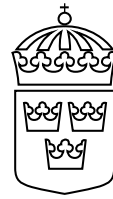


Regeringens proposition

2019/20:135



Utvidgad tillträdesrätt för de regionala skyddsombuden

Prop.
2019/20:135

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 mars 2020

Stefan Löfven

Eva Nordmark
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en utvidgning av möjligheten att utse regionala skyddsombud genom en ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160) så att sådana skyddsombud får tillträde till fler arbetsställen.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2020.

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| 2 | Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)..... | 4 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 5 |
| 4 | De regionala skyddsombudens tillträdesrätt ska utvidgas..... | 5 |
| 5 | Ikraftträdande..... | 10 |
| 6 | Konsekvenser..... | 10 |
| 6.1 | Problembeskrivning och syftet med förslaget | 10 |
| 6.2 | Alternativa lösningar | 10 |
| 6.3 | Vilka berörs av regleringen? | 11 |
| 6.4 | Konsekvenser för arbetstagare och arbetsgivare | 11 |
| 6.5 | Kostnadsmässiga och andra konsekvenser | 11 |
| 7 | Författningskommentar | 12 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av betänkandet Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? (SOU 2017:24)..... | 14 |
| Bilaga 2 | Betänkandets lagförslag | 19 |
| Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanserna | 20 |
| Bilaga 4 | Lagrådets yttrande | 21 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 2020 | 22 |

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2019/20:135

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).

2 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

2 §²

På ett arbetsställe, där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsätts, ska det bland arbetstagarna utses ett eller flera skyddsombud (arbetsmiljöombud). Skyddsombud ska utses även på ett annat arbetsställe, om arbetsförhållandena kräver det. För skyddsombud bör ersättare utses.

Skyddsombud utses av en lokal arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Finns det inte någon sådan organisation, utses skyddsombud av arbetstagarna.

För ett arbetsställe där sådan skyddskommitté som avses i 8 § inte har tillsatts får en lokal avdelning inom ett förbund eller en med sådan avdelning jämförlig sammanslutning av arbetstagare utse ett skyddsombud utanför kretsen av arbetstagarna på arbetsstället (regionalt skyddsombud). Rätten att utse ett regionalt skyddsombud gäller *endast* om avdelningen eller sammanslutningen har någon medlem på arbetsstället.

För ett arbetsställe där sådan skyddskommitté som avses i 8 *eller* 9 a § inte har tillsatts får en lokal avdelning inom ett förbund eller en med sådan avdelning jämförlig sammanslutning av arbetstagare utse ett skyddsombud utanför kretsen av arbetstagarna på arbetsstället (regionalt skyddsombud). Rätten att utse ett regionalt skyddsombud gäller om avdelningen eller sammanslutningen har någon medlem på arbetsstället *eller är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren på arbetsstället.*

Bestämmelser om hur skyddsombud på fartyg ska utses finns i fartygs-säkerhetslagen (2003:364).

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2020.

¹ Lagen omtryckt 1991:677.

² Senaste lydelse 2009:870.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 21 januari 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över vissa frågor som har identifierats vid framtagandet av en arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020. I uppdraget ingick bl.a. att se över de regionala skyddsombudens tillträdesrätt och befogenheter och i denna del utarbeta nödvändiga författningsförslag (dir. 2016:1). Utredningen antog namnet Utredningen om arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv och överlämnade den 28 mars 2017 betänkandet Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? (SOU 2017:24). I betänkandet lämnas förslag om ändrade regler om de regionala skyddsombudens tillträdesrätt. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Arbetsmarknadsdepartementet (A2017/00714/ARM).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 20 februari 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över bl.a. det lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat lagförslagen utan erinran.

4 De regionala skyddsombudens tillträdesrätt ska utvidgas

Regeringens förslag: Ett regionalt skyddsombud ska få utses för ett arbetsställe där en lokal avdelning inom ett förbund eller en med sådan avdelning jämförlig sammanslutning av arbetstagare är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren på arbetsstället, även om sammanslutningen saknar medlemmar på arbetsstället.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. Bland andra *Arbetsmiljöverket*, *Lunds universitet* och *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* är positiva. Bland andra *Arbetsdomstolen*, *Kommerskollegium*, *Örebro universitet* och *Medlingsinstitutet* har inte några synpunkter på förslaget. *Arbetsförmedlingen* är positiv till förslaget och framhåller att ett stärkt arbetsmiljöarbete är särskilt viktigt för personer som har en utsatt position på arbetsmarknaden. *Migrationsverket* anser att förslaget är en relevant åtgärd för att nå arbetstagare som annars

