

Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus

*Betänkande av Utredningen om utökade
möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:45

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0450-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0451-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Danielsson

Regeringen beslutade den 17 juni 2021 att låta en särskild utredare se över arbetsmiljöregelverket för att 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 och analysera och föreslå hur arbetsmiljölagen kan förtydligas så att arbetsgivare som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet i högre uträckning än i dag använder företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Vidare gavs utredaren i uppdrag att utarbeta författningsförslag (dir. 2021:44). Samma dag förordnades före detta avtalssekreteraren i Kommunal Lenita Granlund som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 13 december 2021 juristen Maria Nyman (Arbetsmiljöverket), ställföreträdande generaldirektören Anna Mannikoff (Myndigheten för arbetsmiljökunskap) och före detta chefsjuristen Kurt Eriksson. Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 13 december 2021 departementssekreteraren Ann-Sofie Mattsson, (Arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreteraren Sofie Hilbrand (Näringsdepartementet), kanslirådet Lars Modig, (Finansdepartementet) och ämnesrådet Peter Wollberg (Socialdepartementet). Sofie Hilbrand entledigades från uppdraget den 5 maj 2022. Lars Modig entledigades från uppdraget den 14 juni 2022.

Till utredningen har också knutits en referensgrupp. Gruppen utsågs i oktober 2021 och består av arbetsmiljöexperten Tarja Nevala (Arbetsgivarverket), rådgivaren Kerstin Wrisemo (Fremia), jur. kand. och arbetsrätts- och arbetsmiljöspecialisten Lise-Lotte Argulander (Företagarna), förbundsombudsmannen Peter Larsson (Kommunal), arbetsmiljöutredaren Carola Löfstrand (LO), arbetsmiljöexperten Erik Hallsenius (OFR), arbetsmiljöexperten Daniel Gullstrand (PTK),

arbetsmiljöutredaren Karin Fristedt (Saco), utredaren Gunnar Sundqvist (SKR), arbetsmiljöexperten Anna Bergsten (Svenskt Näringsliv) och arbetsmiljöutredaren Ulrika Hagström (TCO).

Som utredningssekreterare anställdes den 4 oktober 2021 juristen Victoria Röshammar och den 1 november 2021 juristen Phuong Huynh. Betänkandet är skrivet i vi-form och med detta avses utredaren och utredningssekreterariatet. Jag som utredare är dock ensam ansvarig för utredningens förslag.

Härmed överlämnas betänkandet *Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus* (SOU 2022:45). Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i augusti 2022

Lenita Granlund

/Victoria Röshammar
Phuong Huynh

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	19
2 Utredningens uppdrag och genomförande	25
2.1 Uppdraget.....	25
2.2 Utredningens arbete	26
2.3 Betänkandets disposition.....	26
3 Ett utvidgat rådighetsansvar	29
3.1 Inledning.....	29
3.1.1 Vårt uppdrag om rådighetsansvar.....	29
3.1.2 Inriktning och avgränsningar.....	30
3.2 Beskrivning av några centrala begrepp.....	34
3.2.1 Arbetsställe och gemensamt arbetsställe.....	34
3.2.2 Digital arbetsplattform och plattformarbete.....	36
3.2.3 Egenföretagare och ensamföretagare	39
3.2.4 Egenanställd och egenanställningsföretag	42
3.2.5 In- och uthyrning, in- och utlåning samt entreprenad	44
3.2.6 Mobilt arbete – fysiskt och IT-baserat.....	48
3.2.7 Råda över, rådighet och rådighetsansvar	49
3.3 Rättslig bakgrund.....	52

3.3.1	Arbetsmiljölagens grundläggande ansvarsbestämmelser	52
3.3.2	Rådighetsansvaret enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen	54
3.3.3	Inhyrarens ansvar enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen	57
3.3.4	Samordningsansvaret enligt 3 kap. 7 d–7 e §§ arbetsmiljölagen	58
3.3.5	Arbetsgivare och arbetstagare	59
3.4	Situationer där arbetsmiljöansvaret är svårbedömt	62
3.4.1	Alla som utför arbete har inte en arbetsmiljöansvarig som kan ta sitt fulla ansvar	62
3.4.2	Arbete i någon annans hem	64
3.4.3	Entreprenad och andra arbeten på olika arbetsplatser.....	68
3.4.4	Studenter och doktorander.....	77
3.4.5	Plattformsarbete.....	79
3.4.6	Arbete som egenanställd.....	84
3.4.7	IT-baserat mobilt arbete	93
3.5	Tidigare utredningar, förslag och regeringsuppdrag	97
3.5.1	Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? (SOU 2017:24)	97
3.5.2	Flera förslag på beställaransvar.....	99
3.5.3	Regeringsuppdrag om nya sätt att organisera arbete.....	103
3.6	En internationell utblick	107
3.6.1	Europaparlamentets resolution om rättvisa arbetsvillkor m.m. för plattformsarbete	107
3.6.2	EU-kommissionens förslag om bättre arbetsvillkor för plattformsarbete	108
3.6.3	Några nedslag i den europeiska utvecklingen av praxis gällande plattformsarbete.....	116
3.6.4	En variant på rådighetsansvar i Australien.....	119
3.7	Utredningens analys av ett utvidgat rådighetsansvar	124
3.7.1	Våra utgångspunkter.....	124
3.7.2	Vår analys av arbete i någon annans hem.....	126

3.7.3	Vår analys av entreprenad och andra arbeten på olika arbetsplatser	129
3.7.4	Vår analys av studenters och doktoranders situation.....	136
3.7.5	Vår analys av plattformarbete.....	138
3.7.6	Vår analys av egenanställning.....	143
3.7.7	Vår analys av IT-baserat mobilt arbete.....	148
3.8	Utredningens överväganden och förslag	153
3.8.1	Allmänna överväganden om rådighetsansvar	153
3.8.2	Ett utvidgat rådighetsansvar	157
3.8.3	Uppdrag till Arbetsmiljöverket, tillsyn och andra aspekter av förslaget.....	178
3.8.4	Summering av vårt förslag i förhållande till analyserade situationer.....	183
3.8.5	Andra möjliga åtgärder för att ge ett förstärkt skydd	184
4	Sanktionsavgifter på fler områden	193
4.1	Inledning.....	193
4.1.1	Vårt uppdrag om sanktionsavgifter på fler områden.....	193
4.1.2	Inriktning och avgränsning.....	195
4.2	Vad är en sanktionsavgift?.....	196
4.3	Sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet	198
4.3.1	Regelverket	198
4.3.2	Handläggningen av sanktionsavgifter	204
4.3.3	Utvärdering av sanktionsavgifter	206
4.3.4	Bemyndiganden	207
4.4	Krav på föreskrifter som förenas med sanktionsavgift.....	214
4.4.1	Regeringens riktlinjer för sanktionsavgifters användningsområde och utformning	215
4.4.2	Regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.....	216
4.4.3	Straffrättsanvändningsutredningens riktlinjer.....	217
4.4.4	Europakonventionen och rätten till en rättvis rättegång.....	218

4.4.5	Arbetsmiljöverkets kriterier för sanktionsavgifter	223
4.5	4 kap. 10 § arbetsmiljölagen och sanktionsavgifter	224
4.6	Systematiskt arbetsmiljöarbete	226
4.6.1	Regelverket	226
4.6.2	AFS 2001:1 och sanktionsavgifter	229
4.7	Organisatorisk och social arbetsmiljö	241
4.7.1	Vad är organisatorisk och social arbetsmiljö?	241
4.7.2	Regelverket	245
4.7.3	AFS 2015:4 och sanktionsavgifter	247
4.7.4	Utvärdering av AFS 2015:4	251
4.8	Något om organisatorisk och social arbetsmiljö inom kvinnodominerade verksamheter	251
4.9	Utredningens överväganden och förslag	256
4.9.1	Arbetsmiljöverkets föreskriftsrätt på sanktionsavgiftsområdet bör utvidgas	256
4.9.2	Sanktionsavgiftsförfarandet och avgifternas närmare utformning	263
4.9.3	Uppdrag till Arbetsmiljöverket	265
5	Utökad användning av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet	267
5.1	Inledning	267
5.1.1	Vårt uppdrag om företagshälsovård	267
5.1.2	Inriktning och avgränsningar	268
5.2	Rättsliga utgångspunkter	269
5.2.1	Företagshälsovård i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen	269
5.2.2	Företagshälsovård i Arbetsmiljöverkets föreskrifter, rutiner och vägledningar	270
5.2.3	Förebyggande arbetsmiljöarbete enligt arbetsmiljölagen	273
5.2.4	Kort bakgrund till de krav som finns i dag på att anlita företagshälsovård	274

5.3	Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder (SOU 2004:113).....	279
5.3.1	Betänkandet SOU 2004:113.....	279
5.3.2	Näringsdepartementets promemoria från 2006... ..	282
5.3.3	Några nedslag i fortsättningen sedan 2006	284
5.4	Företagshälsovården i dag	285
5.4.1	Företagshälsovårdens organisation	285
5.4.2	Antal verksamma företag och anställda samt vanliga yrkesgrupper.....	286
5.4.3	Täckningsgrad.....	287
5.4.4	Vilken typ av företagshälsovård används?	288
5.4.5	Arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd	290
5.5	Utredningens överväganden och förslag	290
5.5.1	En ökad tydlighet att bedöma behovet att anlita företagshälsovård i det systematiska arbetsmiljöarbetet.....	290
5.5.2	Frågor om företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet ska behandlas i skyddskommittén	292
5.6	Övriga frågor om företagshälsovård	294
5.6.1	Inspel från olika aktörer.....	294
5.6.2	Utredningens reflektioner	297
6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	299
6.1	Ikraftträdande	299
6.2	Övergångsbestämmelser.....	299
7	Konsekvenser av förslagen.....	301
7.1	Inledning.....	301
7.2	Ett utvidgat rådighetsansvar	301
7.2.1	Problemet och vad vi vill uppnå.....	301
7.2.2	Alternativa lösningar eller ingen reglering alls	302
7.2.3	Vilka berörs av förslaget?	305
7.2.4	Förslagets förhållande till internationella åtaganden.....	305

7.2.5	Ikraftträdande och speciella informationsinsatser	307
7.2.6	Kostnadsmässiga konsekvenser för staten	307
7.2.7	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	309
7.2.8	Konsekvenser för enskilda.....	309
7.2.9	Berörda företag.....	310
7.2.10	Effekter på företag	318
7.2.11	Konsekvenser för jämställdheten	324
7.2.12	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	325
7.3	Konsekvenser av bemyndigande för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgifter på fler områden.....	325
7.3.1	Problemet och vad vi vill uppnå	325
7.3.2	Alternativa lösningar eller ingen reglering alls	326
7.3.3	Vilka berörs av förslaget?	328
7.3.4	Förslagets förhållande till internationella åtaganden	333
7.3.5	Ikraftträdande och speciella informationsinsatser	333
7.3.6	Konsekvenser för jämställdheten	334
7.3.7	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	335
7.4	Konsekvenser av utökad användning av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.....	335
7.4.1	Problemet och vad vi vill uppnå	335
7.4.2	Alternativa lösningar eller ingen reglering alls	336
7.4.3	Vilka berörs av förslaget?	337
7.4.4	Förslagets förhållande till internationella åtaganden	337
7.4.5	Ikraftträdande och speciella informationsinsatser	338
7.4.6	Kostnadsmässiga konsekvenser för staten	338
7.4.7	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	339
7.4.8	Berörda företag.....	339
7.4.9	Effekter på företag	340
7.4.10	Konsekvenser för jämställdheten	342

7.4.11	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	342
8	Författningskommentar	343
8.1	Förslag till lag om ändring av arbetsmiljölagen (1977:1160).....	343
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:44	351
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:39	359

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag innehåller tre delar.

Den första delen handlar om att analysera förutsättningarna för att utöka rådighetsansvaret i arbetsmiljölagen till att gälla fler situationer. Det handlar om sådana situationer där arbetsgivaren själv inte har rådighet över arbetsstället men där det kan finnas någon annan aktör som har möjlighet att påverka arbetsmiljön på ett sådant sätt att den aktören kan ges ett arbetsmiljöansvar. Ett sådant ansvar ska gälla även för personer som inte är arbetstagare hos aktören men ska inte påverka arbetsgivarens arbetsmiljöansvar.

Den andra delen av uppdraget innebär att utredningen ska ta ställning till om det ska vara möjligt för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgift för överträdelse av vissa föreskrifter som är meddelade med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen.

Av utredningens direktiv framgår att fungerande och tydliga regler för organisatorisk och social arbetsmiljö utgör en lika central del av arbetsmiljöregelverket som det som gäller för fysiska arbetsmiljörisiker. Vidare framgår att de organisatoriska och sociala faktorerna i arbetsmiljön är en av de främsta orsakerna till kvinnors arbetsrelaterade ohälsa. Dessutom är det främst ohälsa till följd av sociala och organisatoriska faktorer i arbetsmiljön som ökar, framför allt för kvinnor och i kvinnodominerade branscher.

Den tredje delen av uppdraget innebär att vi ska 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. Utgångspunkten är att vårt förslag ska bidra till en stärkt samverkan mellan arbetsgivare, arbetstagare och skyddsombud.

Utredningens överväganden och förslag

Ett utvidgat rådighetsansvar

Såväl fysiska risker som risker i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön kan förebyggas genom ett fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete men det förutsätter att det finns en arbetsgivare eller en annan aktör som kan ta det ansvaret.

Det finns i dag en mängd företeelser på arbetsmarknaden där det antingen saknas eller är oklart om det finns en aktör som har arbetsmiljöansvar, eller där det visserligen finns en ansvarig arbetsgivare men denne har allt för stora svårigheter att ta sitt arbetsmiljöansvar utifrån hur arbetet är organiserat. Arbeta genom digitala arbetsplattformar och egenanställningsföretag är sådana situationer där det i dag är oklart i vilken utsträckning någon aktör har arbetsmiljöansvar. Vid vissa typer av entreprenadarbete kan det också saknas någon med arbetsmiljöansvar och en eventuell arbetsgivare kan ha stora svårigheter att ta sitt ansvar när arbete utförs på ett arbetsställe eller på ett sätt som hen saknar rådighet över.

I samtliga dessa situationer kan uppdragsgivaren ofta vara den som har ett sådant inflytande över arbetskraftens arbetsmiljö att denne därmed har större möjlighet att påverka arbetsmiljön än vad arbetskraften själv eller dennes eventuella arbetsgivare har.

Vi föreslår två nya bestämmelser i arbetsmiljölagen, 3 kap. 12 a och 12 b §§, med innebörden att den uppdragsgivare som anlitar exempelvis egenföretagare, frilansare, plattformsarbetare eller underentreprenörer i vissa fall får ett arbetsmiljöansvar för den anlitade arbetskraften i det aktuella arbetet. Digitala arbetsplattformsföretag ska i vissa fall anses vara uppdragsgivare. Det föreslagna arbetsmiljöansvaret inträder om uppdragsgivaren styr över arbetets utförande på ett sådant sätt att denne har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön. I ett sådant fall föreslår vi ett arbetsmiljöansvar för uppdragsgivaren som liknar arbetsgivarens, vilket innefattar exempelvis att bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete som även inkluderar uppdragstagare. Ansvaret är avsett att fungera på samma sätt som redan i dag gäller för den som hyr in arbetskraft. Vi föreslår ingen ändring i sak av 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen, utan bara en följdändring i den bestämmelsen med anledning av en ändrad paragrafbeteckning i fråga om inhyrarens ansvar.

Vi föreslår också att Arbetsmiljöverkets möjlighet att besluta om de förelägganden och förbud som behövs i fråga om arbetsmiljö, som finns i 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen, utvidgas till att kunna riktas även gentemot sådana uppdragsgivare som träffas av vårt förslag. Vidare föreslår vi att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att, utifrån att vissa uppdragsgivare tillkommer som aktörer med skyddsansvar enligt arbetsmiljölagen, se över och bedöma i vilken utsträckning Arbetsmiljöverkets föreskrifter behöver ändras med anledning av vårt förslag.

Arbetsmiljöverkets föreskrifträtt om sanktionsavgifter utökas

Det framgår av 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen och 18 § arbetsmiljöförordningen att Arbetsmiljöverket har möjlighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för överträdelse av bestämmelser som har meddelats med stöd av bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen. När det gäller föreskrifter som har meddelats med stöd av andra bemyndiganden, som de i 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen, saknar Arbetsmiljöverket rätt att koppla dessa till sanktionsavgifter.

De centrala föreskrifterna som behandlar systematiskt arbetsmiljöarbete och organisatorisk och social arbetsmiljö är Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2001:1 och AFS 2015:4. Vissa av dessa föreskrifter omfattas av bemyndigande i 4 kap. 8 § medan andra omfattas av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen. Det är föreskrifter om krav på dokumentation som inryms i 4 kap. 8 § arbetsmiljölagen. För överträdelse av sådana krav har Arbetsmiljöverket redan i dag bemyndigande att föreskriva om sanktionsavgift. Övriga föreskrifter omfattas av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen och ligger således utanför Arbetsmiljöverkets föreskrifträtt om sanktionsavgifter.

Det saknas anledning att behålla dessa övriga föreskrifter utanför det arbetsmiljörättsliga sanktionsavgiftssystemet. Därför föreslår vi att Arbetsmiljöverkets bemyndigande att föreskriva om sanktionsavgifter utökas så att myndigheten får möjlighet att koppla föreskrifterna till sanktionsavgifter oavsett om det är fråga om dokumentationskrav eller annat krav. Ändringen ska införas i 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen.

Det är inte lämpligt att knyta det nya bemyndigandet till AFS 2001:1 och AFS 2015:4 specifikt eftersom en lag inte bör hänvisa till en specifik författning på lägre nivå. Dessutom ändras Arbetsmiljöverkets föreskrifter kontinuerligt, liksom deras benämning, medan

bemyndigandet i lagen ska hålla över tid. Av dessa lagtekniska skäl föreslår vi att bemyndigandet knyts till föreskrifter inom särskilt angivna arbetsmiljöområden, (systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö) i stället för särskilt angivna föreskriftssamlingar/-hälften (AFS 2001:1 och AFS 2015:4).

Föreskrifter som reglerar frågor om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö finns alltså framför allt i AFS 2001:1 och i AFS 2015:4. Sådana frågor regleras dock även i andra föreskriftssamlingar/-häften, såsom i AFS 2020:5 om arbetsanpassning och i AFS 1993:2 om våld och hot i arbetsmiljön. En följd av att lagförslaget tar sikte på arbetsmiljöområdena systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö är därför att det är fler än föreskrifterna i AFS 2001:1 och AFS 2015:4 som omfattas av förslaget.

En förutsättning för att de nya sanktionsavgifterna ska bli verklig het är att Arbetsmiljöverket i sin tur utnyttjar det nya bemyndigandet, dvs. utfärdar de föreskrifter som krävs för ändamålet. Utredningen lämnar dock inte några detaljerade förslag till hur de närmare föreskrifterna avseende sanktionsavgifter bör se ut. Vi föreslår i stället att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att, utifrån det nya bemyndigandet, undersöka möjligheterna att införa nya eller omarbета befintliga föreskrifter så att de kan förenas med sanktionsavgift samt genomföra de föreskriftsanpassningar som behövs för att avgift ska kunna påföras.

Förtydligande i arbetsmiljölagen för att öka användning av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet

I 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen finns bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete. Utredningen föreslår att förtydliganden införs i den paragrafen för att understryka och främja att arbetsgivare bedömer sitt behov av att anlita företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. För att tydliggöra vad som menas med företagshälsovård och påminna om att arbetsgivaren har ansvar att svara för att företagshälsovård i vissa fall finns att tillgå görs en hänvisning till 3 kap. 2 c § arbetsmiljölagen där dessa frågor regleras.

Vi föreslår även ett förtydligande i 6 kap. 9 § arbetsmiljölagen som handlar om skyddskommittén och vilka frågor som ska behand-

las i det forumet. Det ska tydligt framgå att frågor om företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet ska behandlas i skyddskommittén. På sådant sätt bidrar vårt förslag till att stärka samverkan.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetsmiljölagen (1977:1160)

dels att 3 kap. 2 a § och 12 §§, 6 kap. 6 a och 9 §§, 7 kap. 7 § och 8 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 12 a och 12 b §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 a §

Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. *Han* ska utreda arbets-skador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ska tidsplaneras.

Arbetsgivaren ska i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Handlingsplaner ska därvid upprättas.

Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. *Denne* ska utreda arbets-skador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ska tidsplaneras.

I 3 kap. 2 c § finns bestämmelser om vad som menas med företagshälsovård samt arbetsgivarens ansvar att svara för att företagshälsovård i vissa fall finns att tillgå. Arbetsgivaren ska bedöma behovet av att anlita företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet enligt första och andra stycket.

Arbetsgivaren ska vidare se till att det i *hans verksamhet* finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som enligt denna lag och enligt 30 kap. socialförsäkringsbalken vilar på *honom*.

Arbetsgivaren ska vidare se till att det i *verksamheten* finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som enligt denna lag och enligt 30 kap. socialförsäkringsbalken vilar på *denne*.

12 §

Den som råder över ett arbetsställe *skall* se till att det på arbetsstället finns sådana fasta anordningar att den som arbetar där utan att vara arbetstagare i förhållande till *honom* inte utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. *Han* skall även se till att andra anordningar som finns på arbetsstället kan användas utan sådan risk

Den som anlitar inhyrd arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete.

Den som råder över ett arbetsställe *ska* se till att det på arbetsstället finns sådana fasta anordningar att den som arbetar där utan att vara arbetstagare i förhållande till *rådighetshavaren* inte utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. *Rådighetshavaren* ska även se till att andra anordningar som finns på arbetsstället kan användas utan sådan risk.

12 a §

Den som anlitar en fysisk person för att utföra arbete i sin verksamhet, utan att anställa eller hyra in den som utför arbetet, och har det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön, ska vidta de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete.

12 b §

Den som anlitar inhyrd arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet ska vidta de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete.

Det som sägs i första stycket ska också gälla den uppdragsgivare som på annat sätt anlitar en juridisk person som låter någon utföra arbete i uppdragsgivarens verksamhet, och där uppdragsgivaren har det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön.

6 kap.

6 a §

Om ett skyddsombud anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, ska skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren och begära sådana åtgärder. Skyddsombudet kan också begära att en viss undersökning ska göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. På framställning ska arbetsgivaren genast lämna skyddsombudet en skriftlig bekräftelse på att arbetsgivaren mottagit dennes begäran. Arbetsgivaren ska utan dröjsmål lämna besked i frågan. Gör arbetsgivaren inte det eller beaktas inte begäran inom skälig tid, ska Arbetsmiljöverket efter framställan av skyddsombudet pröva om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § ska meddelas. Sådan framställning av ett skyddsombud på fartyg ska i stället lämnas till Transportstyrelsen, som ska pröva om föreläggande eller förbud enligt fartygssäkerhetslagen (2003:364) ska meddelas.

Där skyddskommitté finns, kan skyddsombud direkt påkalla kommitténs behandling av en arbetsmiljöfråga.

Ett skyddsombuds begäran enligt första stycket får även avse skyddsåtgärder som behövs för att arbetsgivaren på det arbetsställe där skyddsombudet är verksamt ska uppfylla sina skyldigheter gentemot utomstående arbetskraft enligt 3 kap. 12 §.

Ett skyddsombuds begäran enligt första stycket får även avse skyddsåtgärder som behövs för att arbetsgivaren på det arbetsställe där skyddsombudet är verksamt ska uppfylla sina skyldigheter gentemot utomstående arbetskraft enligt 3 kap. 12 § *och 12 b § första stycket.*

Det som i första och andra styckena sägs om skyddsombud ska också gälla för studerandeskyddsombud som avses i 17 §

9 §

Skyddskommittén *skall* delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa arbetets genomförande. Den *skall* noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande arbetsmiljöförhållanden. En skyddskommitté på fartyg *skall* vidare vaka över att fartyget har den bemanning som det *skall* ha enligt beslut eller föreskrifter. I skyddskommittén *skall* behandlas frågor om

1. företagshälsovård,
2. handlingsplaner enligt 3 kap. 2 a §,
3. planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser, arbetsmetoder och av arbetsorganisation,
4. planering av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall,
5. upplysning och utbildning rörande arbetsmiljön,

Skyddskommittén *ska* delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa arbetets genomförande. Den *ska* noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande arbetsmiljöförhållanden. En skyddskommitté på fartyg *ska* vidare vaka över att fartyget har den bemanning som det *ska* ha enligt beslut eller föreskrifter. I skyddskommittén *ska* behandlas frågor om

1. företagshälsovård, *särskilt vad gäller det förebyggande arbetsmiljöarbetet,*
5. upplysning och utbildning rörande arbetsmiljön, *och*

6. arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamheten på arbetsstället.

