

Arbetsmarknadsdepartementet  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm

Ulrika Hagström  
08-782 91 31  
ulrika.hagstrom@tco.se

## Remissvar angående betänkandet Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? (SOU 2017:24)

A2017/00714/ARM

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?* och inkommer härmed med följande remissvar.

### Sammanfattning av TCO:s synpunkter

TCO välkomnar utredningen eftersom den berör för TCO:s medlemsförbund mycket aktuella arbetsmiljöfrågor som både nu men även framöver behöver analyseras och diskuteras.

TCO instämmer i de tre områden som utredningen har identifierat som utmaningar för arbetsmiljöansvaret i det moderna arbetslivet, nämligen den oklara ansvarsfördelningen, den organisatoriska och sociala arbetsmiljön samt den delvis förändrade strukturen på den svenska arbetsmarknaden, och kommer att utveckla detta nedan och i de fyra bilagorna med yttranden från TCO-förbunden Journalistförbundet, Lärarförbundet, Symf och Unionen.

TCO anser att flera frågor som behandlas i betänkandet behöver utredas ytterligare innan TCO definitivt kan ta ställning till dem, det gäller bland annat införande av regler om beroende uppdragstagare i arbetsmiljölagen och om rådighets-, samordnings- och beställaransvar.

TCO anser att en arbetsrättslig lag mot mobbning i arbetslivet måste införas och regeringen bör därför tillsätta en utredning som får i uppdrag att ta fram ett förslag på en sådan lag.

TCO vill att företeelserna egenanställningar och digitala plattformar ska fortsätta att följas för att se hur de utvecklas för att bedöma om det behövs särskilda arbetsmiljöåtgärder framöver. Arbetsmiljöverket bör ha ett särskilt uppdrag att generellt följa utvecklingen på arbetsmarknaden där det finns risk för att det kan uppstå oklarheter när det gäller ansvarsfördelningen för arbetsmiljöfrågorna.

TCO anser att frågan om egenanställningsföretag som används som arbetsgivarmålvakter åt plattformsföretag bör utredas särskilt, inte minst i frågan om var arbetsmiljöansvaret lämpligast bör läggas eller hur det ska fördelas.

TCO tillstyrker utredningens förslag om en utvidgad tillträdesrätt för regionala skyddsombud/arbetsmiljöombud.

### **Allmänna synpunkter - kartläggningen och trender**

TCO vill understryka den svenska arbetsmarknadens speciella karaktär med starka parter och där den fackliga organisationsgraden alltjämt är mycket hög, både i ett internationellt och ett historiskt perspektiv. I det internationella sammanhanget avviker Sverige dessutom positivt genom att tjänstemän har en hög organisationsgrad, som dessutom är ökade, och att den generella organisationsgraden är stabil över tid.

TCO konstaterar att det i arbetsrätten inte finns någon legaldefinition av begreppet arbetstagare och anser att det är väsentligt att det förblir så. En legaldefinition skulle bland annat riskera att bli allt för statisk och skapa nya gränsdragningsproblem, vilket även utredningen konstaterar. Riktlinjer för bedömningen av arbetstagarbegreppet utgår från förarbeten och rättspraxis, vilket ger en flexibilitet i det enskilda fallet och anpassas efter utvecklingen på arbetsmarknaden. Arbetstagarbegreppet är tvingande i den meningen att parterna i princip inte förfogar över om den arbetspresterande parten är att anse som arbetstagare eller inte, och ytterst avgörs frågan i domstol.

TCO kommer därför i detta remissvar helt att avstå från att kommentera utredningens bedömningar när det gäller de olika arbetsformernas juridiska status och frågan om de olika utövarna är att betrakta som arbetstagare eller uppdragstagare och istället fokusera på frågan om arbetsmiljöansvaret.

