

Utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juni 2021

Sammanfattning

Den svenska arbetsmarknaden har genomgått förändringar sedan arbetsmiljölagens (1977:1160) tillkomst. Det finns skäl att se över vissa delar av arbetsmiljölagen för att behålla den höga skyddsnivån för arbetstagare i Sverige och för att arbetsmiljöreglerna ska ge samma skydd för kvinnor och män och oavsett yrke, bransch eller sektor. En särskild utredare ges därför i uppdrag att se över vissa frågor i arbetsmiljölagen.

Utredaren ska bl.a.

- analysera förutsättningarna för att utöka rådighetsansvaret i arbetsmiljölagen till att gälla i fler situationer,
- analysera om sanktionsavgifter bör kunna tas ut för överträdelser av vissa föreskrifter eller vissa delar av sådana föreskrifter som meddelats i anslutning till 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen,
- analysera och föreslå hur arbetsmiljölagen kan förtydligas så att arbetsgivare som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet i högre utsträckning än i dag använder företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 juni 2022.

En god arbetsmiljö för framtiden

Regeringen har tagit fram skrivelsen En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025 (skr. 2020/21:92). Strategin anger regeringens långsiktiga politiska inriktning för området under de kommande fem åren. Arbetslivet ska ge var och en som arbetar trygghet, utveckling och god hälsa. Ett tydligt regelverk, en välfungerande tillsyn, kontinuerlig kunskapsutveckling genom hela arbetslivet och en välfungerande partssamverkan är det som skapar goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män. Arbetsmiljölagstiftningen bestämmer vilka grundläggande krav som ska ställas för att skapa en god arbetsmiljö och för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Den svenska arbetsmarknaden har genomgått förändringar sedan arbetsmiljölagens tillkomst. Det finns därför skäl att se över vissa delar av arbetsmiljölagen för att behålla den höga skyddsnivån för arbetstagare i Sverige och för att arbetsmiljöreglerna ska ge samma skydd för såväl kvinnor som män och oavsett yrke, bransch och sektor.

Uppdraget att se över möjligheterna till ett utvidgat rådighetsansvar

Den svenska arbetsmarknaden har genomgått stora förändringar sedan arbetarskyddslagens och senare arbetsmiljölagens tillkomst. Förändringarna i arbetslivet påverkar hur vi arbetar, var vi arbetar och när vi arbetar. Digitala arbetsverktyg möjliggör att arbeta på en annan plats än den fysiska arbetsplatsen. Den tekniska utvecklingen gör det också möjligt att förmedla tjänster på nya sätt genom digitala verktyg, såsom plattformar. Även sättet att organisera arbetet har förändrats. Inom vissa delar av arbetsmarknaden tenderar arbete i större utsträckning att läggas ut på uppdragstagare i stället för på egna anställda. Nya sätt att organisera arbete skapar fler situationer där någon annan än arbetsgivaren kontrollerar eller påverkar arbetsmiljön. Det ska i så hög grad som möjligt råda förutsägbara och trygga förhållanden så att den som utför arbetet kan tillförsäkras en trygg och god arbetsmiljö oavsett hur arbetet har organiserats.

Arbetsgivaren är alltid skyldig att se till att arbetet kan utföras utan risk för ohälsa eller olycksfall. Det är dessutom sedan länge en grundläggande utgångspunkt i arbetsmiljölagstiftningen att den som faktiskt har de största möjligheterna att vidta åtgärder till skydd för den som utför arbete också ska ha ansvaret för detta. I arbetsmiljölagen finns därför en bestämmelse som pekar ut att ansvaret i vissa situationer kan ligga på den som råder över ett arbetsställe (3 kap. 12 § första stycket). Den som råder över ett arbetsställe

har ansvar för att fasta anordningar och andra anordningar kan användas utan risk för ohälsa eller olycksfall för dem som arbetar där, oavsett om de är arbetstagare i förhållande till den som råder över arbetsstället eller inte. Även den som anlitar inhyrd arbetskraft ska enligt lagen vidta de skyddsåtgärder som behövs. Uppdragstagare av olika slag som utför arbete i en kunds lokaler kan i dag omfattas av det skydd som rådighetsansvaret enligt 3 kap. 12 § första stycket ger.

Utredningen om arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv menade i sitt betänkande Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? (SOU 2017:24) att ett rådighetsansvar i vidare mening än vad som är fallet i dagens regelverk skulle kunna vara ett sätt att anpassa ansvarsbestämmelserna till vissa av de utmaningar som det moderna arbetslivet för med sig.