7 kap.

7 §

Arbetsmiljöverket får gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2–12 §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel besluta de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas, och de bestämmelser i förordning (EG) nr 1907/2006 som omfattas av Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar ska följas.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Ett sådant föreläggande eller förbud får riktas även mot staten som arbetsgivare

Om någon inte följer ett föreläggande, får Arbetsmiljöverket besluta att rättelse ska ske på hans eller hennes bekostnad.

Om ett föreläggande har beslutats beträffande en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (2010:900) men sådant lov inte beviljas, upphör föreläggandet att gälla i fråga om den åtgärden.

Arbetsmiljöverket får gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2–12 b §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel besluta de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas, och de bestämmelser i förordning (EG) nr 1907/2006 som omfattas av Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar ska följas.

8 kap.

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska tas ut om en överträdelse har skett av en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§. Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska tas ut om en överträdelse har skett av en föreskrift som har meddelats med stöd av

1. 4 kap. 1–8 §§ och

2. 4 kap. 10 § första stycket i fråga om

*a) systematiskt arbetsmiljöarbete
och*

b) organisatorisk och social arbetsmiljö.

Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

En föreskrift om sanktionsavgift ska ange hur avgiften beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska vara lägst 1 000 och högst 1 000 000 kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Uppdraget

Enligt våra kommittédirektiv *Utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö* (dir. 2021:44) ska utredningen 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 oavsett yrke, bransch eller sektor.

Utredningen ska bland annat

- 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.

Utredningen ska så långt som möjligt värna befintliga regelverk och system som gäller för arbetstagare i Sverige när det gäller arbetsmiljö. Vi ska säkerställa att författningsförslagen ansluter till den systematik och terminologi som används i svensk rätt. Utredningen ska värna den svenska arbetsmarknadsmodellen i våra överväganden och förslag och våra förslag ska rymmas inom ramen för den befintliga statliga myndighetsstrukturen.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen tillsattes i juni 2021 men det egentliga arbetet inleddes i oktober samma år när den första medarbetaren i sekretariatet tillsattes. Utredningsarbetet har genomförts i samarbete med utredningens experter och sakkunniga samt i samråd med den referensgrupp som har varit knuten till utredningen.

Experter och sakkunniga har tagit del av utredningens utkast till texter och har givits tillfälle att lämna synpunkter på innehållet. Vissa specifika sakfrågor har också diskuterats särskilt vid sammanträden med experter och sakkunniga.

Utredningen har haft sammanträden med experter och sakkunniga vid nio tillfällen, samtliga under 2022 eftersom förordnandet av experter och sakkunniga skedde i januari 2022. Med referensgruppen har vi haft sammanträde vid fyra tillfällen under 2021 och ett tillfälle 2022. Vi har även haft ett gemensamt sammanträde med referensgruppen och våra experter och sakkunniga under våren 2022. Covid-19-pandemin har präglat det praktiska upplägget av våra sammanträden så de har mestadels skett digitalt.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i åtta kapitel.

Kapitel 1 innehåller författningsförslaget och kapitel 2 utredningens uppdrag och genomförande.

I kapitel 3 behandlas frågan om ett utvidgat rådighetsansvar. Där ger vi en bakgrundsbeskrivning av nu gällande rätt, lyfter ett antal situationer som kan vara problematiska och analyserar dem närmare efter en genomgång av tidigare utredningar, förslag och regeringsuppdrag samt genomgång av vissa delar ur ett internationellt perspektiv.

Kapitel 4 behandlar frågan om möjligheter till sanktionsavgifter på fler områden. I det kapitlet beskriver vi bland annat handläggningen av sanktionsavgifter, vilka bemyndiganden som finns gällande sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet samt vilka grundläggande krav som gäller för föreskrifter kopplade till sanktionsavgifter. Vi redogör även närmare för regelverket för systematiskt arbetsmiljöarbete respektive organisatorisk och social arbetsmiljö.

Kapitel 5 avser utökad användning av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Där ger vi en kort bild av historiken

gällande företagshälsovård, den nu gällande rättsliga regleringen och företagshälsovårdens organisation.

Våra överväganden och förslag är indelade på respektive område och återfinns därför sist i kapitel 3–5.

I kapitel 6 redovisar vi våra överväganden gällande ikraftträdandedatum och övergångsbestämmelser. I kapitel 7 följer vår analys av förslagets konsekvenser. Författningskommentarer finns i kapitel 8.

3 Ett utvidgat rådighetsansvar

3.1 Inledning

3.1.1 Vårt uppdrag om rådighetsansvar

Regeringen konstaterar i sin arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 att arbetslivet har förändrats snabbt och fortsätter att göra det. Ny teknik och nya sätt att organisera arbete minskar vissa traditionella arbetsmiljörisker samtidigt som förändringarna innebär nya risker i arbetslivet. Det handlar om förändringar som påverkar hur vi arbetar, var vi arbetar och när vi arbetar. Den tekniska utvecklingen gör både att det är möjligt att arbeta på annan plats än den fysiska arbetsplatsen och att tjänster kan förmedlas på nya sätt genom digitala plattformar. I arbetsmiljöstrategin framhålls att det inte bör finnas några oklarheter i arbetsmiljöansvaret när tjänster förmedlas genom nya digitala verktyg och det ska inte heller finnas några oklarheter i ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i de situationer när arbetsgivaren inte råder över arbetsplatsen.¹

I kommittédirektiven återkommer formuleringarna från arbetsmiljöstrategin om den tekniska utvecklingen och nya digitala verktyg. Utöver det framhålls i direktiven att sättet att organisera arbetet har förändrats. Inom vissa delar av arbetsmarknaden tenderar arbete i större utsträckning att läggas ut på uppdragstagare i stället för egna anställda. Att arbete organiseras på nya sätt skapar fler situationer där någon annan än arbetsgivaren kontrollerar eller påverkar arbetsmiljön.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen analysera om det finns förutsättningar för att utöka rådighetsansvaret i arbetsmiljölagen till att gälla i fler situationer. Det handlar om sådana situationer där arbetsgivaren själv inte har rådighet över arbetsstället men där

¹ Skr. 2020/21:92 s. 9 och 11.

det kan finnas någon annan aktör som har möjlighet att påverka arbetsmiljön på ett sådant sätt att den aktören kan ges ett arbetsmiljöansvar. Ett sådant ansvar ska gälla även för personer som inte är arbetstagare hos aktören. Eventuella förslag ska inte påverka arbetsgivarens arbetsmiljöansvar.

3.1.2 Inriktning och avgränsningar

Rådighetsansvaret

Utredningen har tolkat uppdraget i den här delen som att vårt fokus ska ligga på att analysera förutsättningarna för att utöka det s.k. rådighetsansvar som uttrycks i 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen och då framför allt paragrafens första stycke. Den bestämmelsen handlar om att någon annan aktör än arbetsgivaren har rådighet över ett arbetsställe (vilket enligt Arbetsmiljöverket avser den som faktiskt bestämmer över arbetsstället, se avsnitt 3.2.7), och därmed ansvar för fasta och andra anordningar där.

En utvidgning av det skulle kunna innebära att ansvaret ses i vidare mening så att det inte bara avser den som har rådighet över arbetsstället eller ansvar för fysiska anordningar, utan exempelvis utvidgas till den aktör som har rådighet över planering av arbetet eller dess utförande, över moment i arbetet eller som har möjlighet att påverka arbetsmiljön i stort. Som vi ser det behöver en sådan utvidgning inte göras i den nu befintliga bestämmelsen utan kan läggas där det passar bäst ur ett lagtekniskt perspektiv.

Ett exempel på när en annan aktör än arbetsgivaren har ett arbetsmiljöansvar är byggherrens ansvar enligt 3 kap. 6 § arbetsmiljölagen (se mer om detta i avsnitt 3.3.1). Detta ansvar får enligt utredningens mening anses vara grundat på det faktum att byggherren har rådighet över sitt byggnads- eller anläggningsarbete och det gäller inte bara den fysiska byggarbetsplatsen utan även planering och projektering. Ett annat exempel är inhyrarens ansvar i 3 kap. 12 § andra stycket. Även det ansvaret kan sägas vara en form av rådighetsansvar i vidare mening, som sträcker sig förbi en specifik arbetsplats och snarare tar sikte på inhyrarens rådighet över arbetets upplägg och arbetsmomenten som sådana för den inhyrda arbetskraften.

Andra former av ansvar

Vi anser att det inte ligger i uppdraget att göra några förändringar i sak i det ansvar som en inhyrare har för den arbetskraft som denne anlitar, eller i reglerna om ansvaret på byggarbetsplatser, men ser att dessa typer av rådighetsansvar kan tjäna som förebilder till en utökning av ansvaret för andra aktörer.

Vi bedömer att vårt uppdrag inte heller handlar om att föreslå någon helt ny lagstiftning eller bestämmelse om någon annan typ av ansvar där aktören i fråga inte har rådighet över arbetsmiljön. En beställare av en tjänst exempelvis har redan rådighetsansvar i den mån det rör sig om fasta eller andra anordningar på dennes arbetsställe. Ett utökat rådighetsansvar enligt vårt uppdrag kan innefatta att låta en beställare av en tjänst få ansvar även i andra situationer eller för andra arbetsmiljöfrågor, men bara förutsatt att denne på något sätt har rådighet över arbetet eller dess planering. Ett lagförslag som innefattar ett beställaransvar för den som är beställare per definition, oavsett om denne har rådighet över arbetet som ska utföras, ligger enligt utredningens mening utanför det här uppdraget att utreda (se mer om beställaransvar i avsnitt 3.5.2).

Arbetsgivarens ansvar och arbetstagarens eget ansvar

I direktiven anges att utredningens förslag inte ska påverka arbetsgivarens ansvar. Vår tolkning av detta är att arbetsgivarens arbetsmiljöansvar inte ska förändras till någon del av våra förslag. Vi ska varken ge arbetsgivaren något ytterligare arbetsmiljöansvar, exempelvis på sådana ställen som denne inte har rådighet över, eller låta någon del av arbetsgivarens arbetsmiljöansvar gå förlorad även om någon ytterligare aktör också ges ett ansvar. Denna tolkning avser den som är faktisk arbetsgivare till någon i en viss given situation. Vi tolkar inte direktiven som att det är uteslutet att genom vårt förslag låta en aktör som också råkar vara arbetsgivare få ett arbetsmiljöansvar även i en annan egenskap, eller att låta en aktör som inte ser sig som arbetsgivare få ett liknande ansvar.

Vår bedömning är vidare att begreppet rådighetsansvar tar sikte på när det finns en aktör som kan ta ansvar för arbetsmiljön men att *denne aktör inte ska vara arbetstagaren själv*.²

På den alltmer digitaliserade och rörliga arbetsmarknaden blir arbetstagarens egen roll i arbetsmiljöarbetet påtaglig. Covid-19-pandemin har medfört stora konsekvenser gällande hur vi arbetar i Sverige sedan våren 2020. Myndigheternas rekommendationer att arbeta hemma i så hög utsträckning som möjligt har gjort att fler arbetar hemifrån, där arbetsgivaren saknar rådighet över arbetsplatsen, och Arbetsmiljöverket inte heller kan bedriva tillsyn i någon större utsträckning (jfr 15 § arbetsmiljöförordningen). Det är likväl helt klart att arbetsgivaren har kvar sitt arbetsmiljöansvar i den situationen.

Arbetstagaren är en aktör som har möjlighet att påverka sin egen arbetsmiljö och har redan ett viktigt ansvar genom att denne enligt 3 kap. 4 § arbetsmiljölagen bland annat ska medverka i arbetsmiljöarbetet. Det innebär att arbetstagaren och arbetsgivaren måste ha ett särskilt gott samarbete vid arbete hemifrån och arbetstagaren måste bidra till att uppmärksamma arbetsgivaren på risker i sin arbetsmiljö. Vid samtal med referensgruppen har det kommit fram att en del parter tycker att arbete i hemmet är ett av de områden där flest frågor uppstår och att även arbetstagarens eget ansvar behöver förtydligas i den situationen, samt i andra fall av arbete där arbetsgivaren saknar rådighet. Utredningen bedömer dock inte att ett uppdrag om ett utökat rådighetsansvar innefattar att utöka arbetstagarens ansvar ytterligare. Det ligger inte heller i linje med uppdragets intentioner som är att behålla en hög skyddsnivå för arbetstagarna. Mot den bakgrunden, och eftersom inte heller arbetsgivarens ansvar ska påverkas, bedömer vi att ändringar i regleringen av arbetstagarens egna ansvar vid arbete hemifrån eller annat mobilt arbete – om än bara i form av förtydliganden – ligger utanför uppdraget.

En möjlig aktör, utöver arbetsgivaren och arbetstagaren, som skulle kunna komma i fråga för ett arbetsmiljöansvar vid arbete hemifrån är den fastighetsägare som upplåter lokaler för arbete. Bestämelsen i 3 kap. 13 § arbetsmiljölagen kan nämligen ses som en form av rådighetsansvar för fastighetsägare, om än beroende av att Arbetsmiljöverket ingriper enligt 7 kap. 8 § arbetsmiljölagen. Vid arbete hemifrån är lokalerna upplåtna privat och inte för arbete. Utred-

² Jfr SOU 2017:24 s. 222, där den utredningen talar om andra aktörer som potentiellt kan ta arbetsmiljöansvar men där det bortses från arbete som utförs i hemmet.

ningen anser att det ligger utanför det här uppdraget att analysera ett utökat ansvar för en upplåtare av lokaler till att också omfatta privat upplåtande.

En annan möjlig aktör som kan komma i fråga för arbetsmiljöansvar vid arbete hemifrån är vissa typer av uppdragsgivare, vilket vi anser omfattas av vårt uppdrag och därför återkommer till i betänkandet.

Begreppen arbetsgivare, arbetstagarare och arbetsställe

Enligt vår bedömning ligger det också utanför vårt uppdrag att förändra arbetsgivar- och arbetstagarbegreppen. Bedömningen av om någon är arbetsgivare eller arbetstagarare är av största vikt för att kunna avgöra arbetsmiljöansvaret och anses av många vara kärnfrågan särskilt när det gäller plattformsarbete och egenanställning. Det finns också ett förslag på ett nytt direktiv från EU-kommissionen gällande plattformsarbetares status, enligt vilket de ska presumeras vara arbetstagarare i vissa fall (se mer om det i avsnitt 3.6.2).

Som vi ser det ligger det dock utanför vårt uppdrag om ett utökat rådighetsansvar att komma med förslag som pekar ut vem som ska ses som arbetsgivare i vissa situationer.

En förändring av ovan nämnda begrepp skulle kunna få stor påverkan på många områden och i direktiven anges särskilt att vi ska värna den svenska arbetsmarknadsmodellen, varför vi bedömer att en eventuell utredning av möjligheterna att förändra arbetsgivar- och arbetstagarbegreppen skulle behöva utgöra ett särskilt uppdrag i sig. Av samma anledning anser vi att det inte ligger inom uppdragsbeskrivningen att förändra innebörden av begreppet arbetsställe.

Kapitlets disposition

I detta kapitel redogörs för utredningens analys, överväganden och förslag gällande rådighetsansvaret. Kapitlet inleds med en beskrivning av några centrala begrepp och en rättslig bakgrund. Därefter följer en beskrivning av ett antal mer eller mindre konkreta situationer där arbetsmiljöansvaret är oklart eller i vart fall svårbedömt. Efter det redogör vi för en del tidigare utredningar, regeringsuppdrag och förslag med bäring på området rådighetsansvar, samt gör

en mycket kort internationell utblick. Slutligen gör vi en analys av förutsättningarna för ett utvidgat rådighetsansvar, med utgångspunkt i de konkreta situationer vi beskrivit tidigare. Kapitlet avslutas med våra överväganden och förslag i den här delen.

3.2 Beskrivning av några centrala begrepp

3.2.1 Arbetsställe och gemensamt arbetsställe

Begreppet *arbetsställe* förekommer i både arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen men definieras inte där. Av förarbetena till arbetsmiljölagen framgår att det har ansetts ogörligt att definiera begreppet med hänsyn till de skiftande förhållanden som det kan vara fråga om och att det i stället är nödvändigt att se till funktionskraven i det aktuella sammanhanget.³ Av samma förarbeten, som i sin tur hänvisar till äldre förarbeten, framgår att med arbetsställe förstås det lokala avgränsade område inom vilket arbetsgivare i och för sin verksamhet bedriver arbete, oavsett om detta utförs i arbetslokal, i det fria eller under jord. Vidare sägs att vad som ska räknas som ett arbetsställe vid tvekan får bedömas från fall till fall och att man i ärenden om att utse regionalt skyddsombud har lagt stor vikt vid de lokala parternas uppfattning om hur arbetsstället bör avgränsas.⁴

Att arbetsmarknadens parter uppfattning får avgöra begreppets avgränsning i fråga om samverkansreglerna framstår som naturligt. Hur begreppet arbetsställe ska användas i övriga arbetsmiljöbestämmelser där det förekommer är inte lika givet.

I samma förarbeten som nyss nämndes uppgavs också att man bör undvika att använda begreppet arbetsställe i arbetsmiljölagen när det kan föranleda tolkningssvårigheter, samtidigt som ett antal bestämmelser räknades upp som tillräckligt tydliga i vad som avses, bland annat 7 kap. 5 § om tillsynsmyndighetens tillträde till arbetsställe och 7 kap. 8 § om föreläggande eller förbud mot den som råder över ett arbetsställe (motsvarande nuvarande bestämmelse i 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen om arbetsmiljöansvar för den som råder över ett arbetsställe som är en central bestämmelse för den här delen av vårt uppdrag). Gällande både 7 kap. 5 och 8 §§ sägs i

³ Prop. 1976/77:149 s. 380.

⁴ A.a. s. 379 f.

propositionen att det uttrycks en lokal anknytning utan att fråga därför borde behöva uppstå om arbetsställets avgränsning.⁵

I en av de kommentarer som finns till arbetsmiljölagen uppges att begreppet arbetsställe bara förekommer i få fall i lagen, varefter det räknas upp tre bestämmelser där begreppet förekommer utöver samverkanskapitlet (6 kap.).⁶ I den kommentaren omnämns över huvud taget inte 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen. När det gäller bestämmelsen i 7 kap. 5 § om tillsynsmyndighetens tillträde däremot så sägs i den aktuella kommentaren att vad som i det enskilda fallet ska anses som arbetsställe får avgöras med hänsyn till tillsynsbehovet.⁷

Arbetsmiljöverket definierade begreppet *arbetsställe* i 2 § i sina tidigare föreskrifter AFS 2009:2 om arbetsplatsens utformning som en sammanfattande term för ett avgränsat område med arbetsplatser inomhus och utomhus, förbindelseleder och personalutrymmen inom vilken arbetsgivare i och för sin verksamhet bedriver arbete. I de nya föreskrifterna med samma namn (AFS 2020:1) finns ingen sådan definition kvar utan i stället definieras ordet *arbetsplats* i 5 §, som enligt de tidigare föreskrifterna alltså utgör en beståndsdel av ett arbetsställe.

När Arbetsmiljöverket i sina system registrerar vilket arbetsställe som berörs av en inspektion används Statistiska centralbyråns (SCB:s) identitetsnummer för arbetsstället. Enligt SCB har ett aktivt företag alltid minst ett arbetsställe, med vilket avses varje adress, fastighet eller grupp av fastigheter där företaget bedriver verksamhet, och om företaget bedriver verksamhet på olika adresser har det flera arbetsställen.⁸

Arbetsställeregistret är ett sätt att exempelvis föra statistik som kan användas för registrering av inspektioner. Det registrerade arbetsstället kan emellertid inte sägas motsvara begreppet arbetsställe i arbetsmiljölagen fullt ut eftersom ett arbetsställe enligt lagen är där arbete bedrivs, vilket inte alltid behöver vara knutet till en fastighet eller adress.

⁵ A.a. s. 380 f.

⁶ Gullberg, Hans och Rundqvist, Karl-Ingvar, *Arbetsmiljölagen i lydelse den 1 juli 2018: Kommentarer och författningar*, Norstedts Juridik, 2018, s. 246. De tre bestämmelser som räknas upp där är 4 kap. 3 § samt 7 kap. 5 och 14 §§.

⁷ A.a. s. 301.

⁸ Ett arbetsställes åttasiffriga identitetsnummer kallas CFAR-nummer och det tilldelas av SCB:s företagsregister. Se SCB:s hemsida: www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/foretagsregistret/vanliga-fragor/ (besökt 2022-06-13).

Begreppet arbetsställe har ingen avgörande betydelse för vårt förslag men vid beskrivning av gällande rätt används begreppet flexibelt utifrån tillämpningsområde.

Vid sidan av arbetsställe förekommer också begreppet *gemensamt arbetsställe* i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen. Med det avses ett lokalt avgränsat område där flera företag samtidigt bedriver verksamhet.⁹ Innebörden av ett gemensamt arbetsställe är den samma som att två eller flera bedriver en verksamhet på ett och samma arbetsställe.¹⁰ Det innebär att detta begrepp följer samma flexibilitet som begreppet arbetsställe.

Det förhållandet att begreppen *arbetsställe* och *gemensamt arbetsställe* inte är tydligt definierade vare sig i lagtext eller i förarbeten är problematiskt utifrån möjligheten att kunna förutse var gränserna för arbetsmiljöansvaret går. Vi återkommer till den frågan i anslutning till våra överväganden och förslag.

3.2.2 Digital arbetsplattform och plattformarbete

Det finns olika slags digitala plattformar. Eftersom den här utredningen handlar om arbetsmiljö är det digitala *arbetsplattformar* som behandlas i betänkandet. Det är inte alltid lätt att dra gränsen mellan arbetsplattformar och andra typer av digitala plattformar, vars främsta syfte är att utnyttja eller dela resurser eller som enbart förmedlar kontakt mellan utförare och beställare utan att organisera arbetet i övrigt. I många fall är det just det som är frågan när arbetsmiljöansvaret ska bedömas – kan den digitala plattformen anses ha en roll liknande arbetsgivarens eller fyller den en helt annan funktion?

Vi använder begreppet digital arbetsplattform i betänkandet, men med vetskapen att prefixet ”arbets-” kan diskuteras i relation till vissa plattformar. Det beskriver vi närmare i bland annat avsnitten 3.4.5 och 3.7.5 om plattformarbete samt i avsnitt 3.6.2, där den här frågan berörs något i samband med EU-kommissionens förslag om bättre arbetsvillkor för plattformarbete.

En digital arbetsplattform är vanligtvis en webbplats eller mobilapplikation där tjänster som utförs av någon för en beställares räkning förmedlas. Företaget som driver plattformen kallas ofta platt-

⁹ Prop. 1976/77:149 s. 381.

¹⁰ Jfr prop. 1993/94 :186 s. 56 f.

formsföretag eller arbetsplattformsföretag, vilket är begrepp som används även i det här betänkandet. Arbete via ett digitalt arbetsplattformsföretag innefattar alltså ett trepartsförhållande mellan aktörerna beställare, utförare och det mellanliggande digitala arbetsplattformsföretaget.¹¹ Som redan nämnts innefattar benämningen arbetsplattform, till skillnad från andra digitala plattformar, att plattformen/plattformsföretaget inte bara förmedlar utan även har någon form av delaktighet i att organisera eller övervaka arbetet.

Det finns inga egentliga begränsningar av vilken typ av arbete som kan utföras via digitala arbetsplattformar eller var det kan utföras eftersom det kan handla om såväl fysiskt som digitalt arbete. Här nämns endast några vanliga företeelser.