När det gäller utredningens kartläggning av de olika anställnings- och anlitandeformerna på arbetsmarknaden konstaterar TCO att antalet arbetsformer har ökat och att detta innebär nya, och delvis annorlunda, krav på arbetsmiljöområdet. Företeelser som egenanställningar och digitala plattformar är förhållandevis nya och än så länge relativt begränsade till sin omfattning. De behöver dock fortsätta att följas för att se hur de utvecklas över tiden för att kunna avgöra om det behövs särskilda arbetsmiljöåtgärder framöver.

TCO konstaterar att mindre företag är allt viktigare för sysselsättningen och att därför ett stort fokus måste läggas på hur man i dessa företag bedriver ett aktivt systematiskt arbetsmiljöarbete tillsammans med de anställda. De regionala skyddsombuden/arbetsmiljöombuden är i detta sammanhang utmärkta resurser i att sprida kunskap och starta upp ett fungerande arbetsmiljöarbete i dessa företag.

## **Allmänna synpunkter - arbetsmiljöansvaret**

TCO anser att det är viktigt att understryka att arbetsmiljölagstiftningens fokus är på det förebyggande arbetsmiljöarbete och ska så vara. Analys och förslag på åtgärder bör syfta till att upprätta detta, snarare än förslag på åtgärder som går ut på att i efterhand avgöra om arbetsmiljölagstiftningen var tillämplig eller inte. Vid varje givet tillfälle måste det stå klart och vara tydligt vem arbetsmiljölagen riktar sig till som ansvarig och vem som omfattas av dess skydd. Det måste också finnas en tydlig strategi för att få fler att ta sitt ansvar för det förebyggande arbetet men också för till exempel rehabilitering.

Att utreda om någon är arbetstagare eller uppdragstagare blir relevant för domstol först då den som utfört ett arbete väcker talan, något som görs i efterhand då exempelvis en arbetskada eller annat problem har uppstått. Men det är på många sätt problematiskt med en arbetsmarknad där det först i efterhand reds ut om någon har fullgjort sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagen, inte minst då utgångspunkten är att det ska pågå ett förebyggande arbetsmiljöarbete.

Som redan framkommit i detta remissvar anser inte TCO att någon legaldefinition av begreppet arbetstagare bör införas. Vad gäller så kallade beroende eller jämställda uppdragstagare som enligt 1 § andra stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) likställs med arbetstagare vid tillämpningen av MBL anför utredningen att det finns skäl att överväga en ordning där en liknande bestämmelse tillförs arbetsmiljölagen. TCO anser att tanken är intressant men saknar en grundläggande och utvecklad analys i betänkandet i denna fråga, varför det inte går att ta ställning till vad en sådan ordning skulle innebära och om det finns goda grunder för att införa detta. En sådan analys skulle därför vara önskvärd.

## **Den oklara ansvarsfördelningen**

En central utgångspunkt är att regelverket måste vara tydligt och enkelt, och att dem som lagen riktar sig mot måste förstå vad de ska göra för att leva upp till kraven. Denna tydlighet är särskilt viktig för dem som inte själva ser sig som arbetsgivare, men som faktiskt enligt regelverket är det, till exempel de digitala plattformarna och egenanställningsföretagen. I de fall tydligheten inte kan uppnås direkt genom lagtext bör det övervägas om föreskrifter kan användas för att uppnå bättre tydlighet.

Arbetsmiljöverket bör ha ett särskilt uppdrag att följa utvecklingen på arbetsmarknaden där det finns risk för att det kan uppstå oklarheter när det gäller ansvarsfördelningen för arbetsmiljöfrågorna.

