



SVENSKT NÄRINGSLIV

Arbetsmarknadsdepartementet
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö

Vår referens/dnr:
Anna Bergsten
Dnr 2022-119

Er referens/dnr:
A2022/01164

2022-12-09

Remissvar

Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus (SOU 2022:45)

Svenskt Näringsliv har getts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus.

Sammanfattning

- Svenskt Näringsliv avstyrker utredningens förslag om ett utvidgat rådighetsansvar.
- Svenskt Näringsliv avstyrker utredningens förslag om att utvidga Arbetsmiljöverkets föreskriftsrätt på sanktionsavgiftsområdet.
- Svenskt Näringsliv avstyrker utredningens förslag om förtydliganden i arbetsmiljölagen i syfte att utöka användningen av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

Övergripande synpunkter

En god arbetsmiljö är en naturlig och självklar målsättning för näringslivet. Att det är arbetsgivaren som ansvarar för arbetsmiljön på arbetsplatserna, i samverkan med medarbetare och skyddsombud om ett sådant finns, är inget som ska ändras på. Men arbetsgivarna, framför allt på de mindre företagen, kan behöva stöd när det gäller tolkning och tillämpning av det omfattande och komplexa regelverk som styr arbetsmiljön. Påtalas ska att arbetsgivare endast kan ta ansvar för de situationer som ligger inom dennes kontroll.

Svenskt Näringsliv har under flera år och i ett antal rapporter utvecklat vår syn på flera av de frågor som utredningen berör till exempel [ansvarsfrågan](#), [sanktionsavgifter](#) och [företagshälsovård](#).

En förutsättning för att upprätthålla samt utveckla en god arbetsmiljö är att arbetsgivare ges förutsättningar för att kunna ta sitt ansvar. Utgångspunkten måste därför vara att underlätta för arbetsgivare att ta sitt ansvar och bedriva ett bra arbetsmiljöarbete. Mot bakgrund av att det är arbetsgivaren som har det yttersta arbetsmiljöansvaret behöver det finnas ett arbetsgivarperspektiv. Trots det har utredningen landat i ett antal förslag där bristen på arbetsgivarfokus är uppenbar. Det är olyckligt och kommer hämma arbetsmiljöarbetet.

Svenskt Näringsliv Confederation of Swedish Enterprise

Postadress/Address: SE-114 82 Stockholm Besök/Visitors: Storgatan 19 Telefon/Phone: +46 (0)8 553 430 00
svensknaringsliv.se Org. Nr: 802000-1858

Det är vidare olyckligt att utredningen inte gjort en mer genomgripande analys kring hur en bra arbetsmiljö kan skapas utifrån dagens och morgondagens arbetsliv. Arbetsmiljölagen tillkom i ett arbetsliv som såg annorlunda ut jämfört med idag. Nu dominerar de små företagen, både företagsformer och sätt att organisera arbete varierar alltmer och rörlighet är normen med hela världen som utgångspunkt.

Synpunkter gällande utredningens bedömningar och förslag

Utvidgat rådighetsansvar

Utredningen föreslår att två nya bestämmelser införs i arbetsmiljölagen med innebörden att den uppdragsgivare som anlitar en fysisk eller juridisk person exempelvis egenföretagare, frilansare, plattformarbetare eller underentreprenör i vissa fall får ett arbetsmiljöansvar för den anlitade. Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget.

Vi har idag ett omfattande regelverk på arbetsmiljöområdet och utgångspunkten ska därför inte vara att skapa nya regler för varje ny företeelse. Svenskt Näringslivs bedömning är att dagens regelverk kan hantera de situationer som kan tänkas uppkomma gällande frågan om arbetsmiljöansvar. Det finns inte något behov av ytterligare lagstiftning till exempel i form av ett utvidgat rådighetsansvar.

Frågan om det lagreglerade arbetsmiljöansvaret är svårt att förstå och problem uppstår vid tillämpningen på grund av att olika typer av ansvar – rådighetsansvar, samordningsansvar, beställar- eller upphandlaransvar, arbetsgivaransvar etc – blandas ihop och kan löpa parallellt. Detta gäller framför allt i situationer och på platser där flera aktörer är inblandade. Dessa tillämpningsproblem kommer man inte till rätta med genom ytterligare lagstiftning och former av ansvar utan med hjälp av stöd- och informationsmaterial som tydliggör hur samordning kan ske och hur befintliga regler kring ansvarsfördelning ska tillämpas. Material finns redan idag men kan säkerligen vidareutvecklas, helst branschvis och gärna partsgemensamt.