Digitala arbetsplattformar förekommer ofta som förmedlare av leveranser av olika slag, så som bil- eller cykelbud. Det handlar då om fysiskt och rörligt arbete på platser som inte är fastställda i förväg men där arbetet sker lokalt. Exempel på plattformsföretag inom denna kategori som verkar i Sverige är Bolt, Budbee, Foodora, Ubereats och Wolt.¹² Det kan också handla om andra typer av fysiska tjänster så som flytt hjälp, målning, möbelmontering och hämtning för återvinning. Sådana tjänster kan vara rörliga men kan även utföras på plats i exempelvis någons hem. Exempel på plattformsföretag som förmedlar den här typen av tjänster mellan beställare och utförare är Taskrunner och Tiptapp. Det är dock tveksamt om just dessa två plattformsföretag omfattas av begreppet ”arbetsplattform” efter två kammarätsavgöranden där plattformsföretagen inte ansågs vara arbetsgivare till utförarna utan snarare bara erbjuda vissa servicetjänster till användarna (se mer om dessa avgöranden i avsnitt 3.4.5.). Det finns också plattformsföretag som förmedlar arbete av det mer akademiska slaget som utförs digitalt vid den egna datorn av exempelvis nätverksarkitekter, psykologer och översättare.¹³ Denna typ av arbete behöver inte ske lokalt utan såväl utföraren som plattformsföretaget kan finnas var som helst i världen.

Begreppen digital arbetsplattform och plattformsarbete avser hur arbetet förmedlas, dvs. genom ett plattformsföretag. Utföraren kan ha vilken arbetsrättslig status som helst. Utföraren kan vara anställd av plattformsföretaget, vara anställd av eller fakturera via egenan-

¹¹ SOU 2017:24 s. 222.

¹² IAF, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Den nya arbetsmarknaden – Utmaningar för dagens arbetslöshetsförsäkring*, Rapport 2020:3, se bilaga 1 på s. 56.

¹³ Se Saco, *Varför gigger akademiker*, 2021.

ställningsföretag, eller vara egenföretagare (se mer om dessa termer under respektive avsnitt). Utföraren kan också agera som privatperson utan vare sig anställning eller någon koppling till ett företag eller eget företagande, dvs. sakna en arbetsrättslig status.

Ersättningen kan därmed betalas av plattformsföretaget till utföraren så som lön, genom faktura vid egenföretagande, till ett fakturerande egenanställningsföretag som i sin tur betalar ut lön till utföraren, eller direkt från kunden till utföraren, beroende på upplägget. I Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF:s) rapport *Den nya arbetsmarknaden – Utmaningar för dagens arbetslöshetsförsäkring*, finns en omfattande sammanställning av anställningsförhållanden och ersättningsmodeller i olika plattformsföretag.¹⁴ Det kan även skilja sig åt vem som tar initiativet till uppdraget, hur arbetet prissätts och hur utförarens arbetsutrustning hanteras.

Arbete via plattformsföretag utförs typiskt sett som tillfälliga uppdrag, vilket är bakgrunden till att den här typen av arbete ofta också går under benämningar som ”gig”, ”gig-arbete” eller arbete inom ”gig-ekonomin” och de företag som driver plattformarna ofta kallas för ”gig-företag”. I det här betänkandet använder vi oss huvudsakligen av begreppet digital arbetsplattform/arbetsplattformsföretag eller bara plattform/plattformsföretag i stället för ”gig”, för att tydliggöra att det för vår del är hur arbetet förmedlas och styrs, dvs. genom en plattform, som är avgörande för vår utredning. Ibland används även uttrycket ”app-företag” om de företag som driver de digitala plattformarna men det begreppet använder vi inte i vårt betänkande.

Det är vanligt förekommande att den egentliga kunden till ett plattformsföretag, dvs. den som köper det företagets tjänster, är ett företag. Det kan exempelvis vara en restaurang som använder sig av matbud. Den som tar emot den slutliga leveransen är en privatperson som har köpt mat och får den levererad genom restaurangens avtal med plattformsföretaget. När vi beskriver den typen av situation använder vi begreppet ”slutkund” för den som får mat eller varor levererade till sig.

¹⁴ IAF, s. 56 f.

3.2.3 Egenföretagare och ensamföretagare

När utredningen använder begreppet *egenföretagare* i betänkanudet avser det *en fysisk person som bedriver enskild näringsverksamhet*. Anledningen till denna avgränsning av definitionen beskrivs närmare i det här avsnittet. Begreppet ensamföretagare använder vi inte i detta kapitel annat än om det förekommer i hänvisad litteratur, varför innebörden ändå beskrivs kort här.

Olika sätt att definiera egenföretagare

Det finns ingen fastslagen juridisk definition av vad som menas med egenföretagare utan det kan variera i olika sammanhang. En vanlig definition är att egenföretagaren är *en fysisk person som driver en enskild firma eller är delägare i ett handelsbolag*.¹⁵ Kännetecknande för denna definition är att egenföretagaren är personligt ansvarig för sina skulder, till skillnad från den som bedriver verksamhet i aktiebolag.

Även inom socialförsäkringsområdet menas med egenföretagare den som driver egen verksamhet i form av exempelvis enskild firma eller handelsbolag. En företagare som ensam bedriver verksamhet i aktiebolagsform (fåmansbolag) betraktas däremot som arbetstagar i det sammanhanget.¹⁶

Skatterättsligt behandlas inkomsterna i enskild firma eller handelsbolag som inkomst av näringsverksamhet där egenföretagaren själv betalar egenavgifter (förutsatt att ett godkännande för F-skatt finns, se mer om det längre ned), medan den som äger ett aktiebolag och tar ut lön beskattas i inkomstslaget tjänst så som en anställd och bolaget är ansvarigt för att betala in arbetsgivaravgifterna i egenskap av arbetsgivare.¹⁷

Det finns också sammanhang där man som egenföretagare räknar *personer som driver ett företag utan anställda oavsett företagsform*.¹⁸ I den definitionen räknas även ägare till aktiebolag utan utomstående anställda som egenföretagare (sådana företag benämns ibland även soloföretag). Till dem som använt sig av detta synsätt hör Unionen,

¹⁵ Se FAR:s definition på www.faronline.se/dokument/rattserien/rattskatt/e/rs_egenforetagare/ (besökt 2021-11-17).

¹⁶ Prop. 2009/10:120 s. 42 f. och SOU 2015:21 s. 292.

¹⁷ För fåmansföretagare finns särskilda bestämmelser i inkomstskattelagen (1999:1229) som innebär att en viss del av inkomsten även får beskattas i inkomstslaget kapital.

¹⁸ Se FAR:s kommentar till sin definition på www.faronline.se/dokument/rattserien/rattskatt/e/rs_egenforetagare/ (besökt 2021-11-17).

som välkomnar egenföretagare oavsett bolagsform som medlemmar.¹⁹ Även Saco har definierat egenföretagare på detta sätt i rapporten *Varför gigger akademiker* från 2021. I F-skatteutredningens delbetänkande *F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor* konstateras att det inte finns någon entydig definition av begreppet egenföretagare. Också den utredningen väljer att inkludera aktiebolag i begreppet och definierar för sin utrednings del egenföretagare som en fysisk person som bedriver enskild näringsverksamhet, handelsbolag eller näringsverksamhet i fåmansföretag utan några utomstående anställda.²⁰

Begreppet egenföretagare har också tolkats ta sikte på *fysiska personer som bedriver näringsverksamhet*.²¹ Med en sådan avgränsning räknas alltså inte innehavare av andra företagsformer än enskild firma som egenföretagare, dvs. inte heller delägare i handelsbolag.

Ensamföretagare inom arbetsmiljöområdet

Den här utredningens arbete går ut på att se över vissa frågor inom området arbetsmiljö. Begrepps användningen i utredningen bör därför så långt som möjligt spegla användningen inom det rättsområdet men inte heller här finns det någon definition av begreppet egenföretagare och begreppet används inte i lagstiftningen.

I 3 kap. 5 § andra stycket arbetsmiljölagen talas i stället om vilka skyldigheter den har *som ensam eller gemensamt med familjemedlem driver yrkesmässig verksamhet utan anställd*. Detta subjekt brukar benämnas som *ensamföretagare*.²² Innebörden av bestämmelserna är att vissa regler i lagen görs tillämpliga även för ensamföretagare.

Anledningen till att ensamföretagare endast omfattas av vissa delar av arbetsmiljölagen är att det inte ansågs lämpligt att reglera arbetsförhållandena för en företagare i sådana avseenden som inte kan bli föremål för tillsyn eller där regleringen kan upplevas som ett obehörigt ingrepp i den personliga integriteten.²³ Det framgår inte av bestämmelsen eller dess förarbeten om den är avsedd att inkludera även aktiebolag med ensam ägare. Högsta förvaltningsdomstolen

¹⁹ Se www.unionen.se/medlemskapet/egenforetagare/egenforetagare-ar-valkomna-som-medlemmar (besökt 2021-11-17).

²⁰ SOU 2018:49 s. 24.

²¹ Jfr DS 2002:56 s. 80 f.

²² Gullberg och Rundqvist, s. 154.

²³ Prop. 1976/77:149 s. 41 och 261.

likställer begreppet ensamföretagare enligt nyss nämnda bestämmelse med egenföretagare utan anställda (se HFD 2017 ref. 6), men i den domen klargörs inte heller om dessa termer inkluderar aktiebolag utan anställda eller delägare i handels- och kommanditbolag, eller om termerna enbart används för enskilda firmor.

Utredningen kan inledningsvis konstatera att handels- och kommanditbolag alltid består av mer än en bolagsman, varför den arbetsmiljörättsliga termen ensamföretagare inte lär avse dessa företagsformer, annat än om de bedrivs gemensamt med en familjemedlem. Frågan om aktiebolag med endast en ägare eller endast familjemedlemmar som ägare, som också arbetar i bolaget, ingår i begreppet ensamföretagare är mer oklar.

Resonemanget i förarbetena om den personliga integriteten, kombinerat med det faktum att bestämmelsen i 3 kap. 5 § andra stycket arbetsmiljölagen tillkom på 70-talet när det får förmodas ha varit mindre vanligt att driva företag ensam i aktiebolagsform, indikerar att bestämmelsen är avsedd för verksamhet som *inte* bedrivs i aktiebolagsform.

När Arbetsmiljöverket bedriver tillsyn av arbetsmiljön används omväxlande termen egenföretagare och ensamföretagare som synonymer, och såvitt utredningen kan förstå så är uppfattningen hos Arbetsmiljöverket att 3 kap. 5 § arbetsmiljölagen tar sikte på enskilda firmor och möjligtvis ägare av handels- eller kommanditbolag utan anställda.²⁴ Aktiebolag med en ensam ägare eller endast familjemedlemmar som ägare betraktas däremot som arbetsgivare med anställd/anställda, med de skyldigheter som följer därav. I de allmänna råden till Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete anges att när ett litet företag drivs som ett bolag är arbetsgivaren en juridisk person och att juridiska personer kan vara bland annat handelsbolag och aktiebolag. Hur handelsbolag som endast ägs av familjemedlemmar (dvs. som också omfattas av begreppet ensamföretagare) ska hanteras framgår inte.

Utredningen väljer att enbart använda begreppet egenföretagare i det här kapitlet och avser då *en fysisk person som bedriver enskild näringsverksamhet*. På så sätt harmoniserar begreppet relativt väl med

²⁴ Jfr Arbetsmiljöverket, *Rutiner för inspektion*, 2021/020556, s. 36. Där framgår det att myndigheten kan rikta förbud mot bl.a. egenföretagare, varefter exemplet ges att förbud kan riktas mot en enskild namngiven person i egenskap av ensamföretagare. På s. 119 framgår att det vid förmedling av arbetskraft kan vara fråga om att uppdrag förmedlas till en egenföretagare/uppdragstagare *eller* (utredningens kursivering) till ett företag.

användningen av begreppet ensamföretagare inom arbetsmiljörätten, även om vi exkluderar familjeägda handelsbolag och kommanditbolag. Anledningen till att vi avgränsar begreppsanvändningen på detta sätt är för att begreppet då sammanfaller bättre med de varianter av egenföretagande som verkar vara mest frekventa inom de områden som utredningen analyserar djupast i frågan om rådighetsansvar, nämligen plattformarbete och egenanställning.

Ensamma ägare av aktiebolag eller handelsbolag (inklusive de som äger tillsammans med medlemmar i den egna familjen) utan någon annan anställd kommer också att beaktas men faller in under begreppet småföretag.

En egenföretagare kan i sin tur ha anställda, men det lär vara mindre vanligt, i vart fall för svenska enskilda firmor. Att ha anställda innebär ökade kostnader och ett ökat risktagande, vilket sannolikt ofta föranleder att man vid en sådan utökning av verksamheten går över till aktiebolagsform. Utgångspunkten när vi skriver om egenföretagare är att de inte har några anställda.

På engelska benämns egenföretagare ibland som *self-employed*, vilket kan medföra en viss begreppsförvirring i förhållande till den svenska termen egenanställning, som är något annat.

3.2.4 Egenanställd och egenanställningsföretag

Egenanställning är enligt Svenska Akademiens ordlista (SAOL) en anställningsform för egenföretagare som innebär tillfällig anställning hos ett faktureringsföretag (egenanställningsföretag). Men definitionen i SAOL står inte helt i samklang med hur begreppen arbetsgivare och arbetstagare hanteras ur juridiskt perspektiv, och inte heller med språkbruket bland olika aktörer som är införstådda med den här typen av arbete. Det är långt ifrån självklart att en egenanställd ur juridiskt perspektiv ska betraktas just som *anställd* med allt vad det innebär i fråga om exempelvis att ha en arbetsgivare med arbetsmiljöansvar.

Det kan i vissa fall bli en bedömningsfråga om utföraren av arbete ska anses vara anställd av egenanställningsföretaget eller om egenanställningsföretaget enbart ska ses som en löneadministrerande part och det snarare är uppdragsgivaren som är den egentliga arbetsgivaren. Mer om detta kommer längre fram i kapitlet. Nedan följer

enbart en beskrivning av det formella upplägg som utredningen har i åtanke när begreppet egenanställning används.

Att arbeta som egenanställd innebär ett trepartsförhållande på likartat sätt som plattformarbete. De tre aktörerna i detta fall är kunden, den egenanställda och det mellanliggande egenanställningsföretaget. Den egenanställda kontaktar själv sin kund och skapar en relation med denne, samt gör upp om detaljerna kring arbetet och ersättningen.

Precis som vid arbete genom plattformsföretag kan de flesta typer av arbete utföras på detta sätt och platsen för arbetets utförande kan ligga var som helst. Den egenanställda utför arbetet gentemot kunden men har för uppdraget ett avtal om tidsbegränsad anställning med egenanställningsföretaget. Det är egenanställningsföretaget som upprättar ett avtal med kunden och står för sådan administration som fakturering till kunden och skatteinbetalning. Utföraren (den egenanställda) får lön utbetald från egenanställningsföretaget. För egenanställningsföretaget består vinningen av att det får provision på den egenanställdes lön. En del uppdragsgivare vill bara anlita uppdragstagare som har F-skatt och för utförarens del ger egenanställningsföretaget denne en möjlighet att utföra arbete så som en egenföretagare men utan att behöva skaffa eget godkännande för F-skatt och sköta administration kring fakturering och dylikt.²⁵ Möjligheten till egenanställning erbjuder därmed ett sätt att kunna konkurrera om vissa uppdrag för de uppdragstagare som inte har F-skatt.

De största skillnaderna mellan att arbeta genom ett egenanställningsföretag och att arbeta genom ett digitalt arbetsplattformsföretag är hur arbetet förmedlas och styrs samt hur ersättningen betalas.

Egenanställningsföretaget förmedlar inte arbetet utan utföraren hittar kunden helt på egen hand och styr själv över arbetets upplägg. Egenanställningsföretaget står enbart för formalia i form av att vara avtalspart. Egenanställningsföretaget förmedlar typiskt sett ersättningen och betalar in skatterna eftersom utföraren i vart fall formellt brukar betraktas som anställd där (en tidsbegränsad anställning för uppdraget).

Vid plattformarbete däremot förmedlas arbetet genom plattformsföretaget, som kan utöva olika grad av styrning av uppdraget. Vissa plattformsföretag anger villkoren för uppdraget, sätter priserna för det och utförarna använder sig dessutom av plattforms-

²⁵ Jfr SOU 2017:24 s. 166 f. och 173 samt SOU 2018:49 s. 155.

företagets utrustning, medan andra plattformsföretag enbart för samman beställare och utförare utan att styra arbetet.

Gemensamt för majoriteten av digitala plattformsföretag är att de *inte* betraktar utförarna som anställda av dem, så som egenanställningsföretagen normalt sett gör. Ersättningen till utförarna betalas typiskt sett inte ut från de digitala plattformsföretagen som lön, utan genom att utföraren fakturerar själv och på egen hand sköter sin skatteinbetalning.²⁶

Även plattformsföretagen kan vara sådana aktörer som bara vill anlita eller förmedla uppdragstagare som har F-skatt. Det innebär att det inte är ovanligt att utföraren av plattformsarbete i sin tur är anställd av ett egenanställningsföretag, vilket medför att det mellan utföraren och den slutliga beställaren av tjänsten finns två andra mellanliggande aktörer; ett plattformsföretag och ett egenanställningsföretag.²⁷ I jämförelse med det ovan beskrivna trepartsförhållandet är det då plattformsföretaget som är att se som ”kund”, som i sin tur har en slutkonsument som kund, vilket gör att det blir ett upplägg med fyra inblandade parter.

3.2.5 In- och uthyrning, in- och utlåning samt entreprenad

Det finns flera olika situationer när arbetstagare arbetar på någon annans än sin arbetsgivares arbetsställe eller under någon annans än sin arbetsgivares arbetsledning. Detta görs enligt ett avtal mellan arbetsgivaren och en annan aktör där den andre aktören ofta är den som har störst möjligheter att ta ansvar för arbetsmiljön. De vanligaste sådana situationerna är inhyrning av arbetskraft (uthyrning sett ur arbetsgivarens perspektiv), inlåning av arbetskraft (utlåning sett ur arbetsgivarens perspektiv) eller utförande av entreprenadarbete.

In- och uthyrning av arbetskraft

Uthyrning av arbetskraft regleras särskilt i lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare. Den lagen är enligt 1 § tillämplig på arbetstagare som är anställda av bemanningsföretag i syfte att hyras ut till kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning.

²⁶ IAF, s. 25 f. och 56 f.

²⁷ A.a. s. 26.

Bemanningsföretag definieras enligt 5 § som en fysisk eller juridisk person som har arbetstagare anställda i syfte att hyra ut dessa till kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning.

När vi använder begreppen in- och uthyrning av arbetskraft i det här kapitlet avser vi det samma som i lagen om uthyrning av arbetstagare. Oftast framgår det av avtalet mellan de inblandade aktörerna att det är fråga om personaluthyrning från ett bemanningsföretag, även om det förekommer att det inte är helt klart vad en situation ska betraktas som.²⁸

En avgörande faktor är att det inhyrande kundföretaget tar kontrollen över och ledningen av arbetet. Det innebär att arbetsgivaren i hög grad saknar möjlighet att påverka arbetsmiljön vid just det arbete som uthyrningen omfattar. Av den anledningen finns det en särskild reglering i arbetsmiljölagen för den här situationen (3 kap. 12 § andra stycket). Den regleringen beskrivs närmare i den rättsliga bakgrunden i avsnitt 3.3

In- och utlåning av arbetskraft

In- och utlåning av arbetskraft kan också förekomma i vissa branscher. Det har sedan tidigare varit vanligt inom byggbranschen och på flera områden finns det reglerat i kollektivavtal vad som ska gälla i den situationen.²⁹ Även mellan myndigheter har in- och utlåning av personal förekommit. Under den stora flyktingströmmen 2015 hade Migrationsverket stort behov av att låna in personal och Arbetsgivarverket utredde då saken i två olika promemorior.³⁰ Arbetsgivarverket tillhandahåller också en mall för samarbetsavtal mellan myndigheter avseende inlåning av arbetstagare.³¹ I samband med covid-19-pandemin har även myndigheter som Tillväxtverket, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten haft ett växande personalbehov och fått låna personal av andra myndigheter, men regelverket har bedömts

²⁸ Jfr beskrivningen av Arbetsdomstolens mål nr A154/21 i avsnitt 3.4.6, där en del fråga är om en person har varit inhyrd eller egenanställd enligt avtalet mellan inblandade aktörer.

²⁹ Prop. 1993/94:186 s. 67. Se även SOU 2017:24 s. 153 f.

³⁰ Arbetsgivarverket, *Promemoria avseende kompetensbehov hos vissa statliga myndigheter med anledning av flyktingsituationen*, 2015-10-21 (rev. 2016-02-17) och *In- och utlåning av arbetstagare mellan statliga arbetsgivare*, 2016-02-17.

³¹ Arbetsgivarverket, *Samarbetsavtal avseende inlåning av arbetstagare till Y-myndigheten från X-myndigheten*, 2018-07-23, finns bland Arbetsgivarverkets stödmaterial på www.arbetsgivarverket.se/ledare-i-staten/arbetsgivarguiden/samhalls kris/nar-det-uppstarr-en-kris/ (hämtat 2022-03-08).

vara oklart för in- och utlån av personal, varför regeringen har tillsatt en utredning för att underlätta framtida in- och utlån av personal mellan myndigheter.³² Vi har även erfarit att utlåning av personal har förekommit inom vården i samband med covid-19-pandemin, exempelvis till regioner från andra arbetsgivare.

Utlåning är inte reglerat särskilt men kan beskrivas som en slags uthyrning av arbetskraft där utlånaren inte är ett bemanningsföretag utan ett företag med liknande verksamhet som inlånaren.³³ Ersättningen kan lämnas enbart genom att arbetskraft tillhandahålls eller genom debitering mellan parterna.³⁴

Det förekommer emellanåt att personal som lämnar sin arbetsgivare för att tjänstgöra hos en annan arbetsgivare en kortare period, som visstidsanställd där, benämns som utlånade men det är inte vad som avses med in- och utlåning i det här sammanhanget.

Med in- och utlåning av arbetskraft avser vi i det här betänkandet när den utlånade arbetstagares anställningsförhållande med arbetsgivaren (som inte är ett bemanningsföretag) är oförändrat under tiden som arbetstagaren är utlånad. Även Arbetsgivarverket definierar utlåning på liknande sätt i sin mall för samarbetsavtal och skriver i promemorian *In- och utlåning av arbetstagare mellan statliga arbetsgivare* att det är avgörande att lön och andra ersättningar fortsätter att utgå från arbetsgivaren, som i sin tur fakturerar mottagande myndighet, för att det ska betraktas som utlåning.³⁵

Entreprenad

Arbetskraft kan också utföra arbete för ett annat företag som en del av ett entreprenadarbete för sin egen (om egenföretagare) eller sin arbetsgivares räkning på uppdrag av det andra företaget. Ur arbetsmiljörättsligt perspektiv får det olika följder om arbetskraften är inhyrd eller arbetar inom ramen för en entreprenad, vilket vi beskriver närmare dels i den rättsliga bakgrunden i avsnitt 3.3, dels i avsnitt 3.4.3 om entreprenad utanför den ordinarie arbetsplatsen.

³² Regeringskansliet, *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter*, 2021-10-29. Utredningens beteckning är Fi 2021:C och uppdraget ska redovisas till Finansdepartementet senast den 15 augusti 2022.

³³ Prop. 1993/94:186 s. 67.

³⁴ Jfr prop. 1993/94:186 s. 67 och Arbetsgivarverket, 2018.

³⁵ Arbetsgivarverket, 2016, s. 2.

I den rättsliga bakgrunden beskriver vi begreppen arbetsgivare och arbetstagare och går då in på vilka faktorer som avgör om någon ska betraktas som anställd (av uppdragsgivaren) snarare än självständig uppdragstagare (dvs. entreprenör eller entreprenadanställd). Men det kan även uppstå svårigheter i gränsdragningen mellan om någon ska ses som inhyrd eller som entreprenadarbetare. I normalfallet bör avtalet mellan parterna kunna vara avgörande. Där anges det typiskt sett om det är ett uthyrningsavtal eller ett entreprenadavtal. Ibland behöver avtalets innebörd fastställas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Omständigheter som talar för att det är fråga om ett uthyrningsförhållande snarare än en entreprenad är att

- kunden står för den faktiska arbetsledningen,
- kunden avgör arbetsstyrkans storlek och sammansättning,
- arbetsuppgiften inte från början är bestämd och klart avgränsad utan bestäms av kunden medan arbetet pågår,
- arbetstagaren utför samma arbetsuppgifter som kundens ordinarie arbetsstyrka,
- arbetstagarens anställningstid hos arbetsgivaren upphör när kunden inte längre har behov av arbetstagaren,
- ersättningen inte utgår med fast pris samt att
- kunden tillhandahåller material, verktyg och maskiner.³⁶

Som redan nämnts i samband med begreppen in- och uthyrning är en av de avgörande faktorerna vid den här bedömningen om det är kundföretaget eller arbetsgivaren som leder arbetet. I det förstnämnda fallet är det typiskt sett fråga om inhyrning medan det i sistnämnda fall typiskt sett är fråga om entreprenad. En annan faktor som finns med i listan ovan – som också beskrivs i förarbetena till den särskilda regleringen i arbetsmiljölagen för den som anlitar inhyrd arbetskraft – är att inhyrd arbetskraft är inordnad i verksamheten på ett sätt som entreprenadanställda typiskt sett inte är.³⁷

När vi använder begreppet entreprenad i betänkandet avser vi i första hand sådana situationer som utgör entreprenader *enligt avtalet*

³⁶ Se Göta hovrätts avgörande den 18 december 2013 i mål nr B 1027–13 med hänvisade källor.