TCO anser också att utredningen i för stor utsträckning fokuserar på hur arbetsmiljöreglerna är utformade och tänkta att tillämpas istället för att se hur arbetsmiljöreglerna faktiskt tillämpas och fungerar i praktiken. Det hade varit bättre att utgå från praktiken och diskutera vad som är eller upplevs som oklart och vad som kan göras för att öka regelefterlevnaden. Regelverket om in- och uthyrning är till exempel tydligt i teorin men upplevs ofta som svårt och otydligt vid arbetsgivarens tillämpning. Det krävs studier av bland annat förarbeten för att både inhyrande och uthyrande arbetsgivare ska förstå var gränserna för deras olika ansvar går. Denna gräns skulle kunna uttryckas tydligare och med en bakomliggande diskussion om vem som har den största praktiska möjligheten att bedriva ett effektivt systematiskt arbetsmiljöarbete. En viktig grundprincip är att en arbetsgivare inte ska kunna få fördelar av att bedriva ett mindre förmånligt arbetsmiljöarbete för den inhyrda delen av personalstyrkan än för den anställda delen.

TCO vänder sig kraftigt mot resonemanget som förs i avsnittet 13.5.1 om arbetsmiljöansvarets omfattning och att det skulle finnas skäl att se över om omfattningen ska vara detsamma oavsett arbetsgivare. Självklart kan formerna för arbetsmiljöarbetet se olika ut beroende på om det är en ny- eller gammal, traditionell eller plattformsbaserad, stor eller liten arbetsgivare eller vilka risker som generellt finns i branschen. Det är viktigt att skapa goda förutsättningar för alla arbetsgivare att ta sitt arbetsmiljöansvar och ansvaret att bedriva ett arbetsmiljöarbete som är både förebyggande och eftervårdande ska inte skilja sig åt.

Utifrån de olika formerna av anlåtande som finns på arbetsmarknaden, bland annat som ett resultat av den ökade digitaliseringen, är TCO enig med utredaren om att den som anses kunna påverka arbetsmiljön utifrån ett icke traditionellt arbetsgivar-arbetstagarförhållande rimligtvis ska ha arbetsmiljöansvaret. Det är dock viktigt att inga grupper av anställda och anlåtade, oavsett hur arbetet organiseras eller utförs, faller utanför arbetsmiljölagstiftningen. Skyddet måste anpassas till de förändrade sätten att organisera och utföra arbete.

Utredningen behandlar frågan om ett *rådighetsansvar*. Några av de fördelar som finns med ett sådant ansvar är att det inte gör skillnad på om det är en arbetstagar eller uppdragstagar som finns i verksamheten, vilket skulle vara en förenkling. Rådighetsansvaret kan också hjälpa då det rör relationen mellan en uppdragsgivare och en faktisk men beroende uppdragstagar och där förhållandena är väldigt ojämlika.

Den som ansvarar för tillsyn och den som beslutar om medel/bidrag till en verksamhet borde kunna anses ha rådighet i arbetsmiljöanseende. Ett tydligt exempel på detta kan vara skolpeng

och kommuners ansvar för godkännande och tillsyn av fristående förskolor/skolor.

TCO ställer sig dock tveksam till utredningens resonemang om ett utvidgat rådighetsansvar i syfte att få till exempel café- och hotellägare eller ägare av fastigheter, där arbete kan utföras men där detta inte är verksamhetens mål, att ansvara för delar av den fysiska arbetsmiljön för IT-baserade mobila arbetstagare/tjänstemän som tillfälligt och självvalt använder lokalen för arbete.

TCO anser att diskussionen om rådighetsansvaret bör utvecklas mer. Bland annat för att se över otydligheter som kan uppstå om vem som bär vilka delar av arbetsmiljöansvaret, de begränsningar för både den anställda och dennes arbetsgivare för minskade möjligheten till IT-baserat mobilt arbete som det kan komma att innebära och även om risken för förbud för arbete på annars öppna platser som caféer, hotellobbys och tåg. Det bör även utredas om och i så fall hur den organisatoriska och sociala arbetsmiljön skulle kunna omfattas av rådighetsansvaret. Det vore också intressant att få utrett om det bara är fasta fysiska arbetsställen som kan omfattas, eller om exempelvis digital infrastruktur som plattformar; som har en stark påverkan på hur, var och under vilka villkor som arbetet utförs, även i de fall som plattformen inte är en arbetsgivare i sig – också skulle kunna omfattas av ett rådighetsansvar.

