

2022-12-08

Arbetsmarknadsdepartementet

Martine Syrjänen Stålberg
087829124
martine.syrjanen@tco.se

Steg framåt - med arbetsmiljön i fokus,

SOU 2022:45

A2022/01164

TCO har beretts tillfälle att inkomma med yttrande gällande remissen Steg framåt - med arbetsmiljön i fokus SOU 2022:45. TCO har medverkat i utredningens referensgrupp.

Remissförslaget berör tre delar,

1. Rådighetsansvar
2. Sanktionsavgifter
3. Företagshälsovård

TCO är generellt positivt till en stor del av utredningens förslag, men ser både för- och nackdelar, samt utvecklingspotential inom vissa områden.

Ansatsen med att analysera atypiska arbetsformer ur ett arbetsmiljöperspektiv är seriös och nytänkande och något vi behöver mer av för att minska olyckor, skador, sjukskrivning samt psykisk och fysisk ohälsa på arbetsmarknaden, men vill man skapa entydighet och minska oklarheter behövs mer genomlysning, renodling och samordning. Förtydligat arbetsmiljöansvar, sanktioner och förebyggande företagshälsovårdsfokus enligt ”Steg framåt” är i så fall bara det första steget.

1. **Rådighetsansvar**

Ett utvidgat rådighetsansvar (3)

TCO tillstyrker förslaget med kommentarer och synpunkter enligt nedan.

Utredningen har analyserat ett antal situationer där arbetsmiljöansvaret anses vara svårbedömt. En av utredningens slutsatser är att det i flera av dessa situationer finns brister i den arbetsmiljörättsliga lagstiftningen som innebär att det på vissa områden helt saknas någon som har ansvar för arbetsmiljön eller att ansvaret är otydligt.

TCO instämmer i utredningens analys och slutsatser i dessa delar. Under 2000-talet har vi sett en framväxt av nya sätt att organisera arbete och anlita arbetskraft. Denna utveckling har i vissa fall inneburit att arbete utförs i uppdragsform i större utsträckning än tidigare och att arbetsutförande personer därför hamnar utanför det arbetsmiljörättsliga regelverket, trots att de ofta har begränsade möjligheter att bedöma och påverka sin arbetsmiljö och därmed, i ett arbetsmiljörättsligt

hänseende, befinner sig i en liknande situation som arbetstagare. Det finns också situationer där det finns ett anställningsförhållande, men där det är otydligt vem som har det arbetsmiljörättsliga ansvaret för arbetet.

TCO:s bedömning är att utredningens förslag på ett övergripande plan har potential att medföra ett betydligt bättre arbetsmiljörättsligt skydd i dessa situationer än vad som gäller idag. Ett utvidgat och förtydligt arbetsmiljöansvar är också något som flera av TCO:s medlemsförbund har efterfrågat länge. TCO tillstyrker därför förslaget och lämnar synpunkter på vissa delar enligt nedan. Synpunkterna följer dispositionen och rubrikerna i betänkandet.

Ett utvidgat rådighetsansvar (3.8.2)

När har man det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön?

För att en uppdragsgivare ska ha ett arbetsmiljörättsligt ansvar enligt förslaget krävs att uppdragsgivaren har det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön. Begreppet "det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön" är nytt och återfinns inte i den befintliga arbetsmiljörätten.

I betänkandet anges att den som rent faktiskt och i praktiken kan ta arbetsmiljöansvar och har möjlighet att genomföra de åtgärder som krävs ska anses ha det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön. Det verkar vara detta som är den åsyftade kärnan i begreppet. TCO anser att den föreslagna lagtexten i sådant fall bör kompletteras med ett uttryckligt stadgande med den innebörden.

TCO anser vidare att begreppets närmare innebörd bör konkretiseras ytterligare i förarbetena och ställas i tydligare relation till befintliga begrepp i det arbetsmiljörättsliga regelverket, exempelvis "råder över ett arbetsställe" i 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen. För många personer som utför arbete innebär ett arbetsställe ofta mer än den fasta arbetslokalen. En konkretisering av begreppets innebörd skulle bidra till ökad tydlighet och förutsebarhet. Även om det rör sig om en redaktionell ändring ifrågasätter TCO även om det är motiverat att införa ett nytt begrepp, "rådighetshavaren", i 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen.

Det är också viktigt att begreppet inte tolkas eller tillämpas på ett sätt som, för att reglerna ska vara tillämpliga, innebär att den arbetsutförande personen måste helt sakna möjligheter att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation eller i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Hur förhåller sig förslaget till arbetstagarbegreppet?