Prop. 2019/20:135 hade varit skyddslösa. *Transportstyrelsen* anser att förslaget motiveras väl. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* tillstyrker förslaget men framhåller att en ändring av tillträdesrätten inte får leda till en ansvarsförskjutning till parterna eller till att de regionala skyddsombudens roll förändras. Även *Landsorganisationen i Sverige (LO)* ställer sig i och för sig positiv till förslaget men anser att det är otillräckligt för att komma till rätta med problemet att vissa företag använder en dålig arbetsmiljö för att få konkurrensfördelar. *Naturvetarna* är positiva till en utökning av de regionala skyddsombudens tillträdesrätt men anser att den bör utökas ännu mer och att de regionala skyddsombudens roll bör förtydligas. *Stockholms universitet* ställer sig positivt till förslaget men anser att det vore önskvärt om arbetsmiljörätten och arbetsledningsrätten var mer samstämmiga. *Svenska ILO-kommittén* gör bedömningen att förslaget inte står i strid med Sveriges åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner. *Arbetsgivarverket*, *Arbetsgivaralliansen*, *Arbetsgivarföreningen KFO*, *Företagarna*, *Kommunala Företagens Samorganisation*, *Fastigo* och *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget. Bland andra *Svenskt Näringsliv* ser ett antal problem med den regionala skyddsombudsverksamheten. *Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting)* avstår från att ta ställning för eller emot förslaget. *Regelrådet* konstaterar att förslaget inte får effekter av sådan betydelse för företag att rådet yttrar sig. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* konstaterar att förslaget är förenligt med EU-rätten. *Saco studentråd* betonar vikten av att värna bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160) som gäller studerandeskyddsombud.

Skälen för regeringens förslag

Arbetsmiljölagens reglering om skyddsombud och regionala skyddsombud

För ett fungerande arbetsmiljöarbete är det avgörande att det finns en god samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Inom ramen för det gemensamma arbetsmiljöansvaret fyller lokala och regionala skyddsombud viktiga funktioner. Bestämmelser om lokala och regionala skyddsombud finns i arbetsmiljölagen (1977:1160).

Enligt 6 kap. 2 § arbetsmiljölagen ska det utses ett eller flera skyddsombud bland arbetstagarna på ett arbetsställe där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsätts. Skyddsombud ska utses även på ett annat arbetsställe, om arbetsförhållandena kräver det. Skyddsombud utses av en lokal arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Om det inte finns någon sådan organisation utses skyddsombud av arbetstagarna. Skyddsombuden företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och ska verka för en tillfredsställande arbetsmiljö.

Vid ett arbetsställe där minst femtio arbetstagare regelbundet sysselsätts ska det dessutom finnas en skyddskommitté, sammansatt av företrädare för arbetsgivaren och arbetstagarna. En skyddskommitté ska tillsättas även vid arbetsställen med ett mindre antal arbetstagare, om det begärs av arbetstagarna.

För ett arbetsställe där någon skyddskommitté inte har tillsatts får en lokal avdelning inom ett förbund eller en med sådan avdelning jämförlig

sammanslutning av arbetstagare utse ett skyddsombud utanför kretsen av arbetstagare. Ett sådant skyddsombud kallas ett regionalt skyddsombud. Rätten att utse ett regionalt skyddsombud gäller endast om avdelningen eller sammanslutningen har någon medlem på arbetsstället.

Skyddsombud får inte hindras att fullgöra sina uppgifter. Detta framgår av 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen och det innebär bl.a. att skyddsombud har en tillträdesrätt till de arbetsplatser som skyddsombudet har behov av att besöka inom arbetsstället.

Det finns ett behov av att utvidga de regionala skyddsombudens tillträdesrätt

Den svenska arbetsmarknaden har utvecklats under de senaste decennierna. Rörligheten på arbetsmarknaden har ökat. Arbetstagare stannar allt kortare på en och samma arbetsplats och andelen visstidsanställda, inhyrda och utstationerade arbetstagare har blivit större. Allt detta medför att arbetstagares anknytning till och engagemang för arbetsplatsen blir svagare. Det blir då svårare att upprätthålla det samspel mellan arbetsgivare och arbetstagare som det kontinuerliga arbetsmiljöarbetet förutsätter. Benägenheten och möjligheten för arbetstagare att ta fackliga uppdrag, t.ex. som lokalt skyddsombud, minskar. Samtidigt ökar antalet och andelen småföretag och mindre arbetsställen. Arbetsgivare på mindre arbetsplatser har ofta inte samma organisation kring arbetsmiljöarbetet som arbetsgivare på större arbetsplatser har.

Utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden innebär att det finns anledning att anta att fler arbetstagare i dag jämfört med tidigare arbetar på en arbetsplats där det saknas ett lokalt skyddsombud. Det riskerar att leda till att syftet med arbetsmiljölagstiftningen inte uppnås och till att det uppstår brister i det lokala arbetsmiljöarbetet. Ett fungerande lokalt arbetsmiljöarbete behövs för att förebygga ohälsa, arbetsplatsolyckor och i värsta fall dödsolyckor. De senaste åren har antalet dödsolyckor på arbetsplatser ökat.

Regionala skyddsombud har en grundläggande uppgift i att aktivera det lokala arbetsmiljöarbetet. De regionala skyddsombuden har också en viktig roll i att uppmärksamma arbetsmiljörisker på arbetsställen som saknar ett organiserat lokalt skyddsarbete i form av lokala skyddsombud eller skyddskommittéer.

Det finns anledning att ifrågasätta den nuvarande ordningen som innebär att ett regionalt skyddsombud endast kan utses av en arbetstagarorganisation som har någon medlem på arbetsstället. Den ökade rörligheten på arbetsmarknaden innebär en större risk för att det på en arbetsplats under perioder saknas arbetstagare som är medlemmar i en arbetstagarorganisation. Vidare har den fackliga organisationsgraden minskat sedan mitten av 1990-talet. Det finns enligt regeringen mot denna bakgrund anledning att utvidga möjligheten att utse regionala skyddsombud så att sådana kan få tillträde till fler arbetsställen.