Det finns skäl att utreda om det skulle vara möjligt att utsträcka det befintliga rådighetsansvaret till att omfatta fler situationer där arbetsgivaren inte har rådighet över arbetsstället. Det bör utredas om det i dessa situationer finns någon annan aktör som har möjlighet att påverka arbetsmiljön på ett sådant sätt att den aktören kan ges ett ansvar för arbetsmiljön även i förhållande till personer som inte är arbetstagare hos aktören.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för att utöka rådighetsansvaret i arbetsmiljölagen till att gälla i fler situationer, och
- om det bedöms lämpligt utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Förslagen ska inte påverka arbetsgivarens arbetsmiljöansvar enligt 2 kap. 1 §.

Uppdraget att se över möjligheterna till sanktionsavgifter på fler områden

Arbetslivet ser inte likadant ut som det gjorde när arbetsmiljölagen trädde i kraft 1978. Då stod industrin för en större del av den svenska sysselsättningen. Fler hade manuella arbeten och tillsvidareanställningar, och en större del av arbetskraften var män. Därför utformades arbetsmiljölagen på ett sådant sätt att den ger ett bättre skydd mot olyckor än mot arbetssjukdomar och är mer inriktad mot arbetsmiljön i t.ex. industrin än i t.ex. tjänste- och välfärdssektorn.

Sedan början av 2010-talet har den arbetsrelaterade ohälsan ökat, mest för kvinnor och framför allt i kvinnodominerade sektorer. Under den pandemi som är orsakad av coronaviruset har t.ex. antalet anmälda arbetssjukdomar ökat kraftigt. Andelen har ökat med 119 procent bland kvinnor men endast med 28 procent bland män. Den ökade ohälsan i arbetslivet har flera orsaker, men arbetsmiljön är en väsentlig faktor. Målet med arbetsmiljölagstiftningen är att en god arbetsmiljö ska råda på hela arbetsmarknaden.

En utgångspunkt för de sanktionsavgifter som finns i arbetsmiljölagen är att det ska vara förhållandevis lätt att avgöra om de regler som är förenade med sanktionsavgifter har följts eller inte. Dessa regler handlar oftast om krav av mer formell natur såsom olika former av dokumentation eller olika former av märkning. Sanktionsavgifter kan tas ut om en överträdelse har skett av en föreskrift som har meddelats i anslutning till 4 kap 1–8 §§ arbetsmiljölagen. Sanktionsavgifter kan i dag inte tas ut för överträdelser av föreskrifter som har meddelats i anslutning till 4 kap. 10 § samma lag. Det innebär t.ex. att överträdelser av föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) inte kan resultera i sanktionsavgifter.

Utredningen om effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet övervägde i sitt betänkande (SOU 2011:57) att ge Arbetsmiljöverket möjlighet att koppla sanktionsavgift till en föreskrift som meddelats i anslutning till 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen. Utredningen lämnade dock inte något sådant förslag. I propositionen Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna (2012/13:143) gjorde även regeringen bedömningen att det inte skulle knytas en reglering om sanktionsavgifter till föreskrifter meddelade i anslutning till 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen. Skälet var att dessa föreskrifter är av skilda slag. En sådan reglering bedömdes kunna vara lämplig att knyta till vissa föreskrifter men inte andra eftersom de senare förutsätter precisering i det enskilda fallet.

Efter regeringens bedömning i propositionen har de organisatoriska och sociala faktorerna i arbetsmiljön kommit att alltmer stå i fokus. Dessa faktorer är i dag, tillsammans med fysisk och mental belastning, de främsta orsakerna till kvinnors arbetsrelaterade ohälsa. Det är också främst ohälsa till följd av sociala och organisatoriska faktorer i arbetsmiljön som ökar. År 2016 beslutade Arbetsmiljöverket om föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2016:4). Föreskrifterna har meddelats i anslutning till 4 kap.

10 § arbetsmiljölagen. Överträdelse av föreskrifterna kan, som framgår ovan, utifrån dagens regelverk inte resultera i sanktionsavgifter.

Fungerande och tydliga regler för organisatorisk och social arbetsmiljö utgör en lika central del av arbetsmiljöregelverket som regler för mer traditionella arbetsmiljörisker, t.ex. belastningsskador. En utredare bör därför utreda om det är lämpligt att införa en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga om sanktionsavgifter för överträdelser av vissa föreskrifter eller vissa delar av föreskrifter som har meddelats i anslutning till 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen.

Utredaren ska därför

- 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.