³⁷ Den särskilda reglering som avses är 3 kap. 12 § andra stycket, som beskrivs närmare i den rättsliga bakgrunden i avsnitt 3.3. Se också prop. 1993/94:186 s. 34.

mellan de inblandade aktörerna. Ibland speglar ett avtal inte verkligheten och då kan det bli aktuellt att göra en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

3.2.6 Mobilt arbete – fysiskt och IT-baserat

IT-baserat mobilt arbete är ett uttryck som ibland flyter samman med begreppet distansarbete. Utredningen har valt att använda termen IT-baserat mobilt arbete utifrån att Eurofound (Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor), som har en del publikationer på det här området, använder den termen.

Eurofound beskriver IT-baserat (IKT-baserat) mobilt arbete som arbete som utförs från varierande platser utanför arbetsgivarens lokaler (exempelvis hemma, hos en kund eller ”på väg”), genom modern teknik så som bärbara datorer och smartmobiler. IT-baserat mobilt arbete kan enligt Eurofound ses som en form av distansarbete men är ännu mer platsoberoende.³⁸

I det här betänkandet används begreppet IT-baserat mobilt arbete i enlighet med Eurofound definition och det är också samma begrepp som användes av Utredningen om arbetsmiljöreregler för ett modernt arbetsliv i betänkandet *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?* (SOU 2017:24). Den här typen av arbete ska enligt vår användning av begreppet kunna utföras när och var som helst eftersom de IT-baserade verktygen gör att man har åtkomst till företagets gemensamma datasystem från den plats där man befinner sig.³⁹

Det finns anledning att här även redogöra något kort för skillnaden mellan mobilt arbete i allmänhet och IT-baserat mobilt arbete. I begreppet mobilt arbete ligger att det är ett arbete som utförs rörligt. Det kan exempelvis utföras av varubud på cykel eller i fordon, av andra typer av chaufförer, av hemtjänstpersonal i rörelse eller av säljare, tekniker, inspektörer och kontrollanter som gör fysiska besök på andra ställen än sin normala arbetsplats. Till skillnad från

³⁸ Eurofound använder på engelska termen ”ICT-based mobile work”, som på svenska kan översättas dels till IKT baserat mobilt arbete, där IKT står för informations- och kommunikationsteknik, dels till IT baserat mobilt arbete, se Eurofound, *New forms of employment: 2020 update*, 2020, Publications Office of the European Union, Luxembourg, s. 7, finns på www.eurofound.europa.eu/sv/topic/teleworking (hämtat 2022-01-26).

³⁹ Jfr Eurofound tidigare beskrivning av fenomenet i Eurofound, *New forms of employment*, 2015, Publications Office of the European Union, Luxembourg, s. 72.

IT-baserat mobilt arbete kan fysiskt mobilt arbete inte utföras var som helst eller när som helst, utan är bundet till en plats och en tid, exempelvis en kund som beställt hem varor eller ett ställe som ska inspekteras under dess öppettider. Även om IT-baserad teknik kan användas i samband med utförandet av sådant arbete också, så är arbetet som sådant inte av det flexibla slag som vi avser med begreppet IT-baserat mobilt arbete.

Sådant fysiskt mobilt arbete som nu beskrivits, oavsett om det innefattar inslag av IT-baserad teknik eller inte, omnämns inte särskilt i det här betänkandet. Den här typen av arbete tas endast upp i betänkandet i den mån det faller inom ramen för andra typer av arbete som analyseras, så som plattformarbete eller entreprenadarbete inom transportbranschen.

3.2.7 Råda över, rådighet och rådighetsansvar

Rådighetsansvaret i 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen infördes 1994. Begreppet *rådighetsansvar* eller att ha *rådighet* över något används i förarbeten och litteratur och även i det här betänkandet. Men inget av dessa begrepp används i lagtexten, utan bestämmelsen i 3 kap. 12 § första stycket är formulerad som ett ansvar för den som *råder över* ett arbetsställe. Den som *råder över arbetsstället* är också den som har ett s.k. samordningsansvar enligt 3 kap. 7 d § arbetsmiljölagen. Vi redogör mer för innebörden av dessa två varianter av ansvar i den rättsliga bakgrunden i avsnitt 3.3. I det här sammanhanget redogör vi bara för betydelsen av begreppen som sådana, som en ansvarsutlösande faktor.

Bestämmelsen i 3 kap. 12 § första stycket innebär ett direkt skyddsansvar för den som råder över ett arbetsställe för de som utför arbete där utan att vara anställda hos rådighetshavaren. Det är en skillnad från tidigare bestämmelse som fanns i 7 kap. 8 § arbetsmiljölagen, som var indirekt på så sätt att den enbart gav möjlighet till ingripande av tillsynsmyndigheten mot den som rådde över ett arbetsställe utan att vara arbetsgivare för någon av de som utsattes för risk.⁴⁰ Den äldre bestämmelsen fyllde ingen självständig funktion utan förutsatte ett föreläggande eller förbud mot den som rådde över arbetsstället. Det kan möjligen vara anledningen till att begreppet *att*

⁴⁰ Prop. 1993/94:186 s. 30

råda över något inte har beskrivits desto mer detaljerat i förarbetena.⁴¹

I förarbetena till 3 kap. 12 § första stycket formuleras det som att ”ansvarets omfattning måste begränsas till vad den rådighetsansvarige kan råda över i de olika situationer i vilka bestämmelsen blir tillämplig” och att det är angeläget att den som faktiskt kan påverka skyddsförhållandena för en arbetstagare som befinner sig utanför arbetsgivarens rådighet har ett tydligt ansvar för dessa förhållanden.⁴² Dessa uttalanden är inte särskilt klargörande och förklarar inte termerna *rådighet* eller *råda över*. I författningskommentaren i samma förarbete nämns att bestämmelsen tar sikte på anordningar över vilka bara den som råder över arbetsstället disponerar, varpå bland annat lastkajer och utslagsvaskar nämns som exempel.⁴³ Detta ger en indirekt beskrivning av begreppet utifrån vilka anordningar man kan råda över, samtidigt som det fortfarande inte förklaras vem som råder över ett arbetsställe.

I äldre förarbeten till det indirekta ansvar som tidigare fanns klargörs endast att avsikten är att fastlägga ett ansvar för arbetsgivare eller ensamföretagare som *disponerar över* ett arbetsställe, men inte heller här lämnas någon tydligare beskrivning av vad det innebär.⁴⁴

I Arbetsmiljöverkets kommentar till 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen anges att ansvaret avser den som faktiskt bestämmer på arbetsstället.⁴⁵ I de allmänna råden till AFS 2020:1 om arbetsplatsens utformning förtydligas att det som där avses med att *inte* råda över arbetsplatsen är att arbetsgivaren vare sig äger eller har hyresavtal för arbetsplatsen, eller av annan anledning inte har möjlighet att påverka utformningen av arbetsplatsen. Att arbetsgivaren, negativt formulerat, inte har möjlighet att påverka utformningen av en arbetsplats säger inget om vilken aktör som i stället har den möjligheten. Men grundtanken i dessa föreskrifter stämmer med utredningens uppfattning att det är möjligheten att påverka som ska vara

⁴¹ Jfr Selberg, Niklas, *Arbetsgivarbegreppet och arbetsrättsligt ansvar i komplexa arbetsorganisationer: En studie av anställningsskydd, diskriminering och arbetsmiljö*, Lunds Universitet, 2017, s. 403. Finns på:

<https://lup.lub.lu.se/record/3534fb6f-7240-420e-964b-ca95b0873ff8> (hämtat 2022-03-04).

⁴² Prop. 1993/94:186 s. 31.

⁴³ A.a. s. 67.

⁴⁴ Prop. 1973:130 s 209.

⁴⁵ Arbetsmiljöverket, *Arbetsmiljölagen och dess förordning med kommentarer i lydelse från 21 april 2018*, (H8), s. 54.

avgörande för frågan om man ska anses ha rådighet över ett arbetsställe.

Bedömningen av vem som har rådighet blir svårare när det kommer till arbetsställen som spänner över ett större geografiskt område eller är rörliga. Ännu mer komplicerat blir det om man talar om termen rådighet i en vidare mening, så som anges i kommittédirektiven. Begreppet kan då avse att ha rådighet över annat än en plats, exempelvis att ha rådighet över avgörande moment i ett arbete.⁴⁶

Utifrån de knapphändiga beskrivningar som finns i förarbetena av dessa begrepp är utgångspunkten i det här betänkandet att termerna *råda över*, *ha rådighet* eller *rådighetsansvar* tar sikte på den som faktiskt kan påverka skyddsförhållandena för arbetskraften som befinner sig på ett arbetsställe, eller med vårt uttryck *har ett huvudsakligt inflytande* över arbetsstället. Flera aktörer kan visserligen ha möjlighet att påverka skyddsförhållandena, men eftersom termerna enligt gällande rätt också är kopplade till ett arbetsställe eller gemensamt arbetsställe anser utredningen att man ska se till vem av dem som har störst möjlighet att påverka på en viss plats. Bedömningen av vem denna aktör är bör inte vålla så stora svårigheter på ett fast arbetsställe där en aktör exempelvis äger eller har ett avtalsreglerat ansvar för stället. När vi i det här betänkandet använder begreppen *råda över*, *ha rådighet* eller *rådighetsansvar* i situationer som är mer svårbedömda är det vår avsikt att samtidigt förklara vad rådigheten eller den bristande rådigheten beror på. Det bör noteras att det utförs mängder av arbete utanför arbetsgivarens fysiska rådighet över arbetsstället men arbetsgivaren har ändå ett långtgående ansvar att riskbedöma arbetet och det låter sig också göras i många fall utan större problem. Svårigheterna för arbetsgivaren uppstår främst i vissa specifika situationer som vi återkommer till.

Att begreppen *rådighet* och *råda över* inte kan definieras bättre är problematiskt när de samtidigt har en helt avgörande betydelse för när någon annan än arbetsgivaren får ett arbetsmiljöansvar. I viss mån kan begreppen även motsatsvis begränsa arbetsgivarens ansvar (jfr AFS 2020:1). Vi återkommer till denna problematik i samband med våra överväganden och förslag.

⁴⁶ Jfr SOU 2017:24 s. 235–236.

3.3 Rättslig bakgrund

3.3.1 Arbetsmiljölagens grundläggande ansvarsbestämmelser

Arbetsmiljölagen är tillämplig på arbete som utförs i Sverige oavsett var arbetsgivaren finns. Lagen är i princip inte tillämplig på arbete utanför landets gränser annat än i vissa speciella fall. Av 1 kap. 2 § arbetsmiljölagen framgår att den gäller när en arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön gäller oavsett var arbetstagaren arbetar och även om arbetsplatsen ligger utanför arbetsgivarens rådgighet, men en bedömning av omständigheterna behöver göras från fall till fall av vad som är rimligt att kräva av arbetsgivaren.⁴⁷ Ibland saknar arbetsgivaren möjlighet att påverka den fysiska arbetsmiljön och det förekommer också att ansvaret delas med andra aktörer. I avsnitt 3.4 återkommer vi med en närmare beskrivning av den problematik som detta kan medföra.

I lagens tredje kapitel finns ett antal bestämmelser om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön, där huvudansvaret till största delen ligger på arbetsgivaren. Arbetsgivaren och arbetstagaren ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö (1 a §). Arbetsgivaren ska vidare vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall (2 §). Arbetsgivaren har också ansvar för bland annat systematiskt arbetsmiljöarbete (2 a §), tillgång till behövlig företagshälsovård (2 c §) och att arbetstagaren får instruktioner och utbildning för det arbete som ska utföras (3 §). Det är därtill arbetsgivaren som har skyldighet att utan dröjsmål underrätta Arbetsmiljöverket om dödsfall, svårare personskador eller allvarliga tillbud (3 a §).

Utgångspunkten är således att arbetsmiljölagen tar sikte på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, där även bland annat elever och värnpliktiga jämföras med arbetstagare vid tillämpning av vissa delar av arbetsmiljölagen. Den här utgångspunkten innebär att situationer som *inte* är att betrakta som ett arbetsgivar- och arbetstagarförhållande ofta faller utanför arbetsmiljöregelverket. Vidare är utgångspunkten att arbetsgivarens ansvar i grunden alltid kvarstår även om andra rättssubjekt har ett ansvar vid sidan av arbetsgivaren. Reglerna om ansvar för den som råder över ett arbetsställe (rådgighetsansvar eller samordningsansvar) är enbart till för att komplettera

⁴⁷ Gullberg och Rundqvist, s. 60 f.

och inte ersätta arbetsgivaransvaret.⁴⁸ Även arbetstagaren har ett viktigt ansvar att medverka i arbetsmiljöarbetet, följa de föreskrifter som finns, använda skyddsutrustning, iaktta försiktighet och underätta arbetsgivaren eller skyddsombudet om arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa (4 §).

Vid sidan av arbetsgivaren finns det i arbetsmiljölagens tredje kapitel också ett antal andra rättssubjekt som har fått ett utpekad skyddsansvar i vissa givna situationer.

I 3 kap. 6–7 c §§ finns reglerna som gäller byggarbetsplatser. Byggherren, arkitekter, konstruktörer och andra som medverkar i planering och projektering av ett byggnads- eller anläggningsarbete har skyldighet att beakta arbetsmiljösynpunkter i både byggskede och framtida brukande (6–7 §§). Byggherren ska också enligt 6 § utse lämpliga byggarbetsmiljösamordnare för planering och projektering av arbetet (s.k. BAS-P) samt för utförande av arbetet (s.k. BAS-U). Detta befriar inte byggherren själv från sitt ansvar, vilket innebär att det kan finnas flera aktörer som har ett parallellt arbetsmiljöansvar i samma skede av ett bygge. Den enda situationen där byggherren kan överlåta sitt arbetsmiljöansvar är när denne enligt 7 c § överlåter till en totalentreprenör eller generalentreprenör att helt självständigt ta över planering och projektering och/eller genomförande av projektet, utan byggherrens inblandning.

I 3 kap. 7 d–7 e §§ finns bestämmelser som gäller andra gemensamma arbetsställen vid sidan av byggarbetsplatser. Av dessa framgår att den som råder över ett arbetsställe som är gemensamt för flera verksamheter har samordningsansvar för arbetsmiljön. I 7 f § finns sedan ett förtydligande av vad som gäller om en byggarbetsplats ligger på ett gemensamt arbetsställe. I 7 g § beskrivs vilka skyldigheter de övriga har som bedriver verksamhet eller arbetar på ett gemensamt arbetsställe.

I 3 kap. 12 § första stycket finns en bestämmelse om att den som råder över ett arbetsställe i andra fall också har ett skyddsansvar i vissa delar även om denne inte är arbetsgivare. Detta rådighetsansvar är av central betydelse för den här delen av utredningen. Längre ned följer därför ett mer detaljerat avsnitt om den bestämmelsen samt om inhyrares ansvar enligt andra stycket samma paragraf. Utredningen har även valt att belysa samordningsansvaret i 3 kap. 7 d–7 e §§ i ett särskilt avsnitt.

⁴⁸ SOU 1990:49 s. 101.

I lagens femte kapitel finns regler om skydd för minderåriga som utför arbete oavsett om de är anställda eller arbetar under andra organisatoriska former, exempelvis utför uppdrag så som egenföretagare. Dessa bestämmelser gäller alltså såväl arbetsgivare som uppdragsgivare. Arbetsmiljöverket förtydligar vad som avses med *arbete* i de allmänna råden till 2 § AFS 2012:3 om minderårigas arbetsmiljö. Förtydligandet uppges gälla vid tillämpning av såväl arbetsmiljölagen som de aktuella föreskrifterna. Där anges att det krävs att arbetet utförs yrkesmässigt, och inte som en fritids- eller hobbyssysselsättning, vari bland annat ingår att arbetet ska vara varaktigt och regelbundet. Enligt de allmänna råden omfattas därmed inte exempelvis enstaka uppdrag som en minderårig utför åt en privatperson, idrottsförening eller jultidningsföretag i upp till några veckor utan att vara anställd.

Arbetsmiljöverket kan enligt 7 kap. 7 § rikta förelägganden och förbud mot alla de aktörer som har skyddsansvar enligt arbetsmiljölagen. Eftersom lagen syftar till att skydda arbetstagare ska detta i första hand tillämpas mot arbetsgivare och endast undantagsvis mot arbetstagare eller egenföretagare.⁴⁹ Enligt 7 kap. 8 § kan Arbetsmiljöverket även ingripa mot upplåtaren av en lokal eller markområde.

3.3.2 Rådighetsansvaret enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen

Arbetsgivaren är den aktör som har det mest långtgående ansvaret för arbetsmiljön enligt arbetsmiljölagen. Denne ska vidta *alla åtgärder som behövs* för att förebygga ohälsa eller olycksfall och har dessutom ett uttryckligt ansvar för en mängd specifika områden så som systematiskt arbetsmiljöarbete, utbildning och rehabilitering. Men det finns situationer där arbetsgivaren har sämre möjlighet, eller ingen möjlighet alls, att påverka arbetsmiljön eller delar av den. För en del av dessa situationer finns särskilda bestämmelser som preciserar ansvaret på annat sätt. Av 3 kap. 12 § första stycket framgår följande:

⁴⁹ Gullberg och Rundqvist, s. 305.

Den som råder över ett arbetsställe skall se till att det på arbetsstället finns sådana fasta anordningar att den som arbetar där utan att vara arbetstagare i förhållande till honom inte utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. Han skall även se till att andra anordningar som finns på arbetsstället kan användas utan sådan risk.

Denna bestämmelse pekar ut den som har rådighet (dvs. enligt Arbetsmiljöverket bestämmer över, eller med vårt uttryck har ett huvudsakligt inflytande) över ett arbetsställe som skyddsansvarig för de som arbetar där. I detta ligger att ansvaret är oberoende av ett anställningsförhållande. Den som har ett sådant *rådighetsansvar* har det för alla som arbetar där, inte bara sina egna arbetstagare. Ansvaret gäller också för egenföretagare som arbetar på stället som inte har någon arbetsgivare alls. Det innebär att en arbetsgivare samtidigt kan ha arbetsgivaransvar för sina anställda på arbetsstället och ha ett rådighetsansvar för andra arbetsgivares anställda samt egenföretagare som arbetar på stället.

För att anses vara den som råder över ett arbetsställe i enlighet med 3 kap. 12 § första stycket krävs att aktören i fråga är en arbetsgivare eller ensamföretagare som bedriver någon form av verksamhet själv på arbetsstället, för i annat fall är aktören snarare bara en upplåtande ägare eller nyttjanderättshavare och dessa är inte avsedda att träffas av den här bestämmelsen.⁵⁰ För den som endast upplåter lokal, mark eller utrymme under jord finns det i och för sig också ett visst skyddsansvar enligt 3 kap. 13 § kombinerad med 7 kap. 8 §. Arbetsmiljöverket kan ingripa och meddela förbud avseende upplåtelse av platsen. Bestämmelsen i 7 kap. 8 § bygger på att även den som bedriver verksamheten samtidigt får ett beslut om åtgärd.⁵¹ Rådighetsansvaret enligt 3 kap. 12 § första stycket är däremot ett direkt ansvar som existerar helt oberoende av om Arbetsmiljöverket ingriper eller inte. Rådighetsansvaret kan inte överlåtas på någon annan.

Rådighetsansvaret avser ett specifikt arbetsställe (se avsnitt 3.2.1 och 3.2.7 för en närmare beskrivning av begreppen arbetsställe och rådighetsansvar). Av ordalydelsen i 3 kap. 12 § första stycket kan utläsas att bestämmelsen enbart tar sikte på fasta anordningar och andra anordningar på arbetsstället i fråga. Arbetsställena kan exempelvis vara butiker, lager, restauranger och varuhus där utomstående

⁵⁰ Jfr prop. 1973:130 s. 175 och 209, samt Gullberg och Rundqvist, s. 189. I arbetsmiljösammanhang används begreppet ensamföretagare, vilket även inkluderar verksamhet som bedrivs ihop med familjemedlemmar.

⁵¹ Gullberg och Rundqvist, s. 318.

personer utför arbete så som lossnings- och/eller lastningsarbete, lämning av varor eller städning. Anordningarna kan exempelvis vara lastkajer, lastanordningar, lastkärror, hissar, utslagsvasker och dylikt.⁵² Avsikten med rådighetsansvaret var från början i första hand att ge ett skydd för distributionsarbetare vid lastkajer och dylikt.⁵³ Utredningens tolkning är därför att den ursprungliga intentionen med bestämmelsen har varit att träffa anordningar av det större slaget, men den utformning bestämmelsen har fått gör att den får anses ha en betydligt större räckvidd än så. Det kan exempelvis noteras att begreppet anordningar också förekommer i Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2006:4 om användning av arbetsutrustning. Där framgår att arbetsutrustning definieras som maskin, anordning, verktyg, redskap eller installation som används i arbetet (2 §).

Både avgränsningen till ett fysiskt arbetsställe och till fysiska anordningar gör att det är en begränsad del av arbetsmiljöansvaret som faller på rådighetshavaren. När det gäller den typ av anordningar som omfattas bör det också noteras att rådighetshavaren endast har en skyldighet att se till att de fasta anordningar som behövs finns på plats. När det gäller andra (lösa) anordningar däremot har rådighetshavaren bara en skyldighet att se till att de som finns på platsen är säkra, inte att tillföra ytterligare anordningar som skulle kunna behövas.

När arbetsmiljöansvaret är uppdelat på det här sättet kvarstår huvudansvaret på arbetsgivaren och det minskar inte för att någon ytterligare aktör får ansvar för en viss del av arbetsmiljön. Arbetsgivarens ansvar handlar bland annat om att, inom ramen för sitt systematiska arbetsmiljöarbete, undersöka och riskbedöma arbetsförhållandena för sina arbetstagare trots att arbetsgivaren inte har rådighet över arbetsstället. AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete omfattar enligt de allmänna råden hela verksamheten oavsett om den bedrivs på samma ställe hela tiden, är spridd eller rörlig. Föreskrifterna gäller även vid distansarbete, exempelvis arbete i arbetstagarens eget hem.

⁵² Prop. 1993/94:186 s. 67 och Gullberg och Rundqvist, s. 188.

⁵³ Prop. 1993/94:186 s. 30 f.

3.3.3 Inhyrarens ansvar enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen

För inhyrd arbetskraft gäller enligt 3 kap. 12 § andra stycket ett bredare ansvar för inhyraren än vad som följer av att ha rådighetsansvar enligt första stycket. Av bestämmelsen framgår följande:

Den som anlitar inhyrd arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete.

Redan när det här ansvaret infördes konstaterades det att problemet med den då befintliga bestämmelsen om rådighetsansvar, som fram till dess enligt motiven även skulle gälla för inhyrd arbetskraft, inte var tillräcklig. Anledningen till det var bland annat att det arbetsledande företaget inte nödvändigtvis var det samma som råder över arbetsstället, varför ett särskilt skyddsansvar infördes för den som anlitar inhyrd arbetskraft.⁵⁴ Inhyrarens ansvar tar inte enbart sikte på anordningar utan inhyraren ska vidta *de skyddsåtgärder som behövs* i arbetet som ska utföras i dennes verksamhet. Det här ansvaret kommer av att inhyraren disponerar över arbetskraften och utövar den direkta arbetsledningen. Inhyraren kan därmed sägas ha en form av rådighet över själva arbetssituationen. Inhyrarens ansvar är därför mer jämförbart med arbetsgivarens ansvar men det är begränsat till just det aktuella arbetet. Det här ansvaret kan inte överlåtas eller förhandlas bort.