Även ett kollektivavtalsförhållande bör ge rätt att utse ett regionalt skyddsombud

Utredningen föreslår att det ska införas en alternativ grund för att utse regionala skyddsombud, nämligen att arbetstagarorganisationen är eller

Prop. 2019/20:135 brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren på arbetsstället.

En majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det, bl.a. *LO*, *TCO*, *Saco*, *Lunds universitet*, *Arbetsdomstolen* och *Arbetsmiljöverket*.

Arbetsgivarverket och ett antal organisationer på arbetsgivarvidan, bl.a. *Svenskt Näringsliv*, *Företagarna*, *Kommunala Företagens Samorganisation* och *Fastigo* avstyrker förslaget. Flera instanser anser att förslaget riskerar att göra arbetsmiljöarbetet mer till en facklig fråga och att man i stället bör verka för att underlätta det lokala arbetsmiljöarbetet. *Arbetsgivaralliansen* och *Arbetsgivarföreningen KFO* nämner samverkansavtal och ökad kunskap som tänkbara sätt att uppnå detta. Enligt *Svenskt Näringsliv* skulle förslaget inte leda till att fler lokala skyddsombud utses på arbetsplatserna. *Företagarna* ifrågasätter att förslaget skulle stärka arbetsmiljöarbetet. *Arbetsgivarverket* anser att en sådan anpassning av tillträdesrätten skulle strida mot principen om arbetstagarorganisationernas representativitet och att medlemskravet även fortsättningsvis bör gälla.

Regeringen delar den uppfattning som flera remissinstanser ger uttryck för, nämligen att den lokala samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarare på arbetsstället är väsentlig för arbetsmiljöarbetet. De senaste decenniernas utveckling har lett till en ökad risk för att det uppstår brister i arbetsmiljön. I sådana fall fyller de regionala skyddsombuden nödvändiga funktioner i att få igång samverkan om det lokala arbetsmiljöarbetet och i att uppmärksamma arbetsmiljörisker. Medlemskravet riskerar dock att leda till att regionala skyddsombud inte får tillträde till arbetsställen där de skulle behövas.

Det bör därför införas en kompletterande möjlighet att utse regionala skyddsombud för arbetstagarorganisationer som har ett kollektivavtalsförhållande med arbetsgivaren på arbetsstället. Det bör, som utredningen föreslår, räcka med att arbetstagarorganisationen brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Det finns då även vid ett tillfälligt avtalslöst tillstånd en facklig anknytning till arbetsplatsen som grund för det regionala skyddsombudets verksamhet.

En sådan ordning gör också att förutsättningarna för att utse ett regionalt skyddsombud mer liknar vad som gäller vid val av lokala skyddsombud.

Med ett kollektivavtalsförhållande som grund finns det goda förutsättningar för ett partsgemensamt ansvar för arbetsmiljöarbetet. Som *Lunds universitet* anför ligger en sådan ordning också väl i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen. En sådan utvidgning av tillträdesrätten är en naturlig anpassning till dagens arbetsmarknad och bedöms kunna leda till ett bättre fungerande lokalt arbetsmiljöarbete. Det kan i sin tur bidra till att förebygga ohälsa, arbetsplatsolyckor och i värsta fall dödsolyckor. Detta ligger i linje med den nationella arbetsmiljöstrategin och nollvisionen mot dödsolyckor.

Naturvetarna anser att tillträdesrätten även bör omfatta arbetsställen där det varken finns medlemmar eller kollektivavtal, då de företag som har störst arbetsmiljöproblem är små och medelstora företag som i stor utsträckning saknar kollektivavtal. En sådan utökning av tillträdesrätten framstår dock enligt regeringens mening som olämplig och riskerar att göra de regionala skyddsombudens roll mer otydlig. Det framstår som

systemfrämmande med en ordning där tillträdesrätten grundas varken på den koppling som ett kollektivavtal ger mellan en arbetstagarorganisation och arbetsgivare eller på att arbetstagarorganisationen har en medlem på arbetsstället. En viktig uppgift för de regionala skyddsombuden är att stärka det partsgemensamma arbetet i arbetsmiljöfrågor. Det är inte deras uppgift att vara fristående arbetsmiljöinspektörer.

LO anser att det för tillträde till ett arbetsställe bör räcka med att en arbetstagarorganisation brukar ha någon medlem där, så att inte tillträdesrätten ska bli beroende av tillfälligheter. Organisationen anser att en sådan ordning är väl förenlig med vad som följer enligt arbetsrätten i övrigt och hänvisar till Arbetsdomstolens praxis om bl.a. förhandlingsskyldigheten. Enligt regeringen skulle LO:s förslag inte förenkla hanteringen av de regionala skyddsombudens tillträdesrätt utan snarare göra den mer otydlig. Denna problematik omhändertas enligt regeringen i stället bättre genom en tillträdesrätt även för arbetstagarorganisationer som inte har medlemmar på arbetsplatsen men som är eller brukar vara bundna av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren.

