

Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsmarknadsminister
Sven-Otto Littorin

103 33 Stockholm

Stockholm, 2009-04-15

Förslag från Svenskt Näringsliv om reformering av Arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöförordningen

Efter regeringens samråd med arbetsmarknadens parter den 4 april 2008 startade Svenskt Näringsliv ett arbete med att undersöka medlemsförbundens och medlemsföretagens erfarenheter av lagstiftningen och dess tillämpning. Vi fick många synpunkter och förslag och hade ingående diskussioner med vår referensgrupp för arbetsmiljöfrågor.

I vårt arbete hade vi som viktiga utgångspunkter även regeringens tankeram för den framtida arbetsmiljöpolitiken, Arbetsmiljön och utanförskapet Ds 2008:16, samt regeringens skrivelse Regelförenklingsarbete 2007/08:131. Vi har välkomnat regeringens initiativ. Många av de frågor tas upp av regeringen har stort principiellt intresse för oss, inte minst frågorna ”Hur kan lagstiftningen reformeras för att möta arbetslivets utveckling och behovet av enkla och ändamålsenliga regler” samt ”Hur kan regelverket utformas så enkelt, tydligt och förståeligt som möjligt för att det ska få ett effektivt genomslag och skapa en rättssaker tillämpning, bl a med hänsyn till små företag”.

Svenskt Näringsliv och förbunden har nu enats om följande ställningstaganden och förslag, som vi härmed översänder inför samrådet den 17 april.

Svenskt Näringsliv konstaterar inledningsvis att huvuddelen av arbetsmiljölagstiftningen är från 1970-talet. Stora förändringar har därefter skett i arbetslivet. Lagen har emellertid inte anpassats till denna utveckling och de nya förhållanden som råder, varför det uppkommer en mängd problem vid tillämpningen.

Svenskt Näringsliv anser att en utredning bör tillsättas, med uppdrag att göra en grundlig översyn av arbetsmiljölagen (AML) och arbetsmiljöförordningen (AMF). Fokus bör ligga på såväl förenkling av strukturen och den språkliga utformningen som på vissa förändringar i sak. Målet ska vara att få till stånd en lagstiftning som alla användare kan förstå och tillämpa och som är ändamålsenlig för att kunna uppnå god arbetsmiljö i enlighet med lagens krav. Små företags behov och förutsättningar ska särskilt beaktas.

Följande problemområden bör ingå i översynen.

Regelförenkling m m

Bemyndiganden

Reglerna på arbetsmiljöområdet är komplicerade och svårtillgängliga för en arbetsgivare. I särskilt hög grad gäller detta Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Det vore därför önskvärt att i reglerna om bemyndiganden i 4 kap AML ta in en tydlig skrivning om att föreskrifter ska utformas så att de inte blir onödigt betungande för företagen.

Uppdelningen av regler mellan AML och AMF

Den nuvarande uppdelningen av regler mellan AML och AMF känns ur ett användarperspektiv ologisk och inkonsekvent. Den bidrar till att reglerna är svårtillämpade. En översyn bör belysa vilka skäl som finns för den nuvarande ordningen och om det finns skäl för en annan uppdelning.

Ex: Idag finns regler i AMF som arbetsgivare ofta missar, t ex anmälan om arbetsskada. Reglerna om samverkan i 6 kap AML utgör en blandning av materiella regler och ordnings-/administrativa regler. Hör de administrativa reglerna snarare hemma i AMF? I AMF finns å andra sidan regler om lokal skyddsverksamhet som utgör samverkansregler. Hör dessa hemma i AML?

Krav på skriftlig dokumentation

En del regler innebär att arbetsgivaren är skyldig att på olika sätt skriftligt dokumentera arbetsmiljön, t ex 3:2 a § om handlingsplaner. Dessa skyldigheter upplevs ofta som betungande och byråkratiska. Nuvarande reglering bör ifrågasättas och principen bör vara att skriftlighet endast ska krävas i de fall då det bedöms helt oundgängligt.

Implementering av EG-direktiv

Vid implementering av EG-direktiv är det vanligt att kraven i de svenska reglerna höjs i förhållande till direktivet, s k överimplementering. En analys bör därför ske av implementering som gjorts i AML och AMF. Principen vid implementering av EG-direktiv bör vara att inte införa hårdare reglering än vad som krävs av direktivet.

Materiella regler

Förekomsten av straffsanktioner

Huvudregeln bör vara att straffsanktioner endast ska finnas där det finns mycket starka skäl för det.

Det ska vara klart och tydligt vilka regler som är straffsanktionerade. Idag finns regler om straffsanktioner som riktar sig till arbetsgivare, arbetstagare och skyddsombud såväl i AML som i AMF, med korshänvisningar till varandra. Det gör det väldigt svårt att överhuvudtaget förstå om en regel är straffsanktionerad. Det bör undersökas om reglerna kan konstrueras och formuleras på ett enklare och mer pedagogiskt sätt. Ett exempel är regeln i 2 § AMF om anmälan av arbetsskada som är straffsanktionerad enligt 19 § 1 st, vilket är mycket svårt att utläsa p g a korshänvisningar till 8:2 och 4:1-8 AML. Det kan för övrigt ifrågasättas om 2 § AMF om anmälan av arbetsskada och tillbud överhuvudtaget ska vara straffsanktionerad.