TCO anser att det är positivt att förslaget inte innebär några förändringar i sak av arbetstagarbegreppet.

I betänkandet anges att avsikten med förslaget bland annat är att träffa det "mellanläge" där arbetskraftens självständighet begränsas på ett sätt som gör att de mer kan liknas vid arbetstagare. Som TCO uppfattar förslaget är det framför allt rekvisitet "det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön" som ska avgränsa förslaget i det avseendet. Det är därför även av detta skäl mycket viktigt att begreppet "det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön" ges en konkret och

precis innebörd. Annars riskerar förslaget att bidra till nya gränsdragningsproblem i teori och praktik.

Vidare finns det vissa formuleringar i betänkandet som antyder att förslaget ska ha en "garderande" effekt (TCO:s formulering) i situationer där den uppdragsgivande personens rättsliga status är oklar. I de fall där uppdragsgivare efter en rättslig prövning i själva verket ska anses vara arbetsgivare i rättslig mening innebär förslaget, enligt betänkandet, att ett visst arbetsmiljöansvar redan är taget vid den tidpunkten. Samtidigt anges tydligt i betänkandet att förslaget inte omfattar arbetsgivare till den som utför arbetet. TCO förstår att förslaget kan komma att få vissa effekter i praktiken utanför det egentliga tillämpningsområdet. Det är dock viktigt att upprätthålla en tydlig gräns mellan det arbetsmiljöansvar som ska gälla enligt förslaget och det arbetsmiljöansvar som gäller för arbetsgivare enligt det befintliga regelverket. Annars riskerar förslaget att bidra till att otydliggöra gränsdragningen mellan arbetstagare/arbetsgivare och andra som utför arbete/anlitar arbetskraft.

Uppdrag till Arbetsmiljöverket, tillsyn och andra aspekter av förslaget (3.8.3)

Föreläggande, förbud och föreskrifter

För att förslaget ska få tillräcklig genomslagskraft anser TCO att nödvändiga följdändringar bör göras i det arbetsmiljörättsliga regelverket vid sidan av arbetsmiljölagen. Det är därför positivt att utredningen föreslår att regeringen bör ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att se över och bedöma i vilken utsträckning Arbetsmiljöverkets föreskrifter behöver ändras med anledning av förslaget.

Andra möjliga åtgärder för att ge ett förstärkt skydd (3.8.5)

Skyddsombuds befogenheter i förhållande till vårt lagförslag

TCO anser att förslaget bör medföra en befogenhet för skyddsombud att agera till förmån för arbetsutförande personer som omfattas av förslaget. Det är mycket viktigt för att förslaget ska få tillräckligt genomslag i praktiken.

Arbetsmiljöansvaret för den som anlitar inhyrd arbetskraft infördes i arbetsmiljölagen 1994. Först 2009 infördes en möjlighet för skyddsombud att agera till förmån för sådan inhyrd arbetskraft. I förarbetena till den ändringen pekades bland annat på att det fanns uppenbara brister hur arbetsmiljöarbetet för inhyrd arbetskraft fungerade, att inhyrd arbetskraft i vissa fall ansågs ha en "svag ställning" på arbetsplatsen och vara i behov av att kunna agera via ombud, att det var särskilt angeläget att förhindra att en grupp av arbetskraften stängdes ute från stoppningsrätt eftersom det handlar om situationer med fara för liv och hälsa samt att oseriösa arbetsgivare kunde utnyttja utestängandet från stoppningsrätten genom att låta inhyrd personal fortsätta arbeta eller t.o.m. hyra in arbetskraft för att utföra det stoppade arbetet (SOU 2007:43 och prop. 2008/09:138).

Med undantag för att det ännu inte finns något arbetsmiljöarbete att bedöma anser TCO att samtliga av dessa argument är relevanta även i de situationer som omfattas av förslaget. Det är också viktigt att det föreslagna ansvaret likställs fullt ut med det ansvar som redan gäller för den som anlitar inhyrd arbetskraft.

TCO uppmanar regeringen att utreda och bereda denna fråga skyndsamt så att ett förslag om detta kan läggas fram tillsammans med förslaget i övrigt.

Sekretess för arbetstagares anmälan

TCO anser att det i samband med frågan om skyddsombudens roll bör utredas om sekretess ska gälla hos Arbetsmiljöverket för anmälan från arbetsutförande personer som omfattas av förslaget.

2. Sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter enligt bemyndigande i arbetsmiljölagen (4.9.1 – 4.9.3)

Utredningen föreslår att Arbetsmiljöverkets föreskriftsrätt på sanktionsavgiftsområdet bör utvidgas och att arbetsmiljölagen bör kompletteras med ett bemyndigande. Utredningen konstaterar att det inom områdena för systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) samt organisatorisk och social arbetsmiljö (OSA) finns vissa föreskrifter som faller inom Arbetsmiljöverkets föreskriftsrätt och andra som inte gör det. I dag finns det enligt utredningen enbart möjlighet att koppla sanktionsavgifter till sådana föreskrifter som ställer krav på dokumentation men inte till övriga föreskrifter inom dessa områden.

Utredningen föreslår också att regeringen ska ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att, utifrån det föreslagna 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.

För TCO-förbunden är SAM och OSA några av Arbetsmiljöverkets mest centrala föreskrifter. Det är angeläget att de psykosociala frågorna, som stress och kränkande särbehandling, inte klassas lägre än de fysiska när det kommer till sanktioner, detta så att efterlevnaden kan bli bättre. Det är därför viktigt att det finns ett verksamt sanktionssystem kopplat till alla delar av Arbetsmiljöverkets regelverk, inte minst dessa. Dagens asymmetri i sanktionssystemet försvårar både förståelsen för och tillämpningen av de olika bestämmelserna. Enbart på den grunden är det mycket som talar för att införa en utökad föreskriftsrätt när det gäller sanktionsavgifter och ett bemyndigande som omfattar alla, eller i vart fall fler, bestämmelser i SAM och OSA.

Därtill kommer att arbetsmiljölagen sedan dess tillkomst också har varit asymmetrisk, i den mening att den givit bättre skydd till de som är verksamma i traditionellt manliga sektorer jämfört med kvinnliga. Inom de manliga sektorerna, så som bygg och industri, finns bland annat fler regler, mer detaljerade regler och fler ansvarssubjekt. Det är mycket angeläget att sträva efter ett regelverk som ger ett mer likvärdigt skydd oavsett sektor.

SAM kan beskrivas som ryggraden i arbetsmiljöarbetet. På många arbetsplatser bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete, men kvaliteten varierar. Exempelvis uppger endast 40 % av Unionens skyddsombud att den organisatoriska och sociala arbetsmiljön behandlas i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det finns alltså behov av insatser och åtgärder som stärker regelefterlevnaden.

Vårdförbundet gör därtill gällande att med den bemannings- och kompetensförsörjningsproblematik som finns inom vårdsektorn är det av avgörande betydelse att det finns en fungerande social och organisatorisk arbetsmiljö. Vägen dit är ett systematiskt arbetsmiljöarbete. SAM- och OSA-föreskrifterna behöver kunna omsättas mer i praktiken, det förebyggande arbetsmiljöarbetet behöver öka och efterlevnaden behöver bli bättre. Även om utredningens förslag om sanktionsavgifter sannolikt inte är tillräckligt, är det i vart fall ett steg i rätt riktning, för att komma åt arbetsmiljöproblemen som råder i vårdsektorn. Även Polisförbundet och Vision ser ett stort behov av att införa sanktionsavgifter.

Utredningen slår fast att sanktionsavgifter som rättsligt instrument ”har en hög potential för effektiv styrning och kontroll”. TCO saknar dock en gedigen och vederhäftig analys när det gäller sanktionsavgifternas potential att stärka regelefterlevnaden av SAM och OSA. I många andra sammanhang har sanktionsavgifter uppfattats som ett relativt trubbigt instrument som bara kan komma tillrätta med enkla och ”digitala” förhållanden, och inte med mera komplexa förhållanden som kräver moment av bedömningar. Man kan därför känna viss tveksamhet till nyttan och värdet av nya sanktionsavgifter på det här området.

Utredningen konstaterar vidare att bestämmelserna i SAM och OSA behöver formuleras om för att kunna förenas med sanktionsavgifter. TCO:s erfarenhet av Arbetsmiljöverkets regelförändringsarbete de senaste åren gör att TCO tyvärr känner en viss tveksamhet inför ett sådant omformuleringsarbete. Det är av mycket central betydelse att sanktionsavgifter inte införs till priset av sämre eller svagare regler i SAM och OSA.

Med detta sagt står det helt klart för TCO att det behövs en förändring som gör att arbetsgivare har ett större krav på sig att arbeta mer systematiskt med SAM och OSA samt även med övriga föreskrifter. Det måste bli ett starkare fokus på hur man kan åstadkomma en bättre arbetsmiljö och att regelefterlevnaden ökar. Om det kan ske enbart med utökade möjligheter till sanktionsavgifter eller om det även krävs någon annan typ av förändring är en fråga som behöver övervägas noggrant i den fortsatta beredningen, gärna i samråd med arbetsmarknadens parter.