Vissa övriga synpunkter på systemet med regionala skyddsombud och deras uppgifter

Flera remissinstanser har synpunkter på systemet med regionala skyddsombud som inte i första hand rör frågan om tillträdesrätten. Bland andra *Företagarna* och *Svenskt Näringsliv* har synpunkter på hur de regionala skyddsombuden utför sina uppgifter och menar att det finns en risk för att de missbrukar sin position. *Naturvetarna* anser att de regionala skyddsombudens roll bör förtydligas. Vissa remissinstanser, bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Företagarna*, har kritiska synpunkter på hur systemet med regionala skyddsombud finansieras. *Svenskt Näringsliv* anger också att det inte har gjorts någon utvärdering av systemet och att man inte vet om det är så framgångsrikt att det bör utökas. *Företagarna* rekommenderar en genomgripande översyn av arbetsmiljölagen för att komma till rätta med bl.a. det sviktande antalet lokala skyddsombud. Enligt *Stockholms universitet* vore det önskvärt om arbetsmiljörätten och arbetsledningsrätten var mer samstämmiga. *Saco studentråd* har inga direkta synpunkter på förslaget men betonar vikten av att värna de nuvarande bestämmelserna om studerandeskyddsombud.

Regeringen konstaterar att dessa frågor ligger utanför ramen för detta lagstiftningsärende.

Lagtextens utformning

Vad gäller den lagtekniska utformningen av bestämmelsen om regionala skyddsombud i 6 kap. 2 § tredje stycket arbetsmiljölagen delar regeringen utredningens uppfattning att det är lämpligt att samtliga förutsättningar för att ett regionalt skyddsombud ska utses framgår direkt av lagtexten. I dag anges i bestämmelsen att en förutsättning är att en sådan skyddskommitté som avses i 6 kap. 8 § inte ska ha tillsatts. Av 6 kap. 9 a § framgår dock att även andra organ får utses till skyddskommitté. I förtydligande syfte och utan att det påverkar bestämmelsen i sak bör det därför i bestämmelsen även hänvisas till 6 kap. 9 a §.

5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Den föreslagna ändringen i arbetsmiljölagen ska träda i kraft den 1 augusti 2020.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att ändringen i arbetsmiljölagen ska träda i kraft den 1 januari 2018.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans berör frågan särskilt.

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen bedömer att lagändringen bör kunna träda i kraft den 1 augusti 2020.

Regeringen bedömer att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

6 Konsekvenser

6.1 Problembeskrivning och syftet med förslaget

Förslaget innebär att de regionala skyddsombudens tillträdesrätt utvidgas till att även omfatta arbetsställen där en arbetstagarorganisation inte har någon medlem men där organisationen är eller brukar vara bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren. Genom regeringens förslag behålls det partsgemensamma arbetet med kollektivavtalet som grund. Syftet med förslaget är att komma till rätta med de problem som har uppstått på en förändrad arbetsmarknad genom att stärka arbetsmiljöarbetet på arbetsställen som saknar ett organiserat lokalt skyddsarbete och därigenom förebygga ohälsa och olyckor i arbetet.

6.2 Alternativa lösningar

En alternativ lösning är att inte genomföra förslaget, vilket skulle innebära att tillträdesrätten fortsätter att vara som den är i dag. Konsekvensen av detta skulle emellertid bli att de problem som finns i dag och som regeringen genom sitt förslag avser att lösa kvarstår.

Ett annat alternativ är att de regionala skyddsombuden ges tillträde till arbetsplatser både när arbetstagarorganisationer har och brukar ha en medlem där. Konsekvensen av detta skulle dock bli att tillträdesfrågan skulle riskera att bli mer otydlig för inblandade parter.

Ett tredje alternativ är att regionala skyddsombud ges tillträde till samtliga arbetsplatser. Det framstår dock som systemfrämmande med en ordning där tillträdesrätten grundas varken på den koppling som ett

kollektivavtal ger mellan en arbetstagarorganisation och arbetsgivare eller på att arbetstagarorganisationen har en medlem på arbetsstället. En sådan lösning skulle också kunna leda till att de regionala skyddsombudens roll förändras på ett sätt som inte är önskvärt.

6.3 Vilka berörs av regleringen?

Regeringens förslag förväntas få konsekvenser för arbetstagare, arbetsgivare, arbetsmarknadens parter och staten.

Förslaget kommer att beröra stora delar av arbetsmarknaden. Den utvidgade tillträdesrätten för de regionala skyddsombuden blir tillämplig på samtliga arbetsställen som omfattas eller brukar omfattas av kollektivavtal. I dag arbetar nästan 90 procent av alla anställda i åldern 15–74 år på en arbetsplats som täcks av kollektivavtal.

6.4 Konsekvenser för arbetstagare och arbetsgivare

Förslaget kommer att leda till att fler arbetsplatser täcks av de regionala skyddsombudens stöd. En följd av den utökade tillträdesrätten är att fler arbetsplatser har möjligheten att få ett fungerande lokalt arbetsmiljöarbete.

Regeringen bedömer att förslaget kommer att leda till positiva effekter för arbetstagares arbetsmiljö i form av ökade möjligheter att uppmärksamma arbetsmiljörisiker samt att förebygga ohälsa, arbetsplatsolyckor och dödsolyckor.

Förslaget innebär även att fler arbetsgivare kommer att behöva avsätta tid för kontakt med och besök av regionala skyddsombud. Förslaget bedöms dock inte medföra några påtagliga ökade kostnader eller andra negativa konsekvenser för arbetsgivarna.