Gränsdragning mellan AML och MBL

Arbetsgivaren får idag ofta hantera en och samma fråga vid flera tillfällen och i olika organ/mot olika personer, något som upplevs som tidsödande och byråkratiskt. Ett undantag

bör införas i förhandlingsreglerna i MBL, med innebörden att förhandlingsskyldighet för arbetsgivaren inte föreligger om en viss fråga behandlats i formell ordning enligt AML.

Individens skyddsansvar

Attityder och beteenden har stor betydelse för säkerhetskulturen i ett företag. Det förekommer att arbetstagare har en slarvig attityd till säkerhetsfrågor, vilket medför beteenden som innebär risktaganden. I sådana situationer är det svårt för företagen att driva arbetsmiljöarbetet framåt och att kunna garantera en trygg och säker arbetsplats.

Det måste bli betydligt lättare för arbetsgivare att ställa krav på individuellt skyddsansvar och att vidta åtgärder gentemot anställda som inte rättar sig efter gällande regler. Därför bör individens eget ansvar att medverka och delta i arbetsmiljöarbetet samt hans skyldigheter i fråga om att följa interna skyddsregler, använda skyddsanordningar och skyddsutrustning m fl disciplinfrågor, lyftas fram och t o m förstärkas i lagen.

För att få en förändring till stånd är arbetsgivaren idag hänvisad att vidta arbetsrättsliga åtgärder i form av samtal, varningar och i sista hand uppsägning. Detta innebär emellertid en tidsödande och besvärlig hantering. Det kan också vara en mindre framkomlig väg i de fall då sådana attityder och beteenden förekommer hos flertalet arbetstagare på arbetsstället, något som inte är helt ovanligt.

Det vore därför önskvärt att AV i befogade fall agerade direkt mot arbetstagare. AV har enligt AML 7:7 möjlighet att utfärda förelägganden även mot enskilda arbetstagare. Enligt lagkommentaren ska denna möjlighet aktualiseras endast när särskilda omständigheter påkallar det. I praktiken utnyttjas dock möjligheten inte alls. Detta trots att det förekommer en del uppenbara fall där särskilda omständigheter måste anses ha förelegat, men där AV ändå riktat föreläggandet mot företaget. Ett exempel är bagagehanteringen på en stor flygplats, där ett antal arbetstagare inte använder skyddsutrustning, trots utbildning och många tillsägelser. AV har utfärdat vite på 500 tkr mot arbetsgivaren och yrkat att vitet ska utdömas. Arbetsgivaren har vidtagit alla upptänkliga åtgärder utom uppsägning, utan effekt. Att säga upp stora delar av arbetsstyrkan p g a detta beteende betraktar man inte som ett realistiskt alternativ.

Vi önskar således ett förtydligande uttalande från lagstiftarens sida om att förelägganden i sådana fall kan ges mot enskilda arbetstagare. Ett sådant uttalande skulle inte innebära någon lagändring, utan endast klargöra vilka möjligheter som står till buds för AV, inklusive ett klarläggande av i vilka situationer ”särskilda omständigheter” kan anses föreligga.

Det vore i enlighet härmed även önskvärt att åklagare i flagranta fall övervägde möjligheten till åtal för arbetsmiljöbrott med åberopande av 3:4 AML, mot arbetstagare som inte följer givna föreskrifter och inte iakttar den försiktighet som behövs.

En bättre balans mellan skyddsombudens rättigheter och skyldigheter

Idag ligger de stora skyldigheterna på arbetsgivaren. Lagen är en skyddslag, vilket i sig innebär skyldigheter för arbetsgivaren, men om arbetsgivare och arbetstagare ska kunna samverka för en god arbetsmiljö måste det även finnas uttalade skyldigheter för skyddsombudens del.

Det förekommer att regionala skyddsombud kommer på besök hos ett företag utan föregående kontakt med arbetsgivaren och utan att denne ens finns på plats. Lagen bör därför innehålla en uttrycklig bestämmelse om att regionala skyddsombud i god tid ska anmäla besök till arbetsgivaren. På så sätt kan arbetsgivaren se till att vara närvarande under besöket och även förbereda besöket, till största möjliga nytta för båda parter.

När skyddsombud utövar stoppningsrätten är han enligt AML uttryckligen fri från ersättningsskyldighet för eventuell skada. Om ett skyddsombud gjort en så allvarlig felbedömning att stoppningsbeslutet får sägas vara fattat utan fog, har dock arbetstagarna enligt rättspraxis inte rätt till lön av arbetsgivaren under stopptiden. Det förekommer emellertid att stoppningsrätten missbrukas, i vissa fall handlar det om rena okynnesstopp. Som exempel kan nämnas att det lokala facket använt stoppningsrätten, eller hotat att använda denna, för att man ogillat vissa kollektivavtalsregler eller protesterat mot ändrade arbetstider, utan att något egentligt arbetsmiljöproblem funnits i grunden.