Arbetsgivaransvaret, och därmed arbetsmiljöansvaret, riskerar att urholkas och undermineras om ett utvidgat rådighetsansvar införs i lagstiftningen. Detta genom att lagstiftaren flyttar runt ansvaret till en annan aktör. I stället bör fokus ligga på att ta reda på vem som har vilket ansvar och rikta fokus på rätt aktör. Alla arbetsgivare, oavsett var i ledet, har ansvar för sin egen verksamhet och har arbetsmiljöansvar för sin egen samt i viss mån inhyrd personal. I de fall ett anställningsförhållande inte föreligger har den enskilde individen ansvar för sin egen arbetsmiljö och säkerhet. Detta är något som behöver lyftas fram och förtydligas.

En annan väsentlig del av ansvarsområdet som kan behöva förtydligas i lagstiftningen är arbetstagaransvaret enligt arbetsmiljölagen (3 kap 1a, 4 §§). Detta innefattar bland annat att arbetstagaren ska medverka i arbetsmiljöarbetet, rapportera brister i arbetsmiljön, följa lagar, krav och instruktioner och se till att man själv och andra inte utsätts för risker. Svenskt Näringsliv ser ett ökat behov av att tydliggöra att detta ansvar finns, inte minst i ett alltmer digitaliserat arbetsliv där arbete i hög grad kan utföras utan koppling till tid och plats. Arbetstagaransvar för sin egen arbetsmiljö har blivit mer synligt och viktigt och detta är något som behöver speglas i en modern arbetsmiljölagstiftning. Det är tyvärr inte ovanligt att

skador och olyckor härrör från att arbetstagare inte följer givna direktiv. Att arbetstagarna tar sitt ansvar är i vissa fall en förutsättning för att arbetsgivaren ska kunna ta sitt.

I tillägg till ovan anser Svenskt Näringsliv att utredningens förslag är otydligt, att det skapar tillämpningsproblem och att flera svåra bedömningar behöver göras vilket riskerar att förslaget blir processdrivande. Dessutom finns en grundläggande problematik inbyggd i förslaget. Den som har ett ansvar måste också ha möjlighet att ta sitt ansvar. En uppdragsgivare med ett utvidgat rådighetsansvar torde långt ifrån alltid ha kontroll och möjlighet att styra över de situationer som kan uppstå i förhållande till uppdragstagaren, egenföretagaren eller plattformarbetaren.

I sammanhanget vill Svenskt Näringsliv även lyfta fram det olyckliga i att flera parallella initiativ och processer, såväl nationellt som på EU-nivå, nu pågår gällande frågan om ansvar i samband med arbete via digitala plattformar. Det skapar osäkerhet och förvirring hos alla som kommer i kontakt med denna typ av arbete. Det hade varit mest naturligt om utredningen väntat in den mer övergripande process som nu pågår på EU-nivå gällande det s k plattformsdirektivet.

Det är viktigt att följa utvecklingen och dess effekter på arbetsmarknaden vad gäller nya sätt att organisera arbetet exempelvis arbete via digitala plattformar. Denna typ av arbete, som kan se väldigt olika ut, kan bidra till att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden och få människor att försörja sig själva. Viktigt är dock att tydlig information gällande regelverk, rättigheter och skyldigheter når berörda aktörer.

I nuläget är införande av nya regler inte rätt väg att gå eftersom detta riskerar att, förutom att skapa osäkerhet och förvirring, även hämma utvecklingen av nya affärsmodeller och innovationer. I stället behövs ett flexibla regelverk som underlättar företagande, innovationer och jobbtillväxt. Möjlighet till flexibilitet framför stelbent lagstiftning är något som torde gynna såväl arbetsgivare som arbetstagare.

Utvidgad föreskriftsrätt på sanktionsavgiftsområdet

Utredningen föreslår att Arbetsmiljöverket ska få ett bemyndigande att föreskriva om sanktionsavgift även för överträdelser av sådana föreskrifter som innehåller krav på systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö. Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget.