Förslaget innebär att de regionala skyddsombuden kommer att ha tillträde till fler arbetsplatser än vad som är fallet i dag, vilket bör förenkla arbetstagarorganisationernas administrativa översyn av arbetsställen. Förslaget innebär också att arbetstagarorganisationerna och deras regionala skyddsombud inte längre måste ha kontroll över om en arbetsplats har en medlem vid varje enskilt tillfälle. Det kan bidra till ökade möjligheter att fokusera på kärnverksamheten.

6.5 Kostnadsmässiga och andra konsekvenser

Regeringens bedömning är att förslaget i sig inte kommer att leda till någon ökad kostnad för staten. De regionala skyddsombudens verksamhet finansieras delvis genom statsbidrag och delvis genom arbetstagarorganisationers egna medel.

Det är möjligt att förslaget kan leda till att Arbetsmiljöverket får ett ökat antal ärenden att hantera, t.ex. i form av fler framställningar enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen. Den eventuella ökningen av antalet framställningar bedöms dock vara begränsad. Eventuellt ökade kostnader bedöms kunna hanteras inom ramarna för Arbetsmiljöverkets nuvarande anslag.

Arbetsplatser som har en god arbetsmiljö i form av t.ex. genomtänkta riskförebyggande åtgärder och en helhetssyn på arbetsmiljön bör mer sällan vara föremål för händelser som utgör arbetsmiljöbrott. Förslaget kan därigenom ha positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet och för en minskad förekomst av arbetsmiljöbrott.

Förslaget är könsneutralt utformat och förväntas inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslaget förväntas inte leda till några konsekvenser för kommuner eller regioner. Inte heller förväntas förslaget påverka möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Förslaget bedöms vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner och med EU-rätten.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

6 kap.

2 § På ett arbetsställe, där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsätts, ska det bland arbetstagarna utses ett eller flera skyddsombud (arbetsmiljöombud). Skyddsombud ska utses även på ett annat arbetsställe, om arbetsförhållandena kräver det. För skyddsombud bör ersättare utses.

Skyddsombud utses av en lokal arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Finns det inte någon sådan organisation, utses skyddsombud av arbetstagarna.

För ett arbetsställe där sådan skyddskommitté som avses i 8 *eller* 9 a § inte har tillsatts får en lokal avdelning inom ett förbund eller en med sådan avdelning jämförlig sammanslutning av arbetstagare utse ett skyddsombud utanför kretsen av arbetstagarna på arbetsstället (regionalt skyddsombud). Rätten att utse ett regionalt skyddsombud gäller om avdelningen eller sammanslutningen har någon medlem på arbetsstället *eller är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren på arbetsstället*.

Bestämmelser om hur skyddsombud på fartyg ska utses finns i fartygs-säkerhetslagen (2003:364).

Förslaget behandlas i avsnitt 4.

I paragrafen finns bestämmelser om när skyddsombud ska utses och om förutsättningarna för att utse regionala skyddsombud.

Tredje stycket ändras på så sätt att ett regionalt skyddsombud får utses även för ett arbetsställe där en arbetstagarorganisation saknar medlemmar. Detta gäller under förutsättning att arbetstagarorganisationen är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren på arbetsstället. Dessutom görs den språkliga justeringen att ordet endast tas bort.

Vidare görs i förtydligande syfte en hänvisning även till 6 kap. 9 a §. Prop. 2019/20:135
Genom förtydligandet klargörs att det är en förutsättning för att ett regionalt skyddsombud ska få utses att det inte har tillsatts någon sådan skyddskommitté som avses i 6 kap. 8 § och inte heller ett sådant annat organ som avses i 6 kap. 9 a §. Detta innebär inte någon ändring i sak.

Sammanfattning av betänkandet Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? (SOU 2017:24)

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens uppdrag har bestått av tre huvudsakliga delar.

- För det *första* har utredningen haft i uppdrag att kartlägga vilka trender och nya former för arbete som förekommer i Sverige i dag. Som en del av kartläggningen har även ingått att redovisa utmaningarna med dem, sett ur ett arbetsmiljöperspektiv och med fokus på ansvaret för arbetsmiljön.
- För det *andra* har utredningen haft i uppdrag att analysera och bedöma om gällande bestämmelser om arbetsmiljöansvar är ändamålsenliga med tanke på det moderna arbetslivets utmaningar. Som en del av analysen har utredningen haft i uppdrag att redovisa eventuella brister i regelverket som behöver åtgärdas för att ansvarsfördelningen för arbetsmiljön ska fungera på ett ändamålsenligt sätt.
- Som ett *tredje* uppdrag har utredningen haft att se över de regionala skyddsombudens tillträdesrätt och befogenheter och i denna del utarbeta nödvändiga författningsförslag. Mer konkret har uppdraget i denna del bl.a. handlat om att ta ställning till om regionala skyddsombud ska få utses även för arbetsställen där medlemskravet inte uppfylls.

I utredningens uppdrag har ingått att genomföra arbetet i dialog med företrädare för arbetsmarknadens parter, Arbetsmiljöverket och andra relevanta myndigheter, organisationer och berörda intressenter. En viktig del av arbetet har därför bestått i möten med dessa olika aktörer.

I kartläggningsdelen har på uppdrag av utredningen genomförts en extern undersökning av ett par av de nya formerna för att utföra arbete – it-baserat mobilt arbete och arbete via digitala plattformar. En rapport om undersökningen finns med som bilaga 3 till betänkandet.