Ansvaret för inhyraren inkluderar exempelvis systematiskt arbetsmiljöarbete i förhållande till även inhyrd arbetskraft, vilket framgår uttryckligen av AFS 2001:1. Även här kvarstår arbetsgivarens arbetsmiljöansvar för sådant som ligger utanför inhyrarens ansvar, exempelvis utbildning och rehabilitering (jfr de allmänna råden till AFS 2001:1). Och även här har arbetsgivaren ett kvarstående ansvar att exempelvis skaffa kunskap om arbetsplatsen och arbetsuppgifterna som personalen ska utföra, säkerställa att personalen har rätt kompetens för arbetet samt riskbedöma arbetsuppgifterna. Arbetsmiljöansvaret är med andra ord gemensamt, vilket kräver ett gott samarbete mellan det uthyrande bemanningsföretaget (arbetsgivaren) och inhyraren.

Även *inlåning* av arbetskraft omfattas av bestämmelsen, trots att utlåning av arbetskraft faller utanför tillämpningsområdet för lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare.⁵⁵

⁵⁴ SOU 1993:81 s. 91 och prop. 1993/94:186 s. 34.

⁵⁵ Prop. 1993/94:186 s. 67. Jfr prop. 2011/12:178 s. 27 avseende lagen om uthyrning av arbetstagare.

3.3.4 Samordningsansvaret enligt 3 kap. 7 d–7 e §§ arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen innehåller också särskilda bestämmelser om samordning av arbetsmiljöfrågor i vissa situationer. Samordningsansvaret är kopplat till rådighet över ett arbetsställe men skiljer sig ändå från det rådighetsansvar som finns 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen.

Samordningsansvaret regleras i huvudsak i 3 kap. 7 d–7 e §§ arbetsmiljölagen. Dessa paragrafer avser andra arbetsställen än byggarbetsplatser (byggarbetsplatser är reglerade på särskilt sätt i tredje kapitlet, så som redan redogjorts för i avsnittet om de grundläggande ansvarsbestämmelserna).

Regleringen i 7 d § första stycket tar sikte på när ett fast driftställe, annat än en byggarbetsplats, är ett gemensamt arbetsställe för flera verksamheter.⁵⁶ Det kan exempelvis handla om köpcentra, företagshotell och serviceinrättningar, där flera olika verksamheter använder samma varumottagningar, sopanläggningar, hissar och trapphus.⁵⁷ Då är den som råder över arbetsstället ansvarig över samordningen av arbetsmiljöfrågor. Det ansvaret kan, till skillnad från rådighetsansvaret, överlåtas till någon som bedriver verksamhet på arbetsstället (se 7 d § andra stycket). Om arbetsstället inte är fast utan rörligt eller tillfälligt, eller om det visserligen är ett fast arbetsställe men ingen har rådighet över det, gäller inte rådighetshavarens samordningsansvar enligt första stycket. Då behöver det inte finnas någon samordningsansvarig alls. Däremot kan de som bedriver verksamhet på arbetsstället enligt 7 d § tredje stycket komma överens om att en av dem ska vara ansvarig för samordningen. Enligt 7 kap. 6 § kan även Arbetsmiljöverket besluta vem som ska vara samordningsansvarig i ett sådant fall.

Samordningsansvaret enligt 7 d § och rådighetsansvaret enligt 3 kap. 12 § första stycket förhåller sig till varandra på så sätt att det ofta är samma aktör som har både samordningsansvar och ett ansvar för fasta och andra anordningar på arbetsstället. Men det behöver inte vara så eftersom samordningsansvaret alltså kan ha överlåtit till någon annan verksam på arbetsstället.

Vad samordningsansvaret innebär beskrivs närmare i 7 e § där det anges att det bland annat handlar om ett ansvar för att tidsplanera arbetet, ordna allmänna skyddsanordningar och personalutrymmen

⁵⁶ Fast driftställe är det begrepp som används i arbetsmiljölagen, inte att förväxla med begreppet fast driftställe som också förekommer inom skattelagstiftningen.

⁵⁷ Se Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2012:2 om belastningsergonomi, s. 9.

samt se till att det klargörs vem som ska ansvara för andra skyddsanordningar som kan behövas. Ansvaret handlar – precis som det låter – främst om samordning mellan olika arbetsgivare, även om vissa av de uttalade uppgifterna innefattar att den samordningsansvarige själv måste vidta åtgärder.⁵⁸ Den samordningsansvarige har inte något övergripande ansvar för alla arbetsmiljöfrågor på arbetsstället. Dennes ansvar förtar inte att ansvaret för sådana risker som enbart rör arbetstagarna inom en viss verksamhet ligger kvar hos respektive arbetsgivare.⁵⁹ Samordningsansvaret kan sägas gälla de gemensamma arbetsmiljörisker som uppkommer på grund av att flera verksamheter bedrivs på en arbetsplats och är ett ansvar som tillkommer utöver det som är varje enskild arbetsgivares skyldighet.⁶⁰ En samordningsansvarig på ett gemensamt arbetsställe kan också ha mer specificerade uppgifter i Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Enligt AFS 2006:5 om användning av truckar ska exempelvis den samordningsansvarige ha rutiner för att kontrollera att de som framför truckar har trucktillstånd från sina respektive arbetsgivare samt ge den information som krävs för en säker truckanvändning på arbetsstället.

Slutligen har de som, samtidigt eller i tidsmässig anslutning till varandra, bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe enligt 3 kap. 7 g § en skyldighet att samråda och verka gemensamt för att åstadkomma tillfredsställande skyddsförhållanden. Därtill har de, och även arbetstagarna själva, ett ansvar enligt samma bestämmelse att följa anvisningar från den samordningsansvarige.

3.3.5 Arbetsgivare och arbetstagare

En grundläggande förutsättning för att kunna reda ut vem som har arbetsmiljöansvar enligt arbetsmiljölagen är att det går att slå fast vem som är arbetsgivare, eftersom arbetsmiljölagens huvudsakliga tillämpningsområde är när en arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. Arbetsgivaren är den aktör som har det mest långtgående ansvaret enligt arbetsmiljölagen. I det följande beskrivs begreppet arbetsgivare och arbetstagare ur ett mer allmänt perspektiv.

⁵⁸ Jfr prop. 1993/94:186 s. 29.

⁵⁹ Jfr Hovrätten för nedre Norrlands avgörande den 18 juni 2013 i mål nr B 420–11.

⁶⁰ Iseskog, Tommy (2020, JUNO version 13), *Arbetsmiljöansvar*, Norstedts Juridik, under rubriken 10.4 Samordningsskyldighet/-ansvar i övriga fall.

I avsnitt 3.4 nedan beskrivs sedan hur dessa begrepp tillämpas i vissa situationer där det är svårbedömt.

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet arbetstagare i arbetsmiljölagen eller i arbetsrättslig lagstiftning i allmänhet. När någon utför arbete mot ersättning för någon annan kan denne ofta vara en arbetstagare, dvs. vara anställd av den andre. Men om arbetet utförs på ett självständigt sätt kan det också vara fråga om en självständig uppdragstagare som fakturerar sitt arbete i stället för att få lön utbetald (jfr beskrivningen av entreprenadarbete). Ofta vållar gränsdragningen mellan arbetstagare och uppdragstagare inte något problem om arbetsgivaren, arbetstagaren, och myndigheter är överens om att ett anställningsförhållande föreligger.

Inom arbetsmiljöområdet, liksom inom många andra rättsområden, förekommer dock situationer där saken inte är helt självklar och det behöver göras en bedömning av om någon är att anse som arbetstagare eller som en självständig uppdragstagare. Det problemet uppstår när den arbetspresterande parten och den huvudman som använder sig av arbetskraften har avtalat om att arbetet ska utföras som ett självständigt uppdrag men situationen i själva verket uppvisar mer likheter med ett anställningsförhållande. Detta upplägg görs förmodligen ibland i syfte att undvika de skyldigheter som arbetsgivare har i fråga om arbetsmiljö men kan också göras av exempelvis skatteskal.⁶¹

Det är inte upp till parterna själva att bestämma om någon är att se som arbetstagare eller inte enligt arbetsrätten, utan om kriterierna för att ses som arbetstagare är uppfyllda vid en objektiv bedömning så är det fråga om ett arbetstagar- och arbetsgivarförhållande. Den arbetsrättsliga lagstiftningen kan på det sättet sägas vara tvingande till arbetstagarens förmån och kan inte avtalas bort, utan situationen avgörs efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.⁶²

Den praxis som har utvecklats gällande gränsdragningen mellan arbetstagare och uppdragstagare i främst Arbetsdomstolen tillämpas i princip på samma sätt på alla rättsområden, om än med viss hänsyn till sammanhanget där bedömningen görs.⁶³ I F-skatteutredningens delbetänkande från 2018 finns en sammanställning av de omständig-

⁶¹ Jfr F-skatteutredningens delbetänkande SOU 2018:49 s. 112 och slutbetänkande 2019:31 s. 202.

⁶² Se t.ex. Arbetsdomstolens avgöranden AD 2013 nr 92 och AD 2005 nr 16.

⁶³ Ds 2002:56 s. 115 f.

heter som brukar tyda på att ett anställningsförhållande föreligger vid den arbetsrättsliga gränsdragningen enligt praxis.⁶⁴ Dessa omständigheter är att:

- avtalsparten ska utföra arbetet personligen, antingen detta framgår av avtalet eller får anses vara förutsatt,
- avtalsparten helt själv eller så gott som helt själv har utfört arbetet,
- den arbetspresterande parten har ställt sin arbetskraft till förfogande allteftersom arbetsuppgifter har uppkommit,
- arbetsuppgifterna har varierat,
- förhållandet parterna emellan har varit av mera stadigvarande eller regelbunden karaktär,
- avtalsparten har varit förhindrad – exempelvis genom att tid och krafter inte har räckt till – att samtidigt utföra liknande arbete av betydelse för någon annan,
- avtalsparten beträffande arbetets utförande, arbetsplatsen eller arbetstiden har varit underkastad bestämda direktiv eller annans kontroll,
- avtalsparten har haft att i arbetet använda maskiner, redskap eller råvaror som har tillhandahållits av motparten,
- avtalsparten har fått ersättning för direkta utlägg, exempelvis för resor i samband med arbetet,
- ersättningen för arbetsprestationen åtminstone delvis har utgått i form av garanterad lön, och att
- avtalsparten allmänt sett är i ekonomiskt eller socialt hänseende jämställd med en arbetstagarare.

Det finns alltså en mängd omständigheter som vägs in i bedömningen om det är fråga om ett arbetstagar- och arbetsgivarförhållande. Även om praxis ofta handlar om att bedöma det arbetsrättsliga förhållandet i relation till arbetsrättsliga lagar och kollektivavtal har den utvecklade praxisen också bäring på vem som omfattas av arbetsmiljöbestämmelserna i egenskap av arbetsgivare och arbetstagarare. De kriterier som listas ovan väger olika tungt och hur bedöm-

⁶⁴ SOU 2018 :49 s. 95 f.

ningen utfaller i det enskilda fallet kan också bero på vilken lagstiftning det är fråga om och vad syftet med bedömningen är. Utredningen ser ingen anledning att fördjupa sig i några rättsfall i den här delen i detta betänkande, utan nöjer sig med att ge denna översiktliga bild av situationen.

En gemensam nämnare i den utvecklade praxisen är att det handlar om bedömningar som görs i efterhand. Eftersom det är många olika kriterier som vägs in och dessa vägs ihop i en helhetsbedömning som kan utfalla på olika sätt, är det svårt för de inblandade aktörerna att med säkerhet förutspå hur situationen kommer att bedömas. Detta är ett problem som utredningen har uppmärksammat på och som vi återkommer till.

3.4 Situationer där arbetsmiljöansvaret är svårbedömt

3.4.1 Alla som utför arbete har inte en arbetsmiljöansvarig som kan ta sitt fulla ansvar

Rådighetsansvaret och inhyrarens ansvar enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen medför att det på vissa områden finns fler än en aktör som juridiskt sett har ansvar för arbetsmiljön för samma arbetskraft samtidigt.

Det särskilda ansvaret som finns för inhyrare av arbetskraft i 3 kap. 12 § andra stycket kan endast göras gällande i just inhyrningssituationer och inte i andra fall där arbetskraft utifrån kommer in på en arbetsplats, exempelvis entreprenörer.

Även när det gäller rådighetsansvaret enligt 3 kap. 12 § första stycket kan vissa situationer falla helt utanför den regleringen. Det kan bero på olika saker:

- a) det finns inte ett klart arbetsställe (se avsnitt 3.2.1 för en närmare beskrivning av begreppet) där arbetet utförs eller någon som har ett rådighetsansvar, eller
- b) det finns visserligen ett arbetsställe och en rådighetsansvarig, men de mest relevanta arbetsmiljöfaktorerna hänför sig inte till fysiska anordningar utan snarare till organisatoriska och sociala frågor.

I de situationer som inte omfattas av rådighetsansvaret eller inhyrarens ansvar enligt 3 kap. 12 § finns det enligt nuvarande reglering inte någon ytterligare aktör utöver arbetsgivaren som har arbetsmiljöansvar (bortsett från vid byggnads- eller anläggningsarbete). Samtidigt kan arbetsgivaren ha svårt att uppfylla sina åtaganden utifrån att arbetet utförs på en plats eller på ett sätt som denne har svårt att ha kontroll över.

Samordningsansvaret enligt 3 kap. 7 d § kan inte heller avhjälpa någon av de två situationer som beskrivits i a) och b) ovan. Även samordningsansvaret förutsätter att arbetet sker på ett fast driftställe som någon råder över. Om arbetet utförs på ett mer rörligt sätt på olika ställen så finns det inte något obligatoriskt samordningsansvar utan endast en möjlighet enligt 3 kap. 7 d § tredje stycket för de som bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe (som då inte är ett fast driftställe) att ändå komma överens om en samordningsansvarig. Denna reglering tar sikte på fasta driftställen som ingen råder över eller mer tillfälliga arbetsställen. Den praktiska tillämpningen av denna regel lär enligt utredningens bedömning bli komplicerad i de fall det är många aktörer som passerar arbetsstället på kort tid, eftersom regeln innebär att de som bedriver verksamhet på platsen ska komma överens om den samordningsansvarige. Det förutsätter en viss varaktighet bland de aktörer som verkar på platsen och att alla känner till varandra.⁶⁵

Dessutom är samordningsansvaret enbart ett ansvar att samordna arbetsmiljöfrågor och inte ett övergripande ansvar för alla arbetsmiljöfrågor på arbetsstället. Samordningsansvaret innefattar bland annat att tidsplanera arbete, men enbart i förhållande till att olika verksamheter pågår på arbetsstället. Något allmänt ansvar för olika aktörers organisatoriska och sociala arbetsförhållanden, så som gällande arbetsbelastning, kontroll över schemaläggning eller dylikt har inte en samordningsansvarig.

De former av ansvarsfördelning som finns i 3 kap. arbetsmiljölagen i sin nuvarande utformning avhjälper alltså i regel inte alla situationer där arbetsgivaren har allt för svårt att ta sitt ansvar för arbetsmiljön. Men i dessa situationer är det likväl arbetsgivaren som har det yttersta övergripande ansvaret för sina anställdas arbetsmiljö där de befinner sig. Något som kan försvåra arbetsmiljöarbetet ytter-

⁶⁵ Jfr prop. 1976/77:149 s. 263 där det, för samordningsansvaret i allmänhet, sägs att det inte avser något enstaka arbete som utförs på arbetsstället av den som inte är anställd där.

ligare är att det inte i alla situationer är givet vem som ska betraktas som arbetsgivare, om det alls finns någon sådan för alla de nya sätt som finns att organisera arbete.

I de kommande delavsnitten 3.4.2–3.4.7 redogör vi närmare för ett antal olika svårbedömda typsituationer, där svårigheterna kan vara relaterade till någon eller flera av frågorna

- vem som är att betrakta som *arbetsgivare*,
- vem som har *rådighet* över arbetsstället, och/eller
- vilken typ av *arbetsmiljörisk* det rör sig om – fysiska anordningar eller andra faktorer.

Uppräkningen av situationer i de följande delavsnitten är inte avsedd att vara uttömmande utan är bara för att ge en översiktlig bild av hur arbetsmarknaden kan se ut. Syftet med detta är att visa exempel på situationer som finns där arbetsmiljölagen i dess nuvarande utformning inte räcker till fullt ut. Redogörelsen är till viss del inriktad på olika yrkesgrupper i den mån utredningen har fått kännedom om situationer som anses vara problematiska, men till viss del har vi även valt att belysa vissa arbetsformer oavsett att näst intill vilken typ av arbete som helst kan utföras på det sättet (exempelvis egenanställning och plattformarbete). Ibland kan redogörelserna gå in i varandra på så sätt att en typ av yrke också kan utföras inom ramen för en eller flera olika arbetsformer.

Hela avsnitt 3.4 syftar till att ge en beskrivning i sak av vilka arbetsmiljöproblem som finns inom vissa områden eller typsituationer och hur gällande rätt inom dessa områden eller för dessa situationer ser ut. Syftet med det är att kunna analysera förutsättningarna för ett utökat rådighetsansvar i dessa situationer, i vilket ligger att analysera om det alls finns någon annan aktör som kan påverka arbetsmiljön. Den närmare analysen av problemen, nuvarande regelverk och framtida behov följer sedan i avsnitt 3.7.

3.4.2 Arbete i någon annans hem

Inom vissa yrkeskategorier utförs det huvudsakliga arbetet i någon annans hem. Så kan vara fallet för exempelvis personliga assistenter, hemtjänstpersonal och annan typ av vård- och omsorgspersonal som

kommer hem till någon och utövar vård. Även inom de branscher som omfattas av RUT- eller ROT-avdrag är detta vanligt förekommande. Hemstädning, fönsterputsning och dataarbete (reparation, installation och underhåll) är exempel på sådana arbeten som också utförs i andras hem.

Vem som är arbetsgivare och vilka möjligheter denne har att ta ansvar över arbetsmiljön i dessa situationer kan variera. Typiskt sett har arbetsgivaren ofta svårt att ta sitt fulla ansvar samtidigt som Arbetsmiljöverket sällan inspekterar arbetsmiljön i någons hem (jfr 15 § arbetsmiljöförordningen). Arbetsgivaren måste ändå undersöka och bedöma riskerna i arbetsmiljön samt vid behov vidta åtgärder eller upprätta en handlingsplan för åtgärder. De arbetsmiljörisker som finns kan handla om allt ifrån arbetsställningar (ytor, avstånd, höjd) till våld, hot eller andra svårigheter i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som antingen kan härledas till brukaren eller kunden själv, eller till anhöriga som också kan finnas i det aktuella hemmet. Arbetstagarens egen roll fyller här en särskilt viktig funktion eftersom denne kan vara i princip ensam om att fullt ut ha överblick över sin arbetsmiljö. Arbetstagaren behöver, precis som alltid, följa säkerhetsinstruktionerna och använda anvisad arbetsutrustning, exempelvis liftar. Arbetstagaren behöver också rapportera tillbud och informera arbetsgivaren om brister i arbetsmiljön.⁶⁶

De bestämmelser som finns i arbetsmiljölagen och de flesta av Arbetsmiljöverkets föreskrifter är tillämpliga även vid arbete i någons hem och teoretiskt sett skiljer sig arbetsgivarens och arbetstagarens ansvar inte från vilken annan typ av arbete som helst. I praktiken finns det dock en mängd tillkommande faktorer som utgör särdrag för denna typ av arbete. En viktig och svårlöst faktor i sammanhanget är att rätten till vård- och omsorg i hemmet är reglerad av annan lagstiftning så som socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, eller hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). I dessa lagar finns det krav på andra aktörer, exempelvis kommunen, att ordna med vård och omsorg utan att dessa aktörer för den skull har möjlighet att kräva större åtgärder i den enskildes hem. En brukares rätt till hjälp i hemmet kombinerad med dennes frihet att själv bestämma över sitt eget liv och sitt eget hem medför att arbetsmiljön inte alltid blir optimal. Att flera lagar är tillämpliga samtidigt, med olika syften, medför ofta problem i den

⁶⁶ Jfr Arbetsmiljöverket, *Skapa en bra arbetsmiljö vid omvårdnadsarbete i boendemiljö*, ADI 589.

praktiska tillämpningen på ett sätt som inte är unikt för just arbetsmiljöområdet. När de krav som finns i olika lagstiftningar står emot varandra har det enligt äldre förarbeten till arbetsmiljölagen uttryckts att saken i regel kan lösas genom en rimlig avvägning av tyngden hos olika intressen och att någon generell lösning inte är möjlig, men också att stor uppmärksamhet måste ägnas åt att arbetsmiljön inte blir lidande till följd av krav i annan lagstiftning.⁶⁷

Domstolspraxis om arbete i någons hem

I ett kammarrättsavgörande från 2017 tog Kammarrätten i Jönköping ställning till frågan om arbetsmiljö i form av arbetsutrymme för hemtjänstpersonal i vårdsituationer i enskildas bostäder. Kommunen framhöll att den försöker lösa situationen så gott det går när det i enstaka fall sker en kollision mellan arbetsmiljölagen och socialtjänstlagen, men att det inte är förenligt med de principer kommunen tillämpar att gå så långt som att vägra brukaren hemtjänst och i stället erbjuda plats på ett boende. Kammarrätten, som avsåg Arbetsmiljöverkets överklagande, konstaterade att Arbetsmiljöverket saknar befogenhet att genom föreläggande och förbud fastställa specifika krav för hur samtliga vårdtagares bostäder ska vara utformade och utrustade för att hemtjänstpersonal ska få utföra arbete där.⁶⁸ Liknande utgång fick ett annat mål i samma kammarrätt avseende möjligheten att ställa krav på ett särskilt rum till jourtjänstgörande assistenter mot lägenhetsinnehavarens vilja.⁶⁹

I Kammarrätten i Stockholm har emellertid liknande problematik bedömts annorlunda. I ett mål i den domstolen anförde den aktuella kommunen, i fråga om arbetsutrymme i servicebostäder, att kommunen inte äger lägenheterna och därför inte kan förändra bostäderna mot de enskildas vilja. Även i det målet framhöll den aktuella kommunen konflikten med socialtjänstlagen. Kammarrätten instämde dock i förvaltningsrättens bedömning att kommunen inte hade vidtagit alla de åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagarna utsätts för ohälsa eller olycksfall och att Arbetsmiljöverket hade haft skäl för sitt beslut att meddela ett förbud.⁷⁰

⁶⁷ Prop. 1976/77:149 s. 220 f. och 234.

⁶⁸ Kammarrätten i Jönköpings avgörande den 9 januari 2017 i mål nr 614–615–16.

⁶⁹ Kammarrätten i Jönköpings avgörande den 24 juni 2020 i mål nr 1625–19.

⁷⁰ Kammarrätten i Stockholms avgörande den 24 september 2019 i mål nr 7271–18.

De nu beskrivna domstolsavgörandena visar på en del av den problematik som kan uppstå på det här området. Numera omfattas inte arbetsgivare som inte råder över en arbetsplats av Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2020:1 om arbetsplatsens utformning annat än i mycket begränsad omfattning, se 4 § 1. Det innebär att motsvarigheten till de föreskrifter som behandlades i de ovan nämnda målen om arbetsutrymme (nu 25 §) och jourrum (nu 83 §) inte längre gäller. När arbetsgivaren saknar rådighet över arbetsplatsen är det i stället de allmänna reglerna i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets övriga föreskrifter som arbetstagarna har att förlita sig på enligt de allmänna råden till 4 §. För jourrum anges specifikt i de allmänna råden till 83 § att det i arbetsmiljölagen finns regler om att det ska finnas utrymmen för vila även där arbetsgivaren inte råder över arbetsplatsen.

Föreskrifterna om arbetsplatsens utformning trädde i kraft den 1 januari 2021 och det är ännu för tidigt att dra några slutsatser av hur förändringarna i tillämpningsområdet eventuellt har påverkat arbetstagarnas skydd vid arbete i någons hem. Problematiken med att flera lagar är tillämpliga samtidigt har dock inte förändrats.