I slutet av 2019 släppte Svenskt Näringsliv arbetsmiljörapporten ” Ett arbetsmiljöansvar utan gräns? ” där vi belyser de allvarliga brister som finns med dagens system med sanktionsavgifter, bland annat att flera bestämmelser saknar tydlig koppling till hög risk och är svårtolkade och svåra att efterleva samt att differentierade avgifter har visat sig både orättvisa och orimliga. Vi pekar i rapporten också på de i många fall orimliga konsekvenser dessa brister får för arbetsgivarna bland annat utifrån det faktum att strikt ansvar råder och att den jämningsmöjlighet som finns tillämpas oerhört sällan av Arbetsmiljöverket och domstolarna. Dessutom visar rapporten att sanktionsavgifternas effekter för efterlevnad och risk för ohälsa och olycksfall kan ifrågasättas. Detta framgår även av rapporten ”Effekter av sanktionsavgifter” (Linköpings universitet, Lennart Svensson m fl). Mot bakgrund av de båda rapporternas innehåll och slutsatser behöver regeringen noga överväga om ett utökande av antalet sanktionsavgifter är rätt väg att gå.

Dessutom bör tilläggas att det för närvarande pågår en utvärdering gällande systemet med sanktionsavgifter, initierad av Myndigheten för arbetsmiljökunskap. Den utvärderingen ska bland annat titta på vilka effekter som uppnåtts med det utökade antalet sanktionsavgifter. Det vore mycket olyckligt om regeringen föregick denna utvärdering. Inga åtgärder bör således vidtas från regeringens sida gällande förslaget innan det står klart att effekterna varit goda och att systemet med sanktionsavgifter bidrar till att förbättra arbetsmiljön.

I det fall man ändå finner det lämpligt att införa sanktionsavgifter för nya föreskrifter måste övervägas på vilka områden detta ska ske mot bakgrund av de kriterier som ska uppfyllas och de höga krav som måste ställas på de aktuella föreskrifternas utformning. Exempelvis ska föreskrifter belagda med sanktionsavgifter vara förutsebara (det ska inte råda några som helst tveksamheter vad gäller regeluppfyllelse), de ska vara enkla och tydliga utan vaga formuleringar (det ska inte kunna missförstås vad som krävs för att följa föreskriften) och de ska vara kopplade till situationer med hög risk (det ska således vara hög risk att drabbas av ohälsa eller olycksfall om man inte följer bestämmelsen). Detta framgår av Arbetsmiljöverkets rapport "Kriterier för sanktionsavgifter" (JU2012/100304). Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att dessa grundläggande krav och kriterier inte frångås gällande nya föreskrifter och områden där sanktionsavgifter övervägs.

För att kunna utdöma en sanktionsavgift krävs ingen prövning i skuldfrågan utan endast ett konstaterande av att regeln överträtts. Ett sådant strikt ansvar lämpar sig uteslutande för sådana regler där det på ett enkelt sätt kan prövas om en regel har överträtts och där det inte finns något som helst utrymme för tolkning. När det gäller regler där någon form av bedömning måste göras för att konstatera om överträdelse skett är det däremot inte lämpligt med strikt ansvar. Svenskt Näringsliv anser att regelverket inom arbetsmiljöområdet, på sin karaktär med många oprecisa regler och regler där tolkningsutrymmet är stort, i endast ett fåtal fall är lämpat för sanktionsavgifter med strikt ansvar.

I diskussionen om sanktionsavgifter ges ofta bilden att sanktionsavgifter är det enda verktyg som Arbetsmiljöverket har. Svenskt Näringslivs uppfattning är dock att föreläggande förenat med vite är ett betydligt effektivare verktyg när det gäller brister kopplade till systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö. Föreläggande med vite får arbetsgivare att på ett bättre sätt arbeta framåtsyftande och förebyggande med sin arbetsmiljö och ofta i en bättre dialog med Arbetsmiljöverket jämfört med om en sanktionsavgift utfärdas.

Vad gäller specifikt föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö anser Svenskt Näringsliv, liksom utredningen, att bestämmelserna är olämpliga att förena med sanktionsavgifter eftersom de inte uppfyller de krav och kriterier som idag ställs. De flesta bestämmelser faller på att de ger utrymme för godtycklighet och tolkningar och därför inte är förutsägbara. Det handlar i flera delar om att subjektiva bedömningar ska göras vilket innebär att det inte ställs klara och tydliga krav där arbetsgivaren på ett enkelt sätt kan bedöma om kraven är uppfyllda eller inte. Vidare är flera bestämmelser inte preciserade och tydliga. Vaga begrepp som till exempel tillräckliga, erforderliga, praktiskt möjligt kan inte förenas med sanktionsavgift.