Bakgrund

Regeringen presenterade i början av 2016 en ny nationell strategi för arbetsmiljöpolitiken för 2016–2020 (skr. 2015/16:80). Strategin utgår från det moderna arbetslivets utmaningar och möjligheter och arbetades fram i nära samråd med arbetsmarknadens parter. I samband med arbetet med arbetsmiljöstrategin uppmärksammades behovet av att tillsätta en särskild utredare för att kartlägga det moderna arbetslivets utmaningar, analysera ansvarsbestämmelserna och se över de regionala skyddsombudens tillträdesrätt och befogenheter. Både i arbetsmiljöstrategin och i direktiven till utredningen framhålls att syftet med utredningen är att ta fram ett beslutsunderlag för eventuella åtgärder och regeländringar på arbetsmiljöområdet.

De regionala skyddsombudens tillträdesrätt och befogenheter är en fråga som tidigare har varit föremål för utredningsinsatser. Den senaste utredningen på området var slutbetänkandet Bättre arbetsmiljöregler II (SOU 2007:43). Där föreslogs bl.a. att regionalt skyddsombud ska få utses även för arbetsställen där arbetstagarorganisationen saknar medlemmar men har eller brukar ha kollektivavtal med arbetsgivaren. Förslaget har inte resulterat i ny lagstiftning på området.

Det moderna arbetslivets utmaningar och arbetsmiljöansvaret

Det moderna arbetslivet innebär nya företeelser som inte fanns eller var lika vanliga när arbetsmiljölagen trädde i kraft 1978. I utredningens direktiv räknas upp en rad trender och nya former för arbete som förekommer i Sverige i dag. Utredningen har kartlagt dessa företeelser och särskilt pekat ut risker och utmaningar ur ett arbetsmiljöperspektiv för var och en av företeelserna.

I fråga om de olika företeelsernas utbredning konstaterar utredningen att samtidigt som det går att se en tydlig tendens mot framväxten av nya sätt att utföra och organisera arbete så har utvecklingen under senare tid inte helt förändrat förutsättningarna på arbetsmarknaden. En klar majoritet av de sysselsatta är fortfarande arbetstagare med en tillsvidareanställning. Tidsbegränsade anställningar har visserligen ökat med några procentenheter sett över en längre tid men kan inte sägas ha genomgått någon omvälvande förändring de senaste decennierna. Vissa skillnader föreligger dock i fråga om utvecklingen för olika typer av tidsbegränsade anställningar och mellan branscher. Vidare är inhyrd arbetskraft en företeelse som kontinuerligt har vuxit sedan det blev tillåtet på 1990-talet. Under det senaste decenniet har dess andel av den sysselsatta befolkningen dock inte ökat i någon större omfattning utan legat på cirka 1,5 procent eller strax därunder. I fråga om nyare fenomen såsom egenanställning och arbete via digitala plattformar finns det indikationer på att det är arbetsformer som växer i popularitet. Men det verkar inte vara utbredd att dessa arbetsformer används för att försörja sig på heltid.

Utredningen konstaterar dock att vissa andra förändringar på arbetsmarknaden framträder något tydligare. Det gäller t.ex. den roll som småföretag och mindre arbetsställen spelar i sysselsättningen och särskilt framväxten av egenföretagare. Även arbetsgivarnas ökade behov av flexibilitet är framträdande. Behovet visar sig bl.a. genom fokusering på kärnverksamhet och genom att en mängd olika arbetsformer anlitas i en och samma verksamhet. På flera håll har det vittnats om att det blir allt vanligare att ta in specialistkompetens i olika former för att utföra samma arbete som tidigare utfördes av en större grupp anställd personal. Omvandlingstrycket på den svenska arbetsmarknaden påverkas även av andra faktorer såsom digitaliseringen och den tekniska utvecklingen.

Utredningen pekar ut ett antal utmaningar i relation till de olika företeelser som undersöks. De mest centrala utmaningarna i förhållande till de nuvarande bestämmelserna om arbetsmiljöansvar består av den oklara ansvarsfördelningen, den organisatoriska och sociala arbetsmiljön och den delvis förändrade strukturen på den svenska arbetsmarknaden.

Den oklara ansvarsfördelningen

De nya arbetsformer som har utvecklats som en del av det moderna arbetslivet har av lagstiftaren uppmärksammats i olika stor utsträckning i förhållande till arbetsmiljöregelverket. För vissa företeelser, såsom inhyrning, finns det uttryckliga ansvarsbestämmelser i lagen medan det för andra, såsom inlåning, saknas bestämmelser. Det finns även nyare företeelser där behovet av arbetsmiljölagstiftning kopplat direkt till företeelsen hittills inte har övervägts, såsom egenanställning eller arbete via digitala plattformar. Inom var och en av dessa arbetsformer och andra mer traditionella former av anställningar och egenföretagande förekommer att arbete utförs som s.k. it-baserat mobilt arbete. Att arbete utförs på det sättet innebär i sin tur att arbetsmiljöförutsättningarna för en mängd olika potentiella arbetsplatser blir av intresse. En central fråga är gränsdragningen mellan om någon är arbetstagare eller om arbete utförs i någon annan egenskap och betydelsen det får för fördelningen av ansvaret för arbetsmiljön. Det är en fråga som inte alltid har ett självklart svar i det moderna arbetslivet och som därför utgör en tydlig utmaning.

Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön

Olika aspekter av problem som hänger samman med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön har lyfts fram i relation till flera av de företeelser som utredningen har undersökt, däribland tidsbegränsade anställningar, inhyrd arbetskraft, it-baserat mobilt arbete och arbete via digitala plattformar. Utmaningen på det här området kan delas in i två huvudgrupper. För det första handlar det om sättet att organisera arbetet och att arbetsbelastningen riskerar att leda till stressrelaterad ohälsa och andra psykosociala besvär. För det andra är det fråga om att otrygga anställningsformer i sig riskerar att leda till stressrelaterad ohälsa och andra psykosociala besvär. Utredningen anser sammantaget att det finns goda skäl att fortsätta prioritera insatser för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön utan att för den skull för närvarande överväga några större förändringar av ansvarsbestämmelserna i detta avseende. Inom ramen för det arbetet har en arbetsgivare en skyldighet att agera på samma systematiska sätt som länge varit fallet med den fysiska arbetsmiljön och göra riskbedömningar av t.ex. stress och arbetsbelastning.

Den delvis förändrade strukturen på den svenska arbetsmarknaden

Förändringar i form av en mer framträdande roll för småföretag och mindre arbetsställen, arbetsplatser där flera olika aktörer med olika anlitandeformer är verksamma samtidigt och en sjunkande facklig anslutningsgrad har lett till att strukturen på arbetsmarknaden ser delvis annorlunda ut i dag än vad som var fallet när arbetsmiljölagen tillkom. Detta för med sig vissa utmaningar ur ett arbetsmiljöperspektiv. En övergripande utmaning består i att skapa goda och tydliga förutsättningar för att samtliga arbetsgivare ska kunna utföra ett framgångsrikt arbetsmiljöarbete och ta sitt arbetsmiljöansvar. Utmaningen kommer ofta till tydligast uttryck hos mindre arbetsgivare, som vanligtvis inte har samma organisation kring arbetsmiljöarbetet som större arbetsgivare har. En viktig del av utmaningen består i att skapa rätt förutsättningar för att få till

stånd en fungerande lokal samverkan. I relation till att det på vissa arbetsplatser i dag är flera aktörer verksamma samtidigt än vad som brukade vara fallet tidigare är det vidare ur arbetsmiljösynpunkt viktigt att se till att samordningen inte brister. En tydlig utmaning för arbetsmiljöregelverket är därför att bestämmelserna är tydliga när det gäller samordningsfrågor, så att samordningsproblem i största möjliga utsträckning kan undvikas.

Några slutsatser om det moderna arbetslivets utmaningar och arbetsmiljöansvaret

Med utgångspunkt i de redovisade utmaningarna pekar utredningen ut vissa särskilda delar av regelverket som centrala för att ansvaret för arbetsmiljön ska fungera ändamålsenligt. Enligt utredningen finns det områden där det går att ifrågasätta om nuvarande regelverk kan anses tillräckligt. Det gäller kanske framför allt de fall då det kan uppstå oklarheter kring ansvarsfördelningen.

Arbetsmiljöansvarets omfattning och behovet av information är centrala områden som behandlas. I det sammanhanget lyfts bl.a. fram att mindre arbetsgivare kan ha svårt att leva upp till arbetsmiljöbestämmelserna och att det är angeläget att nå ut med information om dessa.

Utredningen diskuterar även frågan om s.k. *beställaransvar* och anser i det sammanhanget att det är tveksamt om just ett beställaransvar är det bästa sättet att svara upp mot det moderna arbetslivets utmaningar.

Det framhålls att ett *rådighetsansvar i vidare mening* än vad som är fallet i dagens regelverk kan vara något att överväga. Det skulle kunna vara en väg för att anpassa ansvarsbestämmelserna till vissa av de utmaningar som det moderna arbetslivet för med sig.

Arbetstagar- och arbetsgivarbegreppen i arbetsmiljölagstiftningen är ett område där det kan ifrågasättas hur väl anpassade dessa begrepp är till utvecklingen av det moderna arbetslivet. Utan att frånga den rådande ordningen bör arbetsmiljöbestämmelsernas särskilda karaktär i större utsträckning påverka bedömningen av vem som ska ses som arbetstagarer respektive arbetsgivare i frågor där arbetsmiljön är i centrum. Det kan även finnas skäl att i lagen uttryckligen förtydliga vem som omfattas av arbetsmiljöansvaret.

Slutligen uppmärksammas *rollen som spelas av arbetsmarknadens parter* i form av att organisera de personer som utför arbete i vissa nya arbetsformer och för att möjliggöra kollektiva lösningar för dessa.