Mot denna bakgrund har TCO inte tagit någon definitiv ställning till det faktiska användandet av sanktionsavgifter men har inga principiella invändningar mot att ändra arbetsmiljölagen enligt utredningsförslaget så att sanktionsavgifter rent formellt kan användas i Arbetsmiljöverkets SAM- och OSA-föreskrifter.

Så snart bemyndigandena har kommit på plats i lagstiftningen, men innan Arbetsmiljöverket får i uppdrag att införa nya eller omarbета befintliga föreskrifter för att förenas med sanktionsavgifter, bör regeringen ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att gemensamt med arbetsmarknadens parter undersöka möjligheterna kring att införa eller omarbета bestämmelser för att kunna förena dem med sanktionsavgifter. Sådana formuleringar får inte innebära försämrat sakinnehåll eller sänkta skyddsnivåer i föreskrifterna.

Mynak (Myndigheten för arbetsmiljökunskap) genomför "Utvärdering av sanktionsavgifter gällande arbetsmiljö- och arbetstidsregler". Resultatet av denna utvärdering har tyvärr blivit fördröjd. TCO hade önskat att man kunnat invänta denna utvärdering för att beakta dess slutsatser innan Arbetsmiljöverket får något nytt uppdrag kopplat till utredningens förslag om sanktionsavgifter.

3. Företagshälsovård (FHV)

TCO tillstyrker utredningens förslag att förtydliga företagshälsovårdens roll i det förebyggande arbetsmiljöarbetet i AML, genom att det i lagstiftningen tydligt framgår att företagshälsovården ska vara en naturlig del i det systematiska arbetsmiljöarbetet, och att det förtydligas att skyddskommittén ska behandla företagshälsovården som en del i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. TCO vill här också understryka att företagshälsovården har en viktig roll i arbetet med arbetsanpassning och rehabilitering, liksom att det är centralt för en välfungerande företagshälsovård att denne har tillgång till de kompetenser som behövs. Berörd arbetstagare behöver också få vara delaktig i vilka kompetenser som involveras i specifika ärenden.

Utredningen föreslår kompletteringar i arbetsmiljölagen för att understryka och främja att arbetsgivare bedömer sitt behov av att anlita företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Förtydligandet görs genom att i 3 kapitlet, § 2a precisera att det ingår i arbetsgivarens systematiska arbetsmiljöarbete att bedöma behovet av företagshälsovård som en resurs i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Utredningen föreslår även ett förtydligande i reglerna som handlar om vilka frågor som ska behandlas i skyddskommittén, för att tydliggöra att frågor om företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet ska behandlas i skyddskommittén. Enligt förslaget ska det preciseras i 6 kapitlet, 9 § att skyddskommittén ska behandla frågan om företagshälsovård, och särskilt i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

Att företagshälsovården i ännu högre grad ska involveras i det förebyggande arbetsmiljöarbetet är viktigt inte minst ur det psykosociala perspektivet, att genom tidiga organisatoriska åtgärder förhindra psykisk ohälsa och nedsatt arbetsförmåga på grund av exempelvis hög arbetsbelastning och bristande återhämtning.

TCO-förbundens erfarenhet är att inte alla arbetsgivare har den kunskap som krävs för att förebygga ohälsa eller anpassa arbetsplatsen efter individens behov. För TCO-förbunden och tjänstemännen är det mycket viktigt att företagshälsovården används i det förebyggande systematiska arbetsmiljöarbetet, och att frågor om förebyggande företagshälsovård kan hanteras inom ramen för skyddskommittéernas arbete och därmed stärka arbetstagarnas tillgång till företagshälsovård. Företagshälsovårdens roll och kompetens är av stor vikt för ett framgångsrikt systematiskt arbetsmiljöarbete. Den arbetsrelaterade ohälsan är ofta komplex och bottnar många gånger i organisatoriska och sociala arbetsmiljöfaktorer. Sjukskrivning i psykiatriska diagnoser ökar. Företagshälsovården är central för ett bättre förebyggande och rehabiliterande arbete vid psykisk ohälsa. En annan viktig fråga för företagshälsovården är också

att göra utredningar vid misstankar om att någon utsatts för kränkande särbehandlingar och trakasserier.

TCO vill också framhålla vikten av att företagshälsovården upphandlas lokalt på arbetsplatserna i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Genom utredningens förslag kommer frågor om företagshälsovården också bli en mer naturlig del av den lokala samverkan mellan arbetsgivare och fackliga företrädare, vilket TCO välkomnar.

Therese Svanström
Ordförande

Martine Syrjänen Stålberg
Utredare arbetsmiljö