Särskilt om personlig assistans

Svårigheterna att kombinera arbetsmiljölagen med en annan lagstiftning gör sig sannolikt särskilt gällande i fråga om personlig assistans enligt LSS eftersom den lagen ger individen en stark rätt att själv välja assistenter. I vissa fall är den som brukar personlig assistans själv också arbetsgivare. Denne har typiskt sett då full rådighet över sitt hem där arbetet utförs och har alla möjligheter att ta sitt arbetsmiljöansvar. Samtidigt skiljer sig situationen från många andra typer av arbete eftersom brukaren har att väga sina arbetstagares arbetsmiljö mot sina egna personliga behov. När arbetsgivaren är en assistansanordnare eller en kommun är problemen av samma art som beskrivits tidigare – att arbetsgivaren i det närmaste helt saknar rådighet över arbetsmiljön i någons hem och därmed är utlämnad till frivilliga överenskommelser med brukaren eller dennes anhöriga om behövliga åtgärder i hemmet. Som framgår av kammarrättsfallen från Jönköping är det svårt att ställa några desto mer omfattande krav på utformningen av hemmet om inte den boende självmant vidtar åtgärder.

Det finns en mindre studie där personliga assistenter vittnar om att de aldrig ens träffat någon företrädare för arbetsgivaren, utan anställts direkt av brukaren, och att deras arbetsgivare inte besökt arbetsplatsen, dvs. brukarens bostad. Av samma studie framgår att det exempelvis finns föräldrar som inte vill ha lyftanordningar och dylikt i sitt hem och enligt forskaren präglas området av en önskan om att låta de enskilda hemmen vara den enskilde brukarens angelägenhet.⁷¹ Brukarens fria val av assistenter, och det faktum att en eventuell annan arbetsgivare (assistentanordnare eller kommun) är försiktig med att besöka och ställa krav inom den privata sfären i hemmet, medför onekligen problem ur arbetsmiljöperspektiv.

En ytterligare dimension i detta, med bäring på assistenternas egna arbetstagaransvar, är de särskilda arbetsrättsliga förhållanden som de ofta är anställda under. Åtta av tio personliga assistenter har en anställningsform och villkor för uppsägning som skiljer sig från vad som är standard på den svenska arbetsmarknaden – de har ofta en sämre anställningstrygghet då uppsägningstiden enligt de vanligt förekommande kollektivavtalen ligger på 14 dagar till en månad.⁷² Arbetsrättsliga rättigheter kan bli illusoriska utan ett bra anställningsskydd eftersom rätten att säga nej till att utföra vissa arbetsuppgifter blir urholkad om assistenten riskerar att bli uppsagd om denne vägrar.⁷³ Det samma kan antas gälla för att komma med klagomål på arbetsmiljön, exempelvis krav på att använda lift mot brukarens vilja eller att ha större arbetsutrymme runt säng eller i badrummet.⁷⁴ De personliga assistenterna befinner sig på så sätt i en beroendeställning till brukaren som inte är gynnsam ur arbetsmiljöperspektiv. Vi redovisar vår bedömning av den här situationen närmare i avsnitt 3.7.2.

3.4.3 Entreprenad och andra arbeten på olika arbetsplatser

Det finns arbetskraft som i regel utför allt sitt arbete på platser där arbetsgivaren, i de fall en sådan finns, aldrig råder över arbetsstället. Det kan vara fallet för såväl de som säljer tjänster av det akademiska slaget som för de som har fysiska arbetsuppgifter. Vanliga exempel

⁷¹ Schömer, Eva, *Personlig assistans – en arbetsrättslig limbo*, Arbetsmarknad & Arbetsliv, vol. 23 nr 3, 2017, s. 27 och 33–38.

⁷² SOU 2020:1 s. 65 ff.

⁷³ Calleman, Catharina, *En flexibel arbetsrätt i personlig assistans*, Svensk juristtidning 2008, s. 492.

⁷⁴ Jfr SOU 2020:1 s. 17 f.

på arbetskraft som arbetar på olika arbetsställen som arbetsgivaren saknar fysisk, och ibland även organisatorisk, rådighet över är byggarbetare, elektriker och andra hantverkare, städare, vårdpersonal och olika slags konsulter.

Fasta driftställen kan ofta vara gemensamma arbetsställen för flera verksamheter (jfr 3 kap. 7 d § arbetsmiljölagen). Exempel på detta är gallerior och sjukhus. Förutom de som är anställda på dessa arbetsställen kan där förekomma andra typer av arbetskraft enligt beskrivningen ovan.

Det här är inte något nytt fenomen som har kommit med de senaste årens nya sätt att organisera arbete. Däremot är det en ökande trend jämfört med 70-talet när arbetsmiljölagstiftningen kom till att arbete kan utföras av andra än de egna anställda.⁷⁵ Redan i Arbetsmiljökommisionens betänkande *Arbete och hälsa* (SOU 1990:49) konstaterades att det finns tendens att anlita entreprenörer eller underentreprenörer för uppgifter som tidigare sköttes inom den egna verksamheten.⁷⁶

Arbete på olika arbetsställen som arbetsgivaren har rådighet över kan utföras under i stort sett vilken typ av avtalsförhållande som helst. Det kan vara fråga om ett entreprenadavtal med entreprenörer eller underentreprenörer som arbetsleds av entreprenören/underentreprenören själv, eller ett avtal om inhyrning av personal som arbetsleds av inhyraren. I avsnitt 3.2.5 har vi beskrivit entreprenad och inhyrning men det här avsnittet tar enbart sikte på entreprenadsituationen.⁷⁷ Entreprenörer och underentreprenörer kan vara allt från stora företag med anställd personal till företag med bara en anställd eller egenföretagare. De sistnämnda kan i sin tur arbeta under olika typer av avtal, varav vi kommer att återkomma till sådana varianter som egenanställning och plattformsföretag i senare avsnitt.

Utredningen har blivit uppmärksammas på några särskilt utpekade områden där arbetsmiljön anses vara bristande för arbetskraft som kommer utifrån för att utföra arbete på entreprenad. Dessa exempel beskrivs närmare i sak nedan. Därefter återkommer vi i avsnitt 3.7.3 till en analys av dessa exempel där vi bedömer om den beskrivna problematiken har sin grund i praktiska svårigheter att tillämpa befintliga regler eller om det faktiskt finns luckor i lagstiftningen att åtgärda.

⁷⁵ Jfr SOU 2017:24 s. 100.

⁷⁶ SOU 1990:49 s. 100.

⁷⁷ Vid beskrivning av olika entreprenadsituationer utgår vi från att det finns uppdrags- eller entreprenadavtal mellan aktörerna.

Lokalvård

Ett exempel handlar om lokalvård på sjukhus. Många regioner har lokalvård i egen regi men det här exemplet handlar om de som har upphandlad lokalvård på entreprenad. Det uppges förekomma att lokalvårdare blir stuckna av kanyler som sjukhuspersonal lagt i papperskorgarna i stället för de behållare som är avsedda för kanyler. I grunden är det arbetsgivaren, dvs. entreprenören i detta fall, som ansvarar för att riskbedöma arbetsmoment och säkerställa att de anställda har en säker arbetsmiljö. I Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2018:4 om smittrisker finns närmare beskrivet vad arbetsgivaren har för skyldigheter vad gäller just smittrisk. Men i praktiken kan det vara svårt för arbetsgivaren att säkra arbetsmiljön i lokaler som denne inte råder över. Allt arbetsgivaren kan göra är att riskbedöma, utbilda och instruera sin personal och påtala brister för beställaren – och i förlängningen bryta avtalet om arbetsmiljön inte är säker. Den entreprenör som är beroende av en större beställare kan dock dra sig för att göra det. Frågan är då om det kan ställas några krav på den som driver verksamheten på sjukhuset (i det följande benämnd ”sjukhuset”) i den här situationen.

Sjukhuset, i egenskap av arbetsgivare för sin egen personal, har ett tydligt ansvar att se till att det finns säkra behållare för skärande och stickande avfall. Det gäller även i förhållande till inhyrd personal och om kraven gällande säkra behållare inte uppfylls kan sjukhuset få betala sanktionsavgift.⁷⁸ Det är en fråga om förebyggande arbete så som utbildning av personalen och uppföljning av att rutiner fungerar som de ska. Vidare handlar det om att utreda eventuella tillbud och orsakerna till detta samt vidta behövliga åtgärder. Även det ansvaret har sjukhuset i förhållande till sin egen personal samt inhyrd personal.⁷⁹ Något direkt krav i fråga om smittrisker eller utbildning och instruktioner inom ramen för systematiskt arbetsmiljöarbete finns inte för en beställare i förhållande till de entreprenörer och deras anställda som denne anlitar. I förarbetena till bestämmelsen om systematiskt arbetsmiljöarbete i arbetsmiljölagen sägs det att verksamheter bör ha rutiner för att säkerställa arbetsförhållandena för anlitade entreprenörer eller andra arbetstagare som inte omfattas av ett direkt anställningsförhållande.⁸⁰ Något sådant krav har emellertid

⁷⁸ Se 3 och 15 § AFS 2018:4.

⁷⁹ Jfr 3 § AFS 2018:4 och 1 § AFS 2001:1.

⁸⁰ Prop. 1990/91:140 s 41 f.

inte kommit till uttryck i lagstiftningen, även om det i de allmänna råden till AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete framhålls att det är viktigt att ta hänsyn till att entreprenörens eget systematiska arbetsmiljöarbete är tillfredsställande.

De andra former av ansvar som kan göras gällande att sjukhuset har i en sådan här situation (dvs. utöver arbetsgivaransvar i förhållande till den egna personalen) är samordningsansvar enligt 3 kap. 7 d och 7 e §§ eller rådighetsansvar enligt 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen. Det kan diskuteras i vilken utsträckning rådighetsansvaret är tillämpligt på den här situationen. Samordningsansvaret enligt 3 kap. 7 d och 7 e §§ arbetsmiljölagen blir däremot tillämpligt, med sjukhuset som den som råder över arbetsstället, och likaså det ansvar som var och en har som bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe enligt 3 kap. 7 g § samma lag. Enligt den sistnämnda bestämmelsen ska var och en som bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe se till att den egna verksamheten och anordningarna på det gemensamma arbetsstället inte medför att någon som arbetar där utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. Hanteringen av kanyler får anses ingå i sjukhusets verksamhet.

Turnerande teater och teaterproduktion

Ett annat exempel som utredningen har fått till sig gäller barn- och ungdomsteater som turnerar. I denna situation finns det en beställare av en teaterföreställning, exempelvis en skola. Producenten går i förväg igenom med beställaren vad som krävs på plats för att på ett bra och säkert sätt genomföra föreställningen men väl vid spellokalen saknas den informationen helt eller delvis. Det kan handla om allt ifrån förutsättningar för att lasta in och ut dekorelement och scenografi på ett säkert sätt till rätt uttag för scenström eller tillräcklig spelyta för att bygga föreställning och rigga ljus. Vid vissa tillfällen saknas även information gällande brandskydd och rutiner för exempelvis utrymning. Ett näraliggande exempel som uppges vara vanligt är att det saknas arbetsmiljösamordnare på de större scenerna när flera aktörer, som kan vara egenföretagare, arbetar i en produktion, exempelvis scenograf eller kostymör. Detta sistnämnda exempel är också likartat med exemplet på frilansarbetare som följer längre ned.

Även här är det, som alltid, arbetsgivaren som har huvudansvaret för sina anställdas arbetsmiljö. I de fall det rör sig om egenföretagare så har de ett eget ansvar för sin arbetsmiljö. Men precis som i fallet med lokalvårdare kan det i praktiken vara svårt för arbetsgivaren att fullgöra sitt ansvar i lokaler som denne inte råder över. Beställaren av en teaterföreställning till en skola har dock ett visst ansvar i den beskrivna situationen och det har även en större teaterscen som anlitar fristående aktörer till uppsättningen.

Rådighetsansvaret enligt 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen kan göras gällande för delar av den beskrivna problematiken, om det handlar om fasta anordningar som bör finnas eller andra anordningar som finns, exempelvis strömuttag. Svårigheten här är att avgöra vilka fasta anordningar som kan krävas av exempelvis en skola att ha på plats för en tillfällig teaterföreställning. Och när det gäller andra anordningar, som inte är fasta, finns det inget krav på att se till att sådana finns. Det krav som ställs för sådana anordningar är endast att de ska kunna användas utan risk om de väl redan finns.

Samordningsansvaret enligt 3 kap. 7 d och 7 e §§ arbetsmiljölagen blir också tillämpligt för såväl en skola som en större teaterscen, eftersom skolan eller teatern råder över arbetsstället. Även det ansvar som var och en har som bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe enligt 3 kap. 7 g § samma lag kan appliceras på de här situationerna.

Frilansande journalister och andra mediearbetare samt musiker

Även inom området journalistik och medieproduktion är det vanligt att arbete läggs ut på entreprenad. Att arbeta utan att det finns ett anställningsförhållande har förekommit länge inom den här sektorn under benämningen ”frilans”. Redaktionen på exempelvis en tidning eller ett mediehus sköter inte all produktion själva utan beställer ofta in material av exempelvis produktionsbolag eller frilansande journalister.⁸¹ Tidigare anställda journalister på tidningar och mediehus söker numera i stället jobb hos produktionsbolagen, dvs. underleverantörerna. De journalister som tar arbete för produktionsbolagen kan i sin tur bli anställda där, ofta tidsbegränsat så länge ett visst pro-

⁸¹ Werne, Kent, *Outsourced journalistik – otryggheten i mediebranschen*, Journalistförbundet 2016 s. 5.

jekt varar, eller vara frilansande, dvs. arbeta utan anställning som uppdragstagare med F-skattgodkännande eller eget företag.⁸² Frilansande journalister, grafiker och liknande hör, liksom de flesta entreprenörer, till de grupper som också kan arbeta genom plattformsföretag eller överlåta faktureringen till egenanställningsföretag, dvs. arbeta som egenanställda, vilket beskrivs närmare i kommande avsnitt.

En frilansande journalist som skriver ett reportage och säljer in det till en köpare kan, såvitt utredningen kan bedöma, själv disponera över sin arbetstid och säkerställa sin arbetsmiljö. Men precis som för andra typer av entreprenadarbetare kommer saken i ett annat läge om beställaren styr över arbetet i sådan utsträckning att utföraren får det svårt att undvika risker utan att komma i konflikt med uppdraget. Det kan vara fallet för journalister, fotografer, tv-reportrar med flera som på olika sätt hamnar i farliga miljöer när de ska utföra sitt arbete. Utredningen har fått beskrivningar av journalist- eller fotografuppdrag på hög höjd, bland antastande sportsupportrar och vid upplopslika situationer.

Problematiken kan, enligt uppgift från *Journalistförbundet* i remissvaret på SOU 2017:24, ha sin grund i att frilansande journalister åker dit ingen anställd skickas eller tar på sig mer jobb än vad som är rimligt att hinna med på grund av en press att sälja in uppdrag, antingen på eget initiativ eller för att de tillfrågas av beställaren. Frilansaren uppges vara i en beroendeställning, vilket kan leda till att riskfyllda uppdrag eller alltför hög arbetsbelastning inte går att välja bort. Många journalister uppges bli utsatta för hot och våld medan tillsvidareanställda, och i viss mån även tidsbegränsat anställda, får stöd från sin redaktion står frilansaren ofta ensam att hantera situationen. Uppdragsgivaren tar enligt Journalistförbundet inte alltid ansvar för att förebygga ohälsa eller att erbjuda stöd efter utfört uppdrag.⁸³

När det gäller musiker uppges *Musikerförbundet* att fakturering är standard inom musikerbranschen, förutom i stora skattefinansierade orkestrar där musiker anställs. Det finns enligt Musikerförbundet ingen statistik över förekomsten av frilansande musiker men det uppges vara vanligt vid exempelvis tv-produktion, teaterproduktion och festivaler (där det ofta också finns minst ett underent-

⁸² A.a. s. 20 f.

⁸³ Se Journalistförbundets remissvar i remissammanställningen till SOU 2017:24, A2017/00714, s. 21 f.

reprentorsled mellan arrangören och musikern, vilket är problematiskt ur arbetsmiljöperspektiv). Även på restauranger, hotell och kryssningsfartyg anlitas musiker/DJ/trubadur/band enligt Musikerförbundet ofta mot faktura och på kryssningsfartygen uppges det dessutom nästan alltid finnas minst ett led (exempelvis bokningsbolag) mellan färjan och musikern.

För frilansande journalister och musiker gäller, precis som för annan utomstående arbetskraft, att arbete som utförs på uppdragsgivarens arbetsställe täcks av det rådighetsansvar som denne har över fasta och andra anordningar enligt 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen. Men för journalister lär en vanligare situation vara att arbete bedrivs på allehanda platser utanför såväl uppdragsgivarens som den eventuella arbetsgivarens rådighet över platsen, i enlighet med vad som beskrivits ovan. I den mån en sådan arbetsplats också utgör ett gemensamt arbetsställe, exempelvis för en journalist och en fotograf ihop, gäller att den som frilansar och uppdragsgivaren har skyldighet att samråda och verka gemensamt för tillfredsställande skyddsförhållanden samt inte utsätta varandra eller andra som arbetar där för några risker.⁸⁴ Något arbetsmiljöansvar utöver detta finns inte för uppdragsgivaren och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om exempelvis systematiskt arbetsmiljöarbete är inte tillämpliga vid uppdragsförhållanden. I många fall lär det också kunna vara så att journalisten är ensam i sitt arbete och att det inte är fråga om ett gemensamt arbetsställe.

Transportbranschen

Enligt Arbetsmiljöverket ligger antalet anmälda arbetsskador i transportbranschen över genomsnittet jämfört med andra branscher. Det förekommer strukturer med många små företag, underleverantörer och entreprenörer, där små transportföretag ofta hamnar i en beroendeställning till större transportföretag eller speditörer.⁸⁵

Av Arbetsmiljöverkets analys från 2020 av dödsolyckor 2018 och första halvåret 2019, framgår att trafikolyckor på allmän väg och händelser vid lastning och lossning av gods hör till de återkommande

⁸⁴ Jfr Journalistförbundets råd och stöd om arbetsmiljö för frilansar på www.sjf.se/rad-stod/arbetsmiljo/arbetsmiljo-frilansar (besökt 2021-12-29).

⁸⁵ Se www.av.se/produktion-industri-och-logistik/transport-och-kommunikationer/ (besökt 2022-02-04).

dödsorsakerna, där den omkomne ofta är föraren. Gällande lastning och lossning av gods uppges i analysen att instruktioner, rutiner och riskbedömningar för arbetsuppgiften saknades, var bristfälliga eller inte följdes, samt att bristande kommunikation också kan ha spelat roll för några av händelserna. För trafikolyckor uppges i analysen att trötthet och stress till följd av långa arbetspass och körsträckor kan ha varit orsaken.⁸⁶

I betänkandet *Bättre arbetsmiljöregler II* (SOU 2007:43) har den utredningen uppmärksammat praktiska arbetsmiljöproblem i transportbranschen som beskrivs på följande sätt:

Det förekommer att beställare inom åkeribranschen styr arbetsförhållandena för åkarna vid lastning av gods samt när det gäller kör- och vilotider. Dessa båda faktorer påverkar i hög grad åkarnas arbetssituation, och trafiksäkerheten är i dessa avseenden därmed också en arbetsmiljöfråga. Att en beställare ställer tuffa krav på snabba varuleveranser medför att åkaren tvingas arbeta under tidspress, vilket i sig kan skapa en ohälsosam arbetsmiljö för åkaren. Beställaren kan ha satt för snäva tidsramar så att arbetet inte kan genomföras på ett sunt sätt. Vid upphandling av exempelvis spårtrafik består i regel den upphandlade delen av själva trafikutövandet. Det innebär att beställaren tillhandahåller fordon och den infrastruktur som krävs i form av spår, stationer och personalutrymmen. Den enskilde entreprenören har därför svårt att påverka brister i beställarens egendom.⁸⁷

I betänkandet *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?* (SOU 2017:24) redogör den utredningen för uppgifter som har hämtats in från arbetsmiljöinspektörer inom transportbranschen som beskriver problematiken på följande sätt:

⁸⁶ Arbetsmiljöverket, *Analys av dödsolyckor 2018 och första halvåret 2019*, 18 februari 2020, 2019/037768, s. 6, 9 och 11.

⁸⁷ Hela detta stycke kommer från SOU 2007:43 s. 127. Notera att den utredningen använder sig av termen "åkare", som då bör avse åkeriägaren, dvs. en arbetsgivare alternativt egenföretagande åkare. Utredningens bedömning är att den beskrivna problematiken även har bäring på anställda förarens arbetsmiljö, dvs. arbetstagare anställda av åkerier.

Det förekommer oseriösa utländska företag som verkar i Sverige och som ofta har s.k. F-skattare som förare av lastbilarna. Även några svenska åkerier har börjat använda sig av denna anlitandeform. Det finns även uppgifter om chaufförer som är egenföretagare som arbetar under utsatta förhållanden och lever i lastbilshytten i upp till nio månader. Arbetsmiljöinspektörerna har vidare uppgett att arbetskraften endast får betalt när de rullar på väg, och inte vid lastning eller lossning. Det har också framhållits att chaufförerna ofta saknar skyddskläder, varselkläder och skyddsskor m.m. Arbetsmiljöinspektörernas erfarenhet är att chaufförerna är underleverantörer till de leverantörer som kör för de stora speditörerna. Dessa speditörer får i sin tur uppdrag från stora multinationella företag. Vanliga brister vid inspektioner är exempelvis att skriftlig riskbedömning av arbetsförhållandena saknas, att det saknas beredskap för första hjälpen, att lasten inte är säkrad mot ras på ett fullgott sätt eller inte alls och att kunskaper om lastsäkring saknas.⁸⁸

Vi har uppmärksammat att liknande arbetsmiljöproblematik förekommer inom taxibranschen när det gäller serviceresor (dvs. färdtjänst eller sjukresor), där förarnas säkerhet vid sidan av tidspress också kan påverkas av den fysiska eller psykiska statusen hos de personer som ska köras.⁸⁹ I dessa fall kan det vara den aktuella regionen som tar in uppgifter om transporten, så som adress för hämtning och lämning, eventuella medföljare och annan information som behövs för att utföra transporten. Det kan också vara regionen som utformar instruktionerna för hur transporten ska ske och beslutar om hur arbetsprocessen ska gå till. De företag som utför transporter har små möjligheter att påverka processen kring beställningen eller göra en riskbedömning i samband med beställningen.

Transportarbete sker inte heller på fasta arbetsställen där någon råder över arbetsstället enligt 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen. I de fall föraren kör sin arbetsgivares eller sitt eget fordon har arbetsgivaren eller föraren själv ansvar för arbetsmiljön i fordonet. Om däremot fordon och infrastruktur tillhandahålls av beställaren så är det inte mycket arbetsgivaren kan göra åt eventuella brister. Beställarens ansvar är å andra sidan begränsat till enbart fasta anordningar och andra anordningar i den mån de finns på plats. I fråga om den fysiska aspekten av arbetsuppgiften lastning och lossning så ligger ansvaret hos den som har rådighet över arbetsstället där det sker att se till att exempelvis lastkajer är säkra. Den aktören kan vara be-

⁸⁸ Hela detta stycke kommer från SOU 2017:24 s. 121.

⁸⁹ Se en fallbeskrivning av en taxi-olycka i artikeln www.duochjobbet.se/article_archive/vemtar-ansvar-for-farlig-resenar/ (besökt 2022-04-20).

ställaren men kan också vara någon helt annan. När det däremot kommer till planeringen av arbetet, så som att sätta tidsramar och säkerställa en stressfri arbetsmiljö, eller att undvika att få en körning av farliga taxikunder, är det endast arbetsgivaren som har det ansvaret.

3.4.4 Studenter och doktorander

Vad är en doktorand?

Även studenter och doktorander kan i vissa fall beröras av frågan om ett utvidgat rådighetsansvar.

När det gäller arbetsmiljöansvaret för studenter och doktorander kan det inledningsvis finnas skäl att förtydliga vad en doktorand är. En doktorand är en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå (1 kap. 4 § högskoleförordningen). Detta är en grundregel som innebär att alla doktorander är studenter i första hand och en annan benämning som ofta används är forskarstuderande.

De flesta doktorander har också en doktorandanställning eller annan anställning inom lärosätet, även om det finns en betydande grupp som finansierar sin forskning genom stipendier eller har anställning på annat håll.⁹⁰ Med en doktorandanställning är den forskarstuderande alltså anställd för att genomföra utbildning på forskarnivå och den främsta arbetsuppgiften är då att ägna sig åt sin egen utbildning, men den anställde kan i viss begränsad omfattning även arbeta med annat (se 5 kap. 1 och 2 §§ högskoleförordningen). Det är exempelvis vanligt att doktorander också undervisar.