Som en övergripande iakttagelse konstaterar utredningen att arbetsmiljöreglerna i dag är tydligt uppbyggda kring vissa givna begrepp såsom arbetsgivare, arbetstagarer och arbetsställe samt att arbetsgivaren har det huvudsakliga arbetsmiljöansvaret. Det finns dock skäl att överväga om lagstiftningen bör vara så tydligt styrd av dessa förutsättningar. Det kan ifrågasättas om regelverket i alla situationer gruppvis bör sortera personer som utför arbete. Utgångspunkten bör i stället vara att den som kan påverka arbetsmiljöförutsättningarna på en viss plats bör ha någon typ av ansvar för de personer som utför arbete på platsen. Det viktiga är således att alla personer som utför arbete och som bedöms vara skyddsvärda ur arbetsmiljöhänseende har ett regelverk att falla tillbaka på som täcker in deras arbetssituation. För att fullt ut nå dit kan det krävas att ansvars-

Utökad tillträdesrätt för regionala skyddsombud

Utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden de senaste decennierna innebär att det finns anledning att anta att fler arbetstagare i dag jämfört med tidigare har en anställning på ett arbetsställe där det saknas lokalt skyddsombud. Det kan på många ställen innebära att det uppstår brister i det lokala arbetsmiljöarbetet, som bygger på samverkan mellan arbetsgivare och skyddsorganisation. De regionala skyddsombuden har en viktig roll att spela i det sammanhanget.

Mot bakgrund av bl.a. rörligheten på dagens arbetsmarknad bedömer utredningen det som rimligt att regionala skyddsombud ska få tillträde till arbetsställen även när det inte finns en medlem men då det finns en koppling genom kollektivavtal. En tilläggsregel som innebär att även förekomst av kollektivavtal avgör om regionalt skyddsombud får utses leder till att det fortfarande finns en anknytning till arbetsstället. Om arbetstagarorganisationen brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren finns även vid ett tillfälligt avtalslöst tillstånd en sådan anknytning. Utredningen föreslår därför en ändring av 6 kap. 2 § tredje stycket arbetsmiljölagen som innebär att ett regionalt skyddsombud ska få utses även för ett arbetsställe där arbetstagarorganisationen saknar medlemmar men är eller brukar vara bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren på arbetsstället. Liksom tidigare ska en förutsättning vara att det på arbetsstället inte har tillsatts skyddskommitté enligt bestämmelserna i lagen. I fråga om de regionala skyddsombudens befogenheter anser utredningen att dagens lagstiftning är väl avvägd och att det således inte finns skäl att ändra den rådande ordningen. Den begränsade ändring som föreslås när det gäller tillträdesrätten kan inte heller anses ge skäl att närmare överväga någon ändring av befogenheterna.

Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen
(1977:1160)

Häri genom föreskrivs i fråga om arbetsmiljölagen (1977:1160) att 6 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.2 §¹

På ett arbetsställe, där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsätts, ska det bland arbetstagarna utses ett eller flera skyddsombud (arbetsmiljöombud). Skyddsombud ska utses även på ett annat arbetsställe, om arbetsförhållandena kräver det. För skyddsombud bör ersättare utses.

Skyddsombud utses av en lokal arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Finns det inte någon sådan organisation, utses skyddsombud av arbetstagarna.

För ett arbetsställe där sådan skyddskommitté som avses i 8 § inte har tillsatts får en lokal avdelning inom ett förbund eller en med sådan avdelning jämförlig sammanslutning av arbetstagare utse ett skyddsombud utanför kretsen av arbetstagarna på arbetsstället (regionalt skyddsombud). Rätten att utse ett regionalt skyddsombud gäller *endast* om avdelningen eller sammanslutningen har någon medlem på arbetsstället.

För ett arbetsställe där sådan skyddskommitté som avses i 8 *eller* 9 a § inte har tillsatts får en lokal avdelning inom ett förbund eller en med sådan avdelning jämförlig sammanslutning av arbetstagare utse ett skyddsombud utanför kretsen av arbetstagarna på arbetsstället (regionalt skyddsombud). Rätten att utse ett regionalt skyddsombud gäller om avdelningen eller sammanslutningen har någon medlem på arbetsstället eller är *eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren på arbetsstället.*

Bestämmelser om hur skyddsombud på fartyg ska utses finns i fartygs-säkerhetslagen (2003:364).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

¹ Senaste lydelse 2009:870.

Förteckning över remissinstanserna

Remissinstanser som har gett in yttrande

Arbetsdomstolen, Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivarförbundet KFO, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, Fastigo, Företagarna, Förvaltningsrätten i Umeå, Göta hovrätt, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Kammarrätten i Stockholm, Kommerskollegium, Kommunala Företagens Samorganisation, Konkurrensverket, Konsumentverket, Landsorganisationen i Sverige, Lunds universitet, Medlingsinstitutet, Migrationsverket, Regelrådet, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet, Svenska ILO-kommittén, Svenska institutet för europapolitiska studier, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), Tillväxtverket, Tjänstemännens Centralorganisation, Transportstyrelsen, Uppsala universitet och Örebro universitet.

Remissinstanser som har inbjudits men inte har gett in något yttrande

Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation, Företagarförbundet, IDEA – Arbetsgivarförbundet för ideella organisationer, Lantbrukarnas Riksförbund och Näringslivets Regelnämnd.

Övriga som har yttrat sig

Lärarnas Riksförbund, Försäkringskassan, Ledarna, Naturvetarna och Saco studentråd.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-03-05

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Sten Andersson

Mer likabehandling och ett stärkt skydd vid utstationering

Enligt en lagrådsremiss den 20 februari 2020 har regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare,
2. lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
3. lag om ändring i lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare,
4. lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160),
5. lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd,
6. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
7. lag om ändring i lagen (2016:1231) om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa sanktionsavgifter vid utstationering.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Per Lindblom.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Nilsson, Ernkranz, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Nordmark

Regeringen beslutar proposition Utvidgad tillträdesrätt för de regionala skyddsombuden