Utredaren ska ha som utgångspunkt att sanktionsavgifter endast ska kunna tas ut för överträdelser av föreskrifter som uppfyller vissa grundläggande krav, t.ex. inte kräver mer ingående bedömningar eller innefattar ett stort tolkningsutrymme. Utredaren bör därför särskilt överväga om endast vissa eller vissa delar av de föreskrifter som meddelas i anslutning till 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen uppfyller de krav som måste ställas för att det ska vara lämpligt att knyta en reglering om sanktionsavgifter till föreskrifterna. Om utredaren kommer fram till att så är fallet bör utredaren också ta ställning till enligt vilka närmare kriterier det bör avgöras om sanktionsavgifter ska kunna tas ut för överträdelser av en föreskrift eller del av en föreskrift. Sanktionsavgifternas närmare utformning har också betydelse för hur effektiva de blir. Utredaren ska också beakta rätten till en rättvis rättegång.

Uppdraget att föreslå hur användandet av företagshälsovård i förebyggande syfte kan öka

Enligt 3 kap. 2 c § arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå. Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) ska arbetsgivare, när kompetensen inom den egna verksamheten inte räcker för det systematiska arbetsmiljöarbetet eller för arbetet med arbetsanpassning och rehabilitering, anlita företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån.

Företagshälsovården och dess roll i arbetsmiljöarbetet behöver utvecklas och stärkas. I det sammanhanget är frågor om företagshälsovårdens oberoende och partsneutrala ställning samt betydelsen av samverkan vid upphandling av företagshälsovården särskilt viktigt. Forskning har visat att ett problem är att företagshälsovården i låg utsträckning används i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Skillnaderna i tillgång till företagshälsovård är också stora mellan kvinnor och män och mellan olika branscher. Tillgången till företagshälsovård är lägst för kvinnor i arbetaryrken.

Företagshälsovårdsutredningen menade i sitt betänkande Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder (SOU 2004:113) att det i stort sett inte är i regelverket som problemen finns utan i tillämpningen av detsamma. Om alla arbetsplatser bedrev ett systematiskt arbetsmiljöarbete skulle förutsättningarna för användning av företagshälsovården vara bättre. Arbetsmarknadens parter har också möjlighet att i kollektivavtal reglera arbetsmiljöfrågor och användande av företagshälsovård. Den konkreta utformningen och innehållet i företagshälsovård i enskilda verksamheter är beroende av aktiva arbetsgivare, lokala fackliga organisationer och effektiv samverkan på lokal nivå. Utredningen menade att en förbättring skulle kunna åstadkommas när det gäller att använda företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet genom tydligare regler om att det ska ske en systematisk planering av behovet av externa insatser, t.ex. genom ett tillägg i arbetsmiljölagen. Mot bakgrund av detta finns det skäl att låta en utredare se över frågan. Utredaren ska ha som utgångspunkt hur företagshälsovården är organiserad i dag och att företagshälsovården i högre utsträckning än i dag ska användas i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Utredaren bör även ha i åtanke att de förändringar som föreslås ska bidra till en stärkt samverkan mellan arbetsgivare, arbetstagare och skyddsombud.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur arbetsmiljölagen kan förtydligas så att arbetsgivare som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet i högre utsträckning än i dag använder företagshälsovården i det förebyggande arbetsmiljöarbetet, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska när det gäller samtliga deluppdrag så långt som möjligt värna befintliga regelverk och system som gäller för arbetstagare i Sverige när det

gäller arbetsmiljö, och säkerställa att författningsförslagen ansluter till den systematik och terminologi som används i svensk rätt. Utredaren ska också värna den svenska arbetsmarknadsmodellen i sina överväganden och förslag. Utredarens förslag ska rymmas inom ramen för den befintliga statliga myndighetsstrukturen.

Regeringen anser att det måste finnas förutsättningar för alla arbetsgivare att göra rätt oavsett arbetsplatsens storlek. Minskad administration och regelbörda är viktigt för konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning i svenska företag. Arbetet med att förenkla för företag är därmed viktigt. Regler ska därför utformas på ett tydligt och enkelt sätt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredarens beslutsunderlag och eventuella åtgärder och metoder ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska också analysera konsekvenserna från ett jämställdhetsperspektiv och bedöma om förslagen är förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska vid utformningen av förslag beakta att regler bör utformas på ett sådant sätt att de är tydliga, proportionerliga och förutsebara. Reglerna ska även utformas under beaktande av företagens totala regelbörda och inte innebära onödiga kostnader eller administration samtidigt som ett gott skydd för arbetsmiljön upprätthålls.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta andra utredningar och annat pågående arbete som är relevant för utredningen.

Utredaren ska föra en dialog med och inhämta synpunkter från relevanta myndigheter och andra organisationer i den utsträckning som det behövs. Utredningen ska samråda med en referensgrupp bestående av företrädare för arbetsmarknadens parter.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 juni 2022.

(Arbetsmarknadsdepartementet)