Arbetsmiljölagens tillämplighet

Av 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen framgår att den som genomgår utbildning, med undantag för förskola och fritidshem, ska likställas med arbetstagare vid tillämpning av större delen av arbetsmiljölagen. Det innebär att arbetsmiljölagen i huvudsak är tillämplig på studenter och forskarstuderande/doktorander. Av tredje stycket i den angivna bestämmelsen framgår att det som i lagen sägs om arbetsgivare ska

⁹⁰ Se Universitetskanslersämbetet, *Universitet och högskolor, årsrapport 2021*, rapport nr 2021:17, s. 59. Där framgår det att 76 procent av nybörjardoktoranderna år 2020 hade doktorandanställning. Av de resterande som hade annan finansiering var det 17 procent som hade anställning utanför högskolan och 5 procent som hade stipendiefinansiering.

gälla den som driver den verksamhet i vilken arbetet utförs. Det innebär att huvudmannen för utbildningen är den som blir att betrakta som arbetsgivare för den som genomgår utbildning.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö, som bland annat innehåller krav på arbetsgivaren i fråga om arbetstagarnas arbetsbelastning och förläggning av arbetstid, är dock inte tillämpliga på den som genomgår utbildning (se 3 §). Men eftersom arbetsmiljölagen gäller och likaså AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete så råder det ingen tvekan om att även studenter och doktorander har rätt till en god arbetsmiljö och att arbetsgivaren, dvs. lärosätet, ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall (3 kap. 2 § arbetsmiljölagen).

I den vanligaste situationen för doktorander, som är att doktoranden har en doktorandanställning på det lärosäte där denne är antagen, är denne att betrakta som arbetstagare enligt arbetsmiljöreglerna och det är lärosätet som har arbetsmiljöansvaret.

Sedan finns det situationer där doktoranden inte har någon arbetsgivare. Vi tänker då på de mindre vanliga formerna av försörjning, exempelvis stipendier. Men även i de fallen är doktoranden i vart fall antagen till lärosätet för att bedriva utbildning på forskarnivå och likställs därmed, vid tillämpning av de flesta bestämmelser i arbetsmiljölagen, med arbetstagare enligt 1 kap. 3 §. Även då är lärosätet arbetsmiljöansvarig.

Det spelar alltså inte någon större roll ur arbetsmiljöperspektiv om doktoranden är anställd eller finansierar sin forskarutbildning på annat sätt. Arbetsgivaransvaret för doktoranden finns i bägge fall hos samma aktör, dvs. lärosätet.

Arbete och studier utanför lärosätet

Studenter och doktorander kan försättas i situationer där arbetsmiljöansvaret är svårbedömt, exempelvis på grund av att de utför delar av utbildningen på ett ställe där lärosätet saknar rådighet över arbetsmiljön. Det kan exempelvis gälla för studenter som inom ramen för sin utbildning också har en verksamhetsförlagd del (verksamhetsförlagd utbildning, förkortad VFU), såsom lärar-, läkar- och sjuksköterskeutbildningar.

Doktorander kan också komma att bedriva delar av sin forskning utanför lärosätet och även den motsatta situationen kan förekomma – att så kallade industridoktorander, som är anställda av ett företag samtidigt som de doktorerar, befinner sig på lärosätet vilket i stället är utanför företagets rådighet. Så vitt utredningen har förstått det innehåller avtalen för industridoktorander inte alltid någon närmare beskrivning av hur arbetsmiljöansvaret fördelas mellan arbetsgivaren och lärosätet.

I de här beskrivna fallen hamnar studenterna och doktoranderna i likartade situationer som andra som beskrivs i det här betänkandet som arbetar på andra platser än sitt vanliga arbetsställe. Arbetsgivaren, dvs. lärosätet för studenter och doktorander i typfallet (eller det externa företaget för vissa industridoktorander) har det grundläggande ansvaret för att arbeta förebyggande med systematiskt arbetsmiljöarbete, exempelvis genom att riskbedöma arbetsmoment och säkerställa en säker arbetsmiljö även utanför det vanliga arbetsstället. Utöver det kan det finnas andra aktörer som råder över den plats där studenten eller doktoranden har sin VFU/utför arbete (exempelvis sjukhus och skolor) och som därmed har ett rådighetsansvar enligt 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen för fasta och andra anordningar som bör finnas eller finns. Även samordningsansvar enligt 3 kap. 7 d och 7 e §§ arbetsmiljölagen, eller det ansvar som var och en har som bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe enligt 3 kap. 7 g §, kan bli aktuellt i de här fallen.

3.4.5 Plattformsarbete

I avsnitt 3.2.2 finns en beskrivning av digitala arbetsplattformar och plattformsarbete (s.k. ”gig-företag” och ”gig-arbete”). I det här avsnittet följer en mer utförlig beskrivning av arbetsmiljöansvaret vid den här typen av arbete enligt gällande rätt.

Som tidigare beskrivits är en digital arbetsplattform ett sätt att förmedla tjänster som utförs av någon för en beställares (kunds) räkning. Arbetsmiljöverket har beskrivit en digital plattform som en virtuell anslagstavla där lediga uppdrag utannonseras.⁹¹ Den beskrivningen stämmer relativt väl överens med utredningens uppfattning,

⁹¹ Arbetsmiljöverket, *Delrapport regeringsuppdraget om tillsynsinsats med inriktning på nya sätt att organisera arbete*, 18 februari 2020, 2018/035377.

med den modifikationen att det som ”annonseras” och den som tar initiativet till att lägga ut något på en plattform kan variera. Det kan vara ett uppdrag som läggs ut på plattformen av en uppdragsgivare där uppdragstagaren får söka uppdraget, men det kan också vara det omvända, att uppdragstagaren lägger ut information om sig själv och därefter får en uppdragsgivare ta kontakten.⁹²

Arbete via en digital arbetsplattform innefattar ett trepartsförhållande mellan aktörerna beställare/kund, utförare och det mellanliggande digitala plattformsföretaget. Utföraren kan vara anställd av plattformsföretaget, vara anställd av eller fakturera via ett egenanställningsföretag (då blir en fjärde part involverad), eller vara egenföretagare. Gemensamt för de flesta plattformsföretag är att det krävs någon form av registreringsförfarande för att kunna få uppdrag och att plattformsföretaget i högre eller lägre grad gör någon form av bakgrundskontroll eller verifiering av utföraren i fråga.⁹³

Vad har plattformsföretagen för ansvar?

Det är arbetsgivaren som har det mest långtgående ansvaret för arbetsmiljön enligt arbetsmiljölagen. Den bedömning som måste göras är därför i första hand om det finns en arbetsgivare i arbetsrättslig bemärkelse vid olika former av plattformsarbete och vilka möjligheter denne har att ta ansvar över arbetsmiljön för utförarna.

En del plattformsföretag anställer dem som utför tjänsterna och arbetsmiljöansvaret är därmed klarlagt i vart fall formellt. Foodora AB (hädanefter enbart Foodora) uppger sig självt inte vara ett s.k. gig-företag utan hör till dem som har anställt bud och numera har kollektivavtal med Svenska Transportarbetareförbundet.⁹⁴ Längden på anställningarna kan dock variera. Men oftast är utförarna av plattformsarbete inte formellt anställda av de plattformsföretag de arbetar genom utan är egenföretagare eller egenanställda. I dessa fall är arbetsmiljöansvaret mer svårbedömt.

I regel anses egenföretagare ha ansvar för sin egen arbetsmiljö. De som är egenanställda är antingen anställda av egenanställningsföretaget och inte det förmedlande plattformsföretaget, eller så är de i realiteten också att betrakta som egenföretagare. Som i många ar-

⁹² IAF, s. 24.

⁹³ A.a. s. 24 f.

⁹⁴ Se www.foodora.se/contents/om-oss (besökt 2022-01-03).

betsrättsliga sammanhang behöver man göra en bedömning av helhetssituationen för att kunna avgöra om det är fråga om ett verkligt uppdragsförhållande med självständiga utförare eller om plattformsföretaget i själva verket agerar som en ”förtäckt” arbetsgivare. Bland de parametrar som brukar bedömas som viktiga i arbetsrättslig praxis kan nämnas att den som uppges vara uppdragstagare har att utföra arbetet personligen, ställer sin arbetskraft till förfogande allt eftersom arbetsuppgifter uppkommer, är förhindrad att samtidigt utföra liknande arbete av betydelse för någon annan, är underkastad bestämda direktiv eller kontroll beträffande arbetets utförande, arbetsplats eller arbetstid, har att använda maskiner, redskap eller råvaror som har tillhandahålls av den som uppges vara uppdragsgivare samt är garanterad en viss lön.⁹⁵

När det inte finns en arbetsgivare som har ett arbetsmiljöansvar är det, som redan har beskrivits i samband med andra arbetsformer, enbart rådighetsansvaret enligt 3 kap. 12 § första stycket eller samordningsansvaret enligt 3 kap. 7 d–7 e §§ arbetsmiljölagen som kan göras gällande. Dessa ansvarsregler fyller dock enligt vår bedömning en mycket begränsad funktion för de många olika typer av plattformsarbeten som finns. I avsnitt 3.7.5 följer vår närmare analys av plattformsarbetarnas arbetsmiljö och potentiella risker inom det här sättet att organisera arbete men först redogör vi kort för aktuell praxis på området och de arbetsmiljörisker som kan bli aktuella.

Domstolspraxis gällande plattformsföretag och arbetsmiljö

Det saknas ännu svensk praxis från högsta instans gällande hur man ska se på plattformsföretagens ställning enligt såväl arbetsmiljölagen som inom andra rättsområden – om de uppfyller de gällande kriterierna för att ses som arbetsgivare eller inte. Arbetsmiljöverket har drivit ett par ärenden på det här temat utifrån inspektioner som gjorts inom ramen för ett regeringsuppdrag med inriktning på nya sätt att organisera arbete (se mer om detta uppdrag i avsnitt 3.5.3 nedan). Ärendena har resulterat i två kammarrättsavgöranden gällande bolagen Taskrunner AB (Taskrunner) och Tiptapp AB (Tiptapp). De

⁹⁵ För en mer utförlig redogörelse, se avsnitt 3.3.5 om arbetsgivare och arbetstagare.

båda målen, som avgjordes i samma domstolar och är mycket likartade, kan sammanfattas på följande sätt.⁹⁶

Både Taskrunner och Tiptapp erbjuder mobilapplikationer som förmedlar vardagstjänster mellan utförare och beställare. Det kan handla om exempelvis trädgårdsarbete, flytt hjälp eller hjälp att återvinna saker. Båda bolagen tar ut förmedlingsavgift och i plattformarna finns inbyggda ratingsystem där utförare och beställare kan betygssätta varandra.

Arbetsmiljöverket förelade båda bolagen att vidta vissa åtgärder i fråga om systematiskt arbetsmiljöarbete enligt AFS 2001:1, i egenkap av arbetsgivare för utförarna. Bedömningen att bolagen var arbetsgivare gjorde myndigheten utifrån att utförarna utför arbetet personligen, är underkastade bolagens direktiv och kontroll och kan bli avstängda från plattformarna. Inget av bolagen ansåg sig dock vara arbetsgivare till utförarna.

Förvaltningsrätten kom i båda målen fram till att bolagen inte var att anse som arbetsgivare till utförarna utan att bolagens roll i stället var att hjälpa användarna genom betalsystem, försäkring, service och möjligheter att sätta betyg. Förvaltningsrätten framhöll särskilt att utföraren och beställaren ensamma förhandlar om villkoren för tjänsten och att bolagen varken leder, fördelar eller kontrollerar arbetet i mer än en mycket begränsad omfattning. Dessa bedömningar gjordes bland annat mot bakgrund av att inget hindrar utförarna från att samtidigt utföra liknande arbete för någon annan, att bolagen inte dikterar villkoren för när, var och hur tjänsterna ska utföras eller beslutar om ersättning för utfört arbete, att bolagen inte tillhandahåller utrustning eller lokaler och att utföraren inte heller utåt sett uppträder som anställd hos bolaget eller erhåller någon garanterad minimilön. Vidare framhöll förvaltningsrätten i båda målen att bolagen har mycket små möjligheter att infria arbetsmiljöansvaret enligt arbetsmiljölagen eftersom de har små, eller rent av obefintliga, möjligheter att påverka arbetsmiljöförutsättningarna på arbetsplatserna och att fatta beslut om verksamheten där.

I sina överklaganden till kammarrätten tryckte Arbetsmiljöverket bland annat på att betygssättningen innebär att det ställs krav på att uppdragen ska utföras på visst sätt och att bolagen har möjlighet att

⁹⁶ Sammanfattningen bygger på Förvaltningsrätten i Malmös avgörande den 18 juni 2021 i mål nr 13356–20 respektive den 14 oktober 2021 i mål nr 1332–21, samt Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 19 november 2021 i mål nr 4120–21 respektive den 9 december 2021 i mål nr 6394–21.

stänga av utförare som avbryter för många uppdrag. Kamrarrätten instämde dock i förvaltningsrättens bedömning i båda målen att bolagen inte är att betrakta som arbetsgivare.

Det är svårt att dra någon allt för långtgående slutsats av enbart två rättsfall från samma domstol med i det närmaste identiska domskäl. Det som i vart fall kan konstateras är att det enligt nuvarande regelverk och praxis inte är givet att den som utför ett arbete som har förmedlats via en digital plattform har någon som kan anses vara arbetsgivare och som tar ansvar för utförarens arbetsmiljö.

Arbetsmiljön för plattformsarbetare

De krav som ställdes i Taskrunner- och Tiptapp-målen handlade om att undersöka de fysiska, sociala och organisatoriska arbetsförhållandena och bedöma riskerna för olycksfall och skador.

Eftersom plattformsarbete kan avse de flesta typer av arbete, från akademiskt arbete vid dator till fysiskt arbete inom exempelvis området transport och leverans, så är de möjliga arbetsmiljöriskerna precis samma som i vilken typ av arbete som helst. Det kan handla om allt från den fysiska arbetsmiljön ute på olika uppdrag till problem med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön.

I och med att budbranschen är ett av de vanligare områdena där plattformsföretag har etablerat sig kan trafikolyckor och hot- och våld, exempelvis i samband med leveranser sena tider på dygnet, särskilt framhållas. Övriga risker som får anses vara utmärkande för plattformsarbetare är de organisatoriska och sociala riskerna som följer av att få arbete med kort varsel och därmed ha svårt att planera sitt arbete och sin arbetsmängd, beroendet av att hela tiden få bra betyg inom de olika ratingsystemen samt att det för det mesta är fråga om ensamarbete med de risker det medför.⁹⁷ Vi återkommer till vissa problem som kan vara mer specifika för just plattformsarbete i avsnitt 3.7.5.

⁹⁷ Jfr SOU 2017:24 s. 206 f.

3.4.6 Arbete som egenanställd

I avsnitt 3.2.4 har vi redogjort för vad ett egenanställningsföretag är. Precis som för plattformarbetare gäller att egenanställda kan utföra de flesta typer av arbeten, vilket gör att arbetsmiljöriskerna också kan vara i stort sett vilka som helst. I avsnitt 3.7.6 fördjupar vi oss ytterligare i den delen. I det här avsnittet beskriver vi vad det här sättet att organisera arbete innebär för arbetsmiljöansvaret enligt gällande rätt.

I begreppet egenanställning ligger i det närmaste uttryckligen att det är fråga om en anställning där det således bör finnas en arbetsgivare som har ett tydligt arbetsmiljöansvar. Som tidigare nämnts är det dock inte självklart att en egenanställd ur juridiskt perspektiv ska betraktas som *anställd* med allt vad det innebär i fråga om exempelvis att ha en arbetsgivare med arbetsmiljöansvar. Det kan i vissa fall bli en bedömningsfråga om utföraren ska anses vara anställd av egenanställningsföretaget eller om egenanställningsföretaget enbart ska ses som en löneadministrerande part. I sådant fall är det snarare fråga om ett egenföretagande där den som utför arbetet styr över sin egen tid och arbetets utförande. Men det skulle också kunna vara uppdragsgivaren som ska ses som den egentliga arbetsgivaren, beroende på om denne styr över hur arbetet utförs. Allt i enlighet med den tidigare beskrivna praxis som finns gällande arbetsgivar- och arbets-tagarbegreppen.

Ser egenanställningsföretag sig själva som arbetsgivare?

När det gäller förekomsten av egenanställningsföretag som ser sig som arbetsgivare och tar arbetsmiljöansvar kan konstateras att Egenanställningsföretagens Branschorganisation på sin hemsida, som svar på frågan vad ett egenanställningsföretag är, uppger att det är ett bolag som ytterst har att hantera ett arbetsrättsligt ansvar samt att det svarar upp till bland annat arbetsmiljölagen och sjuklönelagen.⁹⁸ Branschorganisationen har också en auktoriseringsprocess och i auktorisationsvillkoren anges att företaget bland annat ska ta ett fullt arbetsgivaransvar för den egenanställda.⁹⁹ Antalet medlemmar i

⁹⁸ Se Egenanställningsföretagens Branschorganisationens hemsida www.egenanstallning.org/faq/ (besökt 2022-01-10).

⁹⁹ Auktorisationsvillkoren finns också att hitta på hemsidan, <https://www.egenanstallning.org/om-var-bransch/auktorisering/> (besökt 2022-01-10).

branschorganisationen är dock enligt hemsidan endast fem i början av januari 2022 men det finns fler än dessa fem företag som i vart fall på sina egna hemsidor säger sig vara arbetsgivare till de egenanställda. Detta kan jämföras med att IAF i sin rapport *Den nya arbetsmarknaden – Utmaningar för dagens arbetslöshetsförsäkring* från 2020 har funnit drygt 50 egenanställningsföretag som verkar i Sverige.¹⁰⁰

IAF beskriver i sin rapport egenanställningsupplägget som att det uppstår ett anställningsförhållande mellan uppdragstagaren och egenanställningsföretaget och att plattformsföretag som använder sig av egenanställningsföretag därmed inte har något arbetsgivaransvar, och som ett exempel på detta nämns Pay Salary AB.¹⁰¹

Det här synsättet är emellertid inte helt oproblematiskt och vedertaget. Svenska Transportarbetareförbundet (Transport) lämnade i november 2021 in en stämningsansökan mot Foodora till Arbetsdomstolen i syfte att ogiltigförklara ett avsked av ett cykel-/mopedbud. Transport gör gällande att Foodora ska ses som arbetsgivare till cykelbudet trots att denne haft ett avtal med Pay Salary Sverige AB (Pay Salary). Huvudfrågan i målet är om Foodora alls har varit arbetsgivare till budet vid den aktuella tidpunkten. Eftersom praxis från Arbetsdomstolen tenderar att bli vägledande för arbetsgivar- och arbetstagarbedömningar även inom andra rättsområden är det av intresse att redogöra för målet även sett till frågan om arbetsmiljöansvar. Målet, som ännu är pågående, kan sammanfattas på följande sätt.¹⁰²

Budet var visstidsanställt hos Foodora men fick därefter ett avtal om intermitterant anställning från Pay Salary, som enligt Transports uppfattning är ett egenanställningsföretag som betalar lön, skatter och avgifter samt upprättar lönebesked men inte har ansvar i form av att leda och fördela arbetet. Budet har hela tiden använt Foodoras app i arbetet och de praktiska omständigheterna kring utförandet av arbetet har enligt Transport inte förändrats efter övergången till Pay Salary, utan budet har hela tiden varit personligen arbetskyldigt hos Foodora och varit underkastad Foodoras kontroll och arbetsledning. Pay Salarys roll har därmed enligt Transports mening enbart varit att sköta löneadministrationen för arbetsgivaren Foodoras räkning.

¹⁰⁰ IAF s. 58 f.

¹⁰¹ A.a. s. 27 f.

¹⁰² Sammanfattningen bygger på stämningsansökan och svaromål i Arbetsdomstolens mål nr A154/21, aktbilaga 1 och 12.

Foodora anser sig inte ha varit budets arbetsgivare utan menar att budet varit anställt av Pay Salary i syfte att hyras ut till Foodora för att utföra arbete under Foodoras kontroll och ledning. Foodora menar att det såväl enligt anställningsavtalet mellan Pay Salary och budet, som serviceavtalet mellan Foodora och Pay Salary, framgår tydligt att Pay Salary är arbetsgivare och har arbetsgivaransvaret. Foodora har betalat Pay Salary för bemanningstjänsterna och har tagit ansvar för arbetsmiljön för inhyrd personal på sedvanligt sätt. Budet har i vart fall enligt Foodoras mening inte haft en tillsvidareanställning utan en s.k. behovsanställning där de arbetspass han arbetat har utgjort separata anställningar, dvs. budet har inte varit anställt under tiden mellan arbetspassen.

Transport framhåller i sin stämmningsansökan att det är av principiellt intresse att avgöra om den som utför arbete på det här sättet är att betrakta som arbetstagare hos Foodora, som outsourcat löneadministrationen till ett egenanställningsföretag men som i övrigt uppfyller alla kriterier för att betraktas som arbetsgivare.

Domstolspraxis gällande egenanställningsföretag och arbetsmiljö

Det saknas domstolspraxis från högsta instans gällande arbetsmiljöansvaret och arbetsmiljölagens räckvidd i fråga om egenanställningsföretag. I ett kammarrättsavgörande från hösten 2019 har en specifik typ av situation behandlats som dock antagligen inte är det vanligaste upplägget och målet fick inte prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen. Målet kan i korthet beskrivas på följande sätt.¹⁰³

Arbetsmiljöverket ansökte om att förvaltningsrätten skulle döma ut sanktionsavgift mot egenanställningsföretaget Cool Company efter att en arbetstagare utfört takarbete utan erforderlig skyddsutrustning. I ansökan uppgav Arbetsmiljöverket att den egenanställda skulle ses som arbetstagare och egenanställningsföretaget som arbetsgivare. Egenanställningsföretaget fick anses ha åtagit sig en entreprenad åt kunden som var en privatperson. Ansökan avlogs dock av förvaltningsrätten för att det inte fanns stöd för att egenanställningsföretaget hade den aktuella entreprenaden eller drev den verksamhet där överträdelsen skedde.

¹⁰³ Beskrivningen bygger på Kammarrätten i Stockholms avgörande den 30 oktober 2019 i mål nr 5725–18. Högsta förvaltningsrättens beslut att inte bevilja prövningstillstånd är från den 15 januari 2021 och har mål nr 6245–19.

Arbetsmiljöverket överklagade till kammarrätten. Egenanställningsföretaget invände att det inte haft någon form av rådighet över arbetsplatsen och inte heller något inflytande över det arbete som den egenanställda deltagit i.

Kammarrätten konstaterade att den som vill bli egenanställd enligt egenanställningsföretagets villkor inte har något avtal om anställning om det inte också finns ett uppdragsavtal mellan egenanställningsföretaget och kunden. Den aktuella situationen var upplagd så att egenanställningsföretaget inte hade haft någon kontakt med kunden innan arbetet påbörjades utan fick kännedom om arbetet först senare. Den enskilde hade åtagit sig att utföra uppdraget åt kunden men egenanställningsföretaget var inte avtalspart till kunden vid tidpunkten för Arbetsmiljöverkets inspektion. Därför fanns det inte heller vid den tidpunkten något anställningsförhållande mellan egenanställningsföretaget och den som utförde arbetet. Trots fakturering i efterhand och löneutbetalning ansågs egenanställningsföretaget därmed inte ha varit arbetsgivare i den här situationen.

Mot bakgrund av det här målet kan utredningen konstatera att det alltså är i långt ifrån alla situationer som ett egenanställningsföretag ska betraktas som arbetsgivare. Avgörande synes i ett första steg vara i vilken ordning avtal ingås.

Arbetsmiljöverkets erfarenhet från sitt pilotprojekt avseende tillsyn av plattformsföretag och egenanställningsföretag (se avsnitt 3.5.3 för en närmare beskrivning av projektet) är att egenanställningsföretag, efter det att kammarrättens dom vann laga kraft, i större utsträckning har börjat upprätta anställningskontrakt först efter uppdragets genomförande.¹⁰⁴

Det är viktigt att avtalen har ingåtts i rätt ordning

Utredningen anser att det är av viss betydelse att beskriva hur egenanställningsföretag är avsedda att fungera även ur andra perspektiv än det rent arbetsmiljörättsliga för förståelsen av dessa företag.