TCO ställer sig därför huvudsakligen positivt till att fortsätta utreda ett rådighetsansvar i vid mening, men kan samtidigt se stora utmaningar i att få ett sådant att fungera i praktiken.

En annan fråga som utredningen berör är det *samordningsansvar* som arbetsgivare har då ett fast driftställe är ett gemensamt arbetsställe för flera verksamheter (3 kap. 7 d § arbetsmiljölagen). Den som råder över arbetsstället är då ansvarig för samordningen. Utredningen hade vunnit på att ordentligt se över detta ansvar också. Till exempel om hur det följs och tillämpas i praktiken och om det går att utveckla detta genom att exempelvis precisera oklarheter genom föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) och att få fler områden, inte minst det om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön, att bättre och tydligare omfattas av ansvaret.

Samordningsansvaret bör med hänvisning till ovan utredas.

I den tidigare utredningen Bättre arbetsmiljöregler II (SOU 2007:43) föreslogs att ett *beställaransvar* skulle införas där den som tar in anbud i förfrågningsunderlaget försäkras sig om att entreprenören kan fullfölja sina skyldigheter i arbetsmiljöhänseende. Beställaransvaret skulle omfatta både privat och offentlig verksamhet, och gälla då det beräknade kontraktsvärdet översteg 1 miljon kronor. I ett underlag från Arbetsmiljöverket som utredningen tagit del av föreslår verket att ett beställaransvar ska

införas, bland annat för att komma åt problem med sämre ansvarstagande för arbetsmiljön längre ut i underentreprenörskedjorna. Utredningen kan hitta exempel på långa entreprenadskedjor, men inte funnit tillräckligt stöd i befintlig statistik för att belysa omfattningen av problemen med långa underentreprenörskedjor.

TCO anser att utredningen för snabbt och lätt avfärdat beställaransvaret istället för att djupare utreda möjligheten att införa ett sådant ansvar. TCO föreslår därför att frågan utreds ytterligare.

### **Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön**

Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) tar sikte på arbetsmiljöproblem som till stor del drabbar TCO-förbundens medlemsgrupper. Engagemanget inom TCO-förbunden för föreskrifterna har varit stort och det är viktigt att föreskrifterna följs upp och utvärderas för bästa effekt och fortsatt positiv utveckling. I sammanhanget är det särskilt betydelsefullt att lyfta fram de svåra förhållanden som ofta råder för personer med otrygga anlitandeformer och som riskerar att leda till stressrelaterad ohälsa.

När det gäller frågan om mobbing i arbetslivet anser TCO att det behövs ytterligare åtgärder. För att ta ett helhetsgrepp och komma närmare en tillfredsställande lösning på kränkningar och mobbing i arbetslivet bör regeringen tillsätta en utredning som får i uppdrag att ta fram en arbetsrättslig lag mot mobbing i arbetslivet.

### **Den delvis förändrade strukturen på den svenska arbetsmarknaden**

Den höga organisationsgraden, inte minst bland tjänstemän, gör att den svenska arbetsmarknadsmodellen alltjämt har en hög legitimitet och en stark förmåga att möta även nya trender och sätt att organisera arbetet, och göra dessa till en del av den reglerade ekonomin.

TCO:s medlemsförbund anser att det på många sätt har blivit enklare att bedriva ett bra systematiskt arbetsmiljöarbete jämfört med när arbetsmiljölagen infördes, vilket gör att det i dag går att ställa högre krav på en god arbetsmiljö. Som exempel kan nämnas att tillgången till leverantörer av företagshälsovård och arbetsmiljöutbildning kraftigt förbättrats. I dag finns det också flera evidensbaserade metoder för att upptäcka, riskbedöma och åtgärda brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Digitaliseringen har också lett till att det i dag är mycket lätt att hitta och sprida arbetsmiljöinformation och med ett nytt nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö kommer det förhoppningsvis att bli ännu lättare.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet måste dock utvecklas och bedrivas så att det blir lika relevant för det nya arbetslivet med ökad

flexibilitet och nya anlitandeformer som för de mer traditionella arbetsätten.