Arbetsgivarens möjligheter att agera mot ett skyddsstopp är begränsade. Han kan bryta igenom beslutet, om han anser att det vilar på ovidkommande skäl eller annars framstår som uppenbart ogrundat. Detta sker dock under skadeståndsansvar. Om ett skyddsombud medvetet använt stoppningsrätten för att främja krav som inte avser arbetsmiljön, kan arbetsgivaren i en civilrättslig process stämma skyddsombud på skadestånd enligt gällande skadeståndsregler. Detta är dock en komplicerad och svårframkomlig väg som knappast kommer till användning i praktiken och som inte heller torde ha någon restriktiv effekt på eventuella okynnesbeteenden.

Stoppningsrätten ska inte kunna användas som en alternativ stridsåtgärd. Det vore därför önskvärt med ett skadeståndsansvar för skyddsombud i sådana situationer där stoppningsrätten använts uppenbart utan fog. Det är dock viktigt att sådant ansvar utformas så att det inte hämmar skyddsombudens initiativ att stoppa farliga arbeten.

Det kan noteras att obefogade skyddsombudsstopp även tar i anspråk resurser från AV och överklagningsinstanser.

En bättre balans mellan individens och fackets roll

AML säger att skyddsombud ska utses av lokal facklig organisation som har, eller brukar ha, kollektivavtal med arbetsgivaren. Om sådan organisation inte finns ska skyddsombud utses av arbetstagarna. Men om facket inte lyckas utse någon av sina medlemmar till skyddsombud blir i allmänhet inget skyddsombud alls utsett, även om det finns oorganiserade arbetstagare som förklarar sig beredda att ställa upp. Man skulle kunna uttrycka saken på så sätt att facken i sådana situationer "blockerar" att skyddsombud utses. Detta förhindrar självfallet samverkan. AV:s tolkning är visserligen att arbetstagarna själva har rätt att utse skyddsombud i sådana fall, men så fungerar det alltså inte i praktiken.

Samverkan enligt arbetsmiljölagen för att åstadkomma en god arbetsmiljö ska ske mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det är ingen fråga som facket bör råda över, utan det handlar om hur man tillsammans på bästa sätt genomför ett bra arbetsmiljöarbete, något som ligger lika mycket i arbetstagarnas som arbetsgivarnas intressen. Därför är det viktigt att samverkan inte hindras.

För att säkerställa att samverkan de facto sker bör en uttrycklig reglering tas med i AML om att skyddsombud ska utses av arbetstagarna om det kollektivavtalsbundna facket inte utser sådant ombud.

Det är vanligt att regionala skyddsombud även har rollen som förhandlare. Dessa dubbla roller leder till en sammanblandning av de två uppdragen och arbetsgivaren har ofta svårt att avgöra i vilken roll som ombudet söker tillträde till arbetsplatsen. Detta blir särskilt problematiskt på sådana arbetsplatser, där en etablerad samverkan med ett eller flera lokala skyddsombud bedrivs. Att ett regionalt skyddsombud äger tillträde till arbetsplatsen m fl rättigheter uppfattas då lätt av både arbetsgivarna och arbetstagarna där som en intervention i samverkan. Arbetsgivaren får i sådana situationer två motparter som kan ha sinsemellan olika uppfattningar om hur arbetsmiljöarbetet ska bedrivas, något som är i högsta grad kontraproduktivt.

De regionala skyddsombudens roll bör i första hand vara att stötta arbetsplatser där det inte finns skyddsombud. De ska även kunna vara rådgivare till lokala skyddsombud. Däremot bör det inte finnas någon rätt att utse regionalt skyddsombud för arbetsställe där lokalt skyddsombud finns.

Grundläggande begrepp i arbetsmiljölagstiftningen

Vissa frågor och begrepp definieras inte i arbetsmiljölagstiftningen utan kommenteras endast i förarbetena. Eftersom förhållandena i arbetslivet förändrats, har tillämpningen blivit svårare. Det gäller t ex arbetsgivarbegreppet samt begreppen arbetsgivaransvar, skyddsansvar och arbetsställe. Dessa utgör grundläggande begrepp i arbetsmiljölagstiftningen, med viss rättslig innebörd och åtföljande konsekvenser. Beskrivningen i förarbetena är föråldrad och diffus och passar inte dagens förhållanden. Ett exempel är tillämpningen av begreppet arbetsställe för verksamheter inom tjänstesektorn med ett huvudkontor och många små enheter som inte ligger inom ett geografiskt avgränsat område, företag med anställda som arbetar i kundens hem och företag med många mobila arbetsställen.

Utredningen bör därför få i uppdrag att se över de grundläggande begreppen i syfte att få en adekvat reglering, inklusive vägledande skrivningar i förarbetena som hjälp vid tillämpningen.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Christer Ågren