I ett fåtal bestämmelser finns tydligare krav till exempel dokumentationskrav för mål. Dock måste man ställa frågan om det innebär en hög risk för ohälsa eller olycksfall att inte ha ett sådant dokument. Hög risk för ohälsa på detta område är dessutom alltför individuellt. Den typ av ohälsa som förekommer på området kan många gånger ha multipla orsaker och helt

eller delvis hänföras till förhållanden utanför arbetet och arbetsgivarens kontroll och möjlighet att påverka till exempel privata orsaker.

Utökad användning av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet

Utredningen föreslår att arbetsmiljölagen förtydligas så att det framgår att arbetsgivaren ska bedöma behovet att anlita företagshälsovård i det systematiska och förebyggande arbetsmiljöarbetet. Dessutom föreslås ett förtydligande om att skyddskommittén ska behandla frågor om företagshälsovård, särskilt vad gäller det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Svenskt Näringsliv avstyrker förslagen.

Svenskt Näringsliv är positiv till att öka användningen av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Dock anser vi att det finns oklarheter i innebörden i det nya stycket som utredningen föreslår ska införas i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (*"Arbetsgivaren ska bedöma behovet av att anlita företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet enligt första och andra stycket."*) Svenskt Näringsliv ställer sig frågande till hur denna bedömning ska genomföras samt hur den kan komma att tillämpas i praktiken.

Företagshälsovården, som det traditionellt har kallats, består idag av ett stort antal aktörer som kan erbjuda en mängd skilda tjänster, tjänster som primärt inte handlar om "vård" utan snarare tjänster för det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Att detta också sker i stor omfattning i privat sektor visar den partsgemensamma rapporten "Hur använder företag arbetsmiljö- och hälsotjänster för att förebygga och åtgärda arbetsrelaterad ohälsa?" (LO, PTK, Svenskt Näringsliv 2017). Den undersökning som redovisas i rapporten visar att nästan 8 av 10 företag använder denna typ av tjänster, antingen köper in eller tecknar avtal. Dessutom tecknar företagen avtal om arbetsmiljö- och hälsotjänster med flera olika leverantörer, där företagshälsor står för merparten av avtalen. Det finns också företag som valt att ha egen företagshälsa.

Utredningen lyfter tydligt fram att det inte är givet att enbart de föreslagna lagändringarna kommer att ge avsedd effekt d v s att arbetsgivare i högre utsträckning än idag kommer att använda sig av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Svenskt Näringsliv gör samma bedömning. Enligt vår uppfattning handlar det inte i första hand om behov av lagändringar utan om att vidta andra typer av åtgärder i syfte att komma till rätta med de brister som finns på området.

Utredningen ger en bild av de problem som finns och som sannolikt påverkar frågan om användning av företagshälsovård generellt. Det handlar exempelvis om bristen på tillgänglighet i hela landet och för alla typer av företag, svårigheter för framför allt småföretag att identifiera de egna behoven av extern hjälp och lyckas med relevant upphandling samt att det råder akut kompetensbrist för flera yrkeskategorier kopplade till företagshälsorna. En grundläggande förutsättning för ökad användning av företagshälsovård är att kompetens finns att tillgå.

Det måste vara upp till varje arbetsplats att avgöra behovet av en extern expertresurs i arbetsmiljöfrågor inklusive det förebyggande arbetet. Olika former av krav på att använda en viss typ av leverantör eller tjänst tjänar inte målet om långsiktigt hållbara arbetsplatser eftersom företagens behov ser så olika ut. Det handlar snarare om att stimulera mångfalden och öka medvetenhet, kunskap och utvecklingen av behovsanpassade *arbetsmiljö- och*

hälsotjänster – ett mer rättvisande begrepp. Dessa tankar har Svenskt Näringsliv utvecklat i rapporten "Låt behoven styra" (2016).

Det vore naivt att tro att endast ett begreppsbyte, från "företagshälsovård" till "arbetsmiljö- och hälsotjänster", skulle lösa problemen. Men det skulle åtminstone kunna bidra till att öppna upp för bredare diskussioner med möjlighet till mer fokus på det förebyggande, utan att riskera att föra tankarna till en institution eller statlig vårdinrättning. Det finns ett stort antal aktörer som kan erbjuda en mängd skilda tjänster, tjänster som inte primärt handlar om vård utan snarare tjänster för det förebyggande arbetet.



Svenskt Näringsliv

Mattias Dahl
Vice vd