TCO anser, som redan framgått, att företeelserna egenanställning och digitala plattformar bör fortsätta att följas. Därutöver anser TCO att frågan om egenanställningsföretag som används som arbetsgivarmålvakter åt plattformsföretag bör utredas, inte minst i frågan om var arbetsmiljöansvaret lämpligast bör läggas eller hur det ska fördelas.

### **Utökad tillträdesrätt för regionala skyddsombud/arbetsmiljöombud**

TCO tillstyrker förslaget om ändring av 6 kap. 2 § arbetsmiljölagen så att de regionala skyddsombudens/arbetsmiljöombuds tillträdesrätt utökas så att de får utses även för ett arbetsställe där arbetstagarorganisationen saknar medlemmar men är eller brukar vara bunden av kollektivavtal.

En ändring av tillträdesrätten får dock inte leda till en ansvarsförskjutning från Arbetsmiljöverket och regeringen till parterna. En ändring får heller inte användas som förevändning för att ändra de regionala skyddsombudens/arbetsmiljöombuds roll, som också framöver ska vara att samverka med arbetsgivare på mindre arbetsställen och verka för att skyddsombud/arbetsmiljöombud utses på de arbetsställen som i dag saknar ett sådant.

De regionala skyddsombuden/arbetsmiljöombud har en mycket viktig funktion för att få samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarare i arbetsmiljöfrågor på många arbetsplatser att fungera. Behovet av hjälp uppstår inte sällan på de arbetsplatser där det finns konflikter och obefintlig samverkan, och där arbetstagararna inte vågar prata med varandra. I sådana lägen hade det underlättat om regionala skyddsombud/arbetsmiljöombud kunde ta kontakt med arbetsgivaren för att besöka arbetsplatsen mer i allmänt syfte, för att föra en dialog med arbetsgivaren och i förlängningen få igång en lokal skyddsverksamhet.

Precis som det kan vara svårt att agera som lokalt skyddsombud/arbetsmiljöombud, lika svårt kan det vara att som ensam medlem stå upp för att vara den som har ”kallat in facket”. Medlemmar i TCO-förbunden kontaktar ofta de regionala skyddsombuden/arbetsmiljöombud för råd, men vill sedan ofta inte att de går vidare och kontaktar arbetsgivaren av risk för repressalier.

De tillträdesproblem som de regionala skyddsombuden/arbetsmiljöombud möter i dag är inte i första hand avsaknad av medlemmar, utan att de blir hindrade bland annat av att arbetsgivare utsett skyddskommitté själv, utan representanter för

arbetstagarna. Dessa skyddskommittéer, som inte uppfyller lagens krav på skyddskommitté, får till följd att mycket tid och resurser går åt för att komma in på arbetsplatser där de regionala skyddsombuden/arbetsmiljöombud egentligen har rätt att verka. TCO vill med detta inte lyfta frågan om ytterligare ändring av tillträdesrätten, men vill peka på att det många gånger riskerar att bli en fråga om resurser för att få tillträde till en arbetsplats.

Som en följd av de trender som utredningen har identifierat, med nya framväxande branscher och den ökade betydelsen av mindre företag för sysselsättningen, har betydelsen av regionala skyddsombud/arbetsmiljöombud ökat. Regeringen bör därför överväga en ökad offentlig finansiering av den regionala skyddsombuds/arbetsmiljöombudsverksamheten.

### **Övrigt**

Som bilagor till detta remissvar återfinns yttranden från fyra TCO-förbund (Journalistförbundet, Lärarförbundet, Symf och Unionen) där mer förbundsspecifika frågor tas upp.

Stockholm den 31 juli 2017

Eva Nordmark

Ordförande

Ulrika Hagström

Utredare