Skatteverket har en särskild beskrivning av i vilken ordning uppbygget måste ske för att det ska bli skatterättsligt korrekt av utföraren att förlita sig på egenanställningsföretagets F-skatt. Enligt Skatte-

¹⁰⁴ Arbetsmiljöverket, *Återrapportering – regeringsuppdraget om tillsynsinsats med inriktning på nya sätt att organisera arbete*, 16 februari 2022, 2018/035377.

verket måste den (arbetskraft) som vill anlita ett egenanställningsföretag först ansluta sig till det företaget och först därefter avtala om ersättningen för ett arbete hos en tilltänkt uppdragsgivare.¹⁰⁵

Unionen beskriver också på sin hemsida att avtalen måste ingås i den ordningen som Skatteverket beskriver. I samband med detta framhålls att om en person tar ett uppdrag via en plattform där priset är bestämt i förväg och inte görs upp mellan utföraren och kunden, och därefter ansluter sig till ett egenanställningsföretag för att kunna ta betalt, så handlar det enligt Unionens mening inte om anställning hos ett egenanställningsföretag utan om anställning hos plattformsföretaget eller kundföretaget.¹⁰⁶

Ett av de huvudsakliga syftena med att använda ett egenanställningsföretag som mellanhand är att kunna fakturera med F-skatt utan att behöva skaffa ett godkännande själv. För att det ska vara möjligt är det ur skatterättsligt perspektiv avgörande att avtalen ingås i rätt ordning, vilket är samma ordning som gäller för att det alls ska finnas en möjlighet att kunna betraktas som arbetsgivare med arbetsmiljöansvar enligt Cool Company-målet (den situationen prövades dock inte). Det egenanställningsföretag som inte vill betraktas som arbetsgivare i fråga om arbetsmiljöansvar genom att vara en fakturautställare i efterhand bör alltså inte heller kunna låta en utförare åberopa företagets F-skatt.

Det finns ingen praxis gällande arbetsmiljöansvaret för egenanställningsföretag i en situation där avtalen upprättats i den ordning som förespråkas av Skatteverket. Arbetsmiljöverket har dock ett pågående ärende mot ett egenanställningsföretag gällande att riskbedöma arbetsmiljön för de egenanställda som föranmäler sina uppdrag.¹⁰⁷ Bolaget i det ärendet har i och för sig medgett sig vara arbetsgivare, men hänvisar till att det är ett bemanningsföretag och att det är fråga om uthyrning av arbetskraft där inhyraren har ett arbetsmiljöansvar enligt 3 kap. 12 § andra stycket arbetsmiljölagen, vilket Arbetsmiljöverket emellertid inte instämmer i.¹⁰⁸

Beroende på hur Arbetsmiljöverkets ärende utvecklas och/eller om fortsatt tillsyn sker på det här området är det inte otänkbart att

¹⁰⁵ Se Skatteverkets information om egenanställningsföretag på verkets hemsida: www.skatteverket.se/foretag/arbetsgivare/egenanstallningsforetag.4.57cadbbd15a3688ff445d2a.html (besökt 2022-01-10).

¹⁰⁶ Se Unionens hemsida: www.unionen.se/rad-och-stod/att-arbeta-i-plattformsekonomin (besökt 2022-01-10).

¹⁰⁷ Arbetsmiljöverkets underrättelse den 18 januari 2022 i ärende nr 2020/011134.

¹⁰⁸ Se handling nr 16 och 17 i Arbetsmiljöverkets ärende nr 2020/011134.

domstolspraxis kan komma framöver även för den situationen att avtal har ingåtts i ”rätt ordning”.

Domstolspraxis från andra rättsområden

Även mål från andra rättsområden kan vara av intresse att kort beröra eftersom förvaltningsdomstolarna ofta kan söka ledning från andra rättsområden vid sina bedömningar. Utifrån några mål som handlar om arbetslöshetsförsäkring kan slutsatsen dras att det även i fråga om egenanställningsföretag kan göras sedvanliga bedömningar av utförarens självständighet.

I ett ofta citerat mål från Kammarrätten i Göteborg från 2010 var det fråga om en uppdragstagare skulle ses som självständig eller osjälvständig och vilken betydelse det skulle ha att personen var anställd med villkor för s.k. självanställning.¹⁰⁹ Domstolen kom fram till att personen i fråga skulle anses vara en osjälvständig uppdragstagare, vilket inom arbetslöshetsförsäkringen är jämförbart med att vara arbetstagare.¹¹⁰ Domstolen uttalade att företaget i fråga (hädanefter benämnt som egenanställningsföretag) formellt har ett sedvanligt anställningsansvar för den egenanställda men att det i viss del närmast är underförstått att detta ansvar inte ska aktualiseras. Att egenanställningsföretaget skjutits in som avtalspart och administratör mellan den egenanställda och det som i praktiken är dennes kunder innebär enligt kammarrätten *generellt sett* (utredningens kursivering) inte att den egenanställda ska anses som en osjälvständig uppdragstagare (dvs. arbetstagare) om omständigheterna i övrigt är sådana att den egenanställda, utan relationen med egenanställningsföretaget, skulle ha ansetts vara en självständig uppdragstagare (dvs. företagare).

Kammarrättens generella uttalande får förstås som att man ska bortse från en mellanliggande anställning hos ett egenanställningsföretag. Utgången i sak i just det här målet – att den egenanställda var en osjälvständig uppdragstagare (dvs. arbetstagare) – innebär dock inte per automatik att egenanställningsföretaget är den aktör som ska betraktas som arbetsgivare. Den bedömning som görs inom

¹⁰⁹ Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 11 maj 2010 i mål nr 3059–09. I avgörandet används omväxlande begreppen självanställning och egenanställning, vilket enligt utredningens bedömning avser samma sak och vi använder här egenanställning i den fortsatta beskrivningen.

¹¹⁰ Se SOU 2018:49 s. 92, där det också framgår att en självständig uppdragstagare vanligtvis anses vara företagare.

arbetslöshetsförsäkringen, liksom på andra rättsområden, avser uppdragstagarens självständighet gentemot uppdragsgivaren. Det behöver därmed, såvitt utredningen kan förstå, inte vara det mellanliggande egenanställningsföretaget som är av avgörande betydelse – precis i enlighet med domstolens generella uttalande – utan om det finns någon självständighet gentemot den yttersta uppdragsgivaren/kunden. Den som är att betrakta som arbetsgivare i ett sådant här fall kan alltså enligt vår bedömning också vara uppdragsgivaren och inte egenanställningsföretaget, även om den saken aldrig klarjordes av domstolen.

Samma domstol kom år 2015 fram till en likartad utgång i ett mål som involverade egenanställningsföretaget Frilans Finans, som har funnits sedan 1999 och uppger sig vara Sveriges största organisation för egenanställda.¹¹¹ Kammarrätten i Göteborg bedömde i målet om en utförare av uppdrag skulle ha rätt till A-kassa så som anställd eller om han skulle ses som företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening. Målet kan i korthet sammanfattas på följande sätt.¹¹²

Utföraren vidarebefordrade erbjudanden om arbete till Frilans Finans som kunde tacka ja eller nej för hans räkning. Frilans Finans uppgav sig ta arbetsgivaransvar under visstidsanställningarna.¹¹³

Kammarrätten konstaterade att det fanns faktorer som talade både för och emot att utföraren var självständig i förhållande till sina uppdragsgivare men kom vid en sammantagen bedömning fram till att han *inte* var tillräckligt självständig för att ses som uppdragstagare i arbetslöshetslagstiftningens mening. Några av de faktorer som räknades upp som talade för detta var anställningsförhållandet, att utföraren betalar A-skatt, att Frilans Finans tar det fulla arbetsgivaransvaret och att uppdragsgivarna styr uppdragens utförande till tid och plats.

Inte heller i det här målet uttalade domstolen vem som är att se som arbetsgivare i en sådan här situation. Att det är uppdragsgivarna och inte utföraren som uppges styra uppdragens utförande skulle kunna tala för att uppdragsgivarna ska betraktas som egentliga arbetsgivare. Men kammarrättens formulering i detta mål kan också

¹¹¹ Se företagets hemsida www.frilansfinans.se/om-frilans-finans/ (besökt 2022-01-11).

¹¹² Kammarrätten i Göteborgs dom den 30 september 2015 i mål nr 911–15.

¹¹³ Utredningen noterar i det här sammanhanget att Frilans Finans är ett av få företag som är medlemmar i Egenanställningsföretagens Branschorganisation som beskrivits ovan i det här avsnittet.

tolkas som att arbetsgivaren ansågs vara Frilans Finans utifrån att rätten hänvisar till Frilans Finans självpåtagna arbetsgivaransvar.

Kammarrätten i Stockholm kom år 2014 till att en annan person som hade en egenanställning hos Frilans Finans *inte* skulle anses vara arbetstagare i den mening som avses i lagen om arbetslöshetsersättning utan i stället skulle anses vara en självständig uppdragstagare jämställd med företagare.¹¹⁴ Domstolen beaktade bland annat att utföraren hade haft åtta olika uppdragsgivare och bara vid ett tillfälle anlitats mer än en gång av en och samma uppdragsgivare, samt att arbetet hade utförts av utföraren personligen och att denne hade haft ett väsentligt inflytande över sin verksamhet.

Vem är arbetsgivare om det inte är egenanställningsföretaget?

Sammantaget finns det alltså praxis som talar både för och emot möjligheten att en egenanställd ska ses som arbetstagare. Det är ännu oklart vem som ska betraktas som arbetsgivare i de fall den egenanställda ska ses som arbetstagare, vilket med nuvarande regler är helt grundläggande för att ha klart för sig var den övervägande delen av arbetsmiljöansvaret ligger.

Förutom den här problematiken är det ur arbetsmiljöperspektiv också viktigt att ha i åtanke att den som har bäst förutsättningar att ta ett arbetsmiljöansvar också bör vara den som har det ansvaret. Om uppdragens utförande styrs för hårt av uppdragsgivaren kan det bli svårt för ett egenanställningsföretag att ta fullt arbetsmiljöansvar även i de fall det skulle betraktas som arbetsgivare, precis som i alla andra situationer där arbetsgivaren saknar rådighet över arbetets utförande. De andra varianter av arbetsmiljöansvar som kan bli aktuella är även här rådighetsansvaret enligt 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen eller samordningsansvaret enligt 3 kap. 7 d–7 e §§, men dessa bestämmelser är endast tillämpliga i en begränsad typ av situationer.

¹¹⁴ Kammarrätten i Stockholms dom den 6 februari 2015 i mål nr 3054–14.

Egenanställning eller bemanning?

Det kan slutligen noteras att egenanställning uppstår vissa likheter med bemanning men egenanställningsföretag ska enligt Arbetsmiljöverket inte förväxlas med bemanningsföretag där arbetsmiljölagen är tydlig avseende ansvarsfördelningen mellan arbetsgivare, inhyrare och arbetstagare.¹¹⁵

En avgörande skillnad är att den egenanställda själv kontrollerar möjligheten att få jobb, vilket en bemanningsanställd inte gör. En egenanställd tar själv kontakt med kunden och är på så vis garanterad jobbet, medan en bemanningsanställd är beroende av de jobb som bemanningsföretaget skaffar fram och vilken person företaget tillsätter för arbetet.¹¹⁶

Den reglering som finns i 3 kap. 12 § andra stycket arbetsmiljölagen, om arbetsmiljöansvar för den som hyr in arbetskraft, tar sikte på sådan bemanning som regleras i lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare. I den lagens 5 § definieras bemanningsföretag som *en fysisk eller juridisk person som har arbetstagare anställda i syfte att hyra ut dessa till kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning*.

För en egenanställds del är det dock inte säkert att kundföretaget utövar någon kontroll och ledning, det beror helt på vad det är för typ av arbete. Det är därför inte säkert att det arbetsmiljöansvar som en inhyrare har blir tillämpligt. Det kan däremot inte uteslutas att anställningen i ett egenanställningsföretag, om ett anställningsavtal finns i förväg, i och för sig kan vara upprättat i syfte att hyra ut den anställde till kundföretag. Sedan är frågan alltså under vems kontroll och ledning arbetet sker. Utredningen kan emellertid konstatera att det finns andra sätt att se på detta. I Arbetsmiljöverkets tidigare nämnda återrapportering av sitt pilotprojekt konstateras – i samband med att man fastslår att egenanställningsföretag inte ska förväxlas med bemanningsföretag – att ett bemanningsföretag ska ha arbetstagare anställda *i syfte att hyra ut* dessa till kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning.¹¹⁷ Arbetsmiljöverkets kursivering av ”i syfte att hyra ut” indikerar att egenanställningsföretag inte anses ha detta som syfte.

¹¹⁵ Arbetsmiljöverket, *Återrapportering – regeringsuppdraget om tillsynsinsats med inriktning på nya sätt att organisera arbete*, 16 februari 2022, 2018/035377, s. 4.

¹¹⁶ Jfr Tillväxtverket, *Egenanställning – en väg till arbete för långtidsarbetslösa*, (författare: Fredrik Arvas), rapport 0121, 2012.

¹¹⁷ Arbetsmiljöverket, *Återrapportering – regeringsuppdraget om tillsynsinsats med inriktning på nya sätt att organisera arbete*, 16 februari 2022, 2018/035377, s. 4.

En annan avgörande fråga för om ett egenanställningsföretag kan anses vara ett bemanningsföretag är hur ersättningen för egenanställningsföretagets tjänster regleras. Enligt 10 § lagen om uthyrning av arbetstagare får ett bemanningsföretag inte begära, avtala om eller ta emot ersättning av en arbetstagare för att placera denne hos ett kundföretag. Egenanställningsföretag tar dock typiskt sett ut provision av den egenanställda.

Det som avgör saken är hur avtalen ser ut i det enskilda fallet, varför det i vart fall inte är givet på förhand att det kan anses finnas en inhyrare med arbetsmiljöansvar enligt arbetsmiljölagen i dessa fall.¹¹⁸

3.4.7 IT-baserat mobilt arbete

Som framgår av utredningens tidigare beskrivning av det här begreppet (se avsnitt 3.2.6) avser vi med IT-baserat mobilt arbete sådant arbete som kan utföras från varierande platser utanför arbetsgivarens lokaler, exempelvis hemma, hos en kund eller på resande fot. Arbetet ska kunna utföras när och var som helst eftersom man genom sin dator eller telefon har åtkomst till arbetsgivarens eller uppdragsgivarens gemensamma datasystem från den plats där man befinner sig. Det innebär att arbetet kan utföras på platser som arbetsgivaren inte har rådighet över trots att denne har fullt arbetsmiljöansvar. Om arbetet utförs av en uppdragstagare som inte är anställd av någon (exempelvis en egenföretagare) så har denne själv ansvar för sin arbetsmiljö.

Den digitala arbetsmiljön i sig

En särskild del av det IT-baserade mobila arbetet som utredningen inledningsvis vill uppmärksamma är den digitala arbetsmiljön i sig. Det är en sak att arbetet kan utföras på vilken fysisk plats som helst med hjälp av digitala verktyg. Men i utredningens direktiv nämns också arbete på annan plats än den fysiska arbetsplatsen, vilket kan förstås som att även arbete i en helt digital miljö omfattas av utredningens uppdrag. Sådant arbete kan uppvisa stora variationer i om-

¹¹⁸ Jfr det pågående målet i Arbetsdomstolen mellan Transport och Foodora, Arbetsdomstolens mål nr A154/21, även om Foodora i det målet har ansett sig vara inhyrare och uppger sig ha tagit sedvanligt arbetsmiljöansvar för den inhyrda personalen (se aktbilaga 12).

fattning och situationer där det förekommer. Här nämns enbart några exempel.

- Arbetskraft som i huvudsak har fysiska arbeten, eller som i huvudsak utför kontorsarbete på egen hand, kan emellanåt delta i interna digitala möten, exempelvis avdelningsmöten, med hjälp av mötesverktyg som exempelvis Skype eller Teams. Detta har blivit särskilt vanligt förekommande under covid-19-pandemin men det kan antas att en möjlighet till distansdeltagande kommer att kvarstå på många arbetsplatser. Det kan röra sig om enstaka eller flera möten per vecka.
- De som ofta eller hela tiden arbetar i projekt med andra kollegor, som kan vara spridda över landet trots att arbetsgivaren är den samma, kan delta på interna digitala möten stora delar av sin arbetsdag. Även detta har aktualiserats än mer av pandemin gentemot innan, när man oftare reste för att delta i möten.
- Personer som arbetar med externa klienter i stor utsträckning, exempelvis olika typer av konsulter (anställda eller egenföretagare), kan delta på digitala möten stora delar av sin arbetsdag. Beroende på var klienten finns kanske man väljer mellan att ses fysiskt eller hålla ett digitalt möte.
- Lärare kan undervisa digitalt i högre eller lägre omfattning, vilket har påverkats av pandemin men också har förekommit innan dess inom högre utbildningar där en del kurser ges helt på distans. I det fallet blir det digitala mötesverktyget samtidigt i det närmaste jämförbart med en digital arbetsplats.
- En del arbeten utgår mer eller mindre helt från ett digitalt mötesverktyg som kan vara konstruerat för ändamålet, exempelvis läkare och psykologer som arbetar för vårdföretag som utövar hela sin verksamhet på internet. Även för denna arbetskraft är det digitala mötesverktyget samtidigt jämförbart med en digital arbetsplats.

En fråga som behöver ställas med anledning av de exempel som getts ovan är vem som har ansvaret för den digitala arbetsmiljön i sig till den del ett mötesverktyg motsvarar och till viss del ersätter den fysiska arbetsmiljön. Särskilt för de yrkesgrupper som tillbringar hela sin arbetstid digitalt är den arbetsmiljön av stor betydelse. Det kan handla om att de tekniska delarna fungerar och är anpassade för ar-

betet, men också att det inom dessa forum, liksom på fysiska arbetsställen, kan förekomma kränkningar och liknande. Vi återkommer till en analys av den frågan i avsnitt 3.7.7.

Arbete hemifrån för enbart arbetsgivaren omfattas inte av uppdraget

När det gäller IT-baserat mobilt arbete som sker från det egna hemmet för en arbetsgivare finns det typiskt sett inte någon annan aktör med rådighetsansvar, samordningsansvar eller liknande. Utöver arbetsgivaren är det då bara arbetstagaren som har möjlighet att påverka sin egen arbetsmiljö.

Som framgår av inledningen till kapitlet har vi avgränsat vårt uppdrag på så sätt att ett eventuellt utvidgat rådighetsansvar som tar sikte på andra aktörer än arbetsgivaren inte heller ska peka ut arbetstagaren själv som den ansvarige. Vi ser därför inte skäl att gå närmare in på arbetsmiljön vid arbete hemifrån för enbart arbetsgivaren i det här betänkandet. Myndigheten för arbetsmiljökunskap har dock i sin rapport *Kartläggning och analys av förutsättningar för arbete hemifrån under Coronapandemin* (2021:2) lämnat förslag på åtgärder som kan vara aktuella att arbeta vidare med gällande sådana frågor.

Den fysiska arbetsmiljön vid arbete från olika platser

Den fysiska arbetsmiljön gör sig kanske främst gällande vid arbete hemifrån, som vi alltså till stora delar (när det finns en ansvarig arbetsgivare som är den enda som arbetet utförs för), lämnat utanför den här utredningen.

De som utför IT-baserat mobilt arbete kan emellertid också arbeta på andra platser än i sitt eget hem. Det är viktigt att arbetstagarna har en god fysisk arbetsmiljö. Problematiken med att arbetsgivaren inte har rådighet över den fysiska arbetsplatsen vid IT-baserat mobilt arbete är mycket lik den problematik som redan har beskrivits för ett antal andra situationer. Arbetsgivaren har alltså ett arbetsmiljöansvar men kan i vissa fall ha svårt att påverka arbetsmiljön på plats i tillräcklig grad. I vissa fall kan det dock finnas andra aktörer som redan har eller skulle kunna få ett ansvar för i vart fall den fysiska arbetsmiljön, exempelvis ergonomi, belysning och ventilation.

I möjligheten att arbeta var som helst ligger att arbetet kan utföras på resande fot, exempelvis på tåg, flygplatser och i hotellobbys. Datorn kan även tas med för att arbeta på caféer och restauranger. Av en kartläggning som Utredningen om arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv gjorde i samband med betänkandet *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?* framgår att 60 procent av de drygt 7 000 anställda och egenföretagare som svarade hade utfört arbete med hjälp av modern teknik på just allmänna färdmedel, hotell, caféer, restauranger eller bibliotek.¹¹⁹

Vid arbete hos exempelvis en kund är det fråga om ett arbetsställe där kunden har rådighetsansvar enligt 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen för fasta anordningar eller andra anordningar. I vilken utsträckning den IT-baserade arbetsmiljön är beroende av fasta anordningar kan dock diskuteras. Ergonomiska kontorsmöbler och internetuppkoppling tillhör inte sådana fasta anordningar som det finns ett absolut ansvar för att ha, och det kan inte ställas något krav på rådighetshavaren att skaffa lösa anordningar som inte redan finns på plats. Arbete hos en kund kan ske både kortvarigt och långvarigt och under olika avtalsformer. Det är endast om arbetet sker i egenkap av inhyrd arbetskraft som kunden har ett arbetsmiljöansvar som kan liknas vid arbetsgivarens (3 kap. 12 § andra stycket arbetsmiljölagen). Om arbetet sker under ett uppdragsavtal har kunden dock inte mer ansvar än det nämnda rådighetsansvaret samt ett samordningsansvar enligt 3 kap. 7 d och 7 e §§ arbetsmiljölagen. Även det ansvar som var och en har som bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe enligt 3 kap. 7 g § kan aktualiseras.

Det samma gäller för andra aktörer där arbete möjligen kan utföras, exempelvis café- eller hotellägare. I SOU 2017:24 förs ett resonemang om att rådighetsansvaret i och för sig träffar även café- och hotellägare trots att de arbetsställena inte är avsedda för andra yrkesgrupper än de som arbetar i café- eller hotellverksamheten, och den utredningens uppfattning är att det i vissa fall kan vara oklart om det finns något rådighetsansvar och var gränsen för rådighetsansvaret ska dras.¹²⁰ Vi återkommer till ett fortsatt resonemang om detta i avsnitt 3.7.7.

¹¹⁹ SOU 2017:24 s. 183.

¹²⁰ A.a. s. 188 och 222.

Organisatorisk och social arbetsmiljö

När det kommer till IT-baserat mobilt arbete är den organisatoriska och sociala arbetsmiljön kanske av större betydelse än den fysiska. Det finns bland annat en risk att arbetet blir gränslöst och orsakar stress genom att arbetstiden blir längre och intensivare samt att arbetstagaren ständigt är tillgänglig så att skillnaden mellan arbetstid och privatliv suddas ut.¹²¹

I AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö finns bestämmelser om bland annat arbetsbelastning och arbetstidens förläggning. Det är arbetsgivaren och den som hyr in arbetskraft som har att säkerställa arbetsmiljön i de här delarna. Av de allmänna råden om arbetstid i föreskrifterna framgår att långtgående möjligheter att arbeta på olika tider och platser med förväntningar på att ständigt vara nåbar är ett exempel på förläggning av arbetstid som kan medföra risk för ohälsa. Detta är risker som arbetsgivaren behöver hantera trots att denne inte har möjlighet att fullt ut kontrollera hur arbetstagaren lägger upp sitt arbete. I den mån dessa risker enbart är relaterade till arbete i hemmet utan annan aktör än en arbetsgivare inblandad faller saken dock utanför den här delen av vårt betänkande.

3.5 Tidigare utredningar, förslag och regeringsuppdrag

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

Utredningen om arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv lämnade i mars 2017 sitt betänkande *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?* Den utredningens uppdrag var, såvitt är av betydelse för det här betänkandet, att kartlägga det moderna arbetslivets utmaningar och att analysera och bedöma om gällande bestämmelser om arbetsmiljöansvar är ändamålsenliga med tanke på det moderna arbetslivets utmaningar. Betänkandet från 2017 innehåller bland annat en relativt omfattande redogörelse av olika typer av arbete så som inhyrning av arbetskraft, egenanställning och arbete via digitala plattformsföretag.

¹²¹ Eurofound, 2020, s.11.

I betänkandets sammanfattning konstateras bland annat att 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. Gällande den oklara ansvarsfördelningen framhålls i sammanfattningen att det finns uttryckliga ansvarsbestämmelser i arbetsmiljölagen för vissa företeelser, så som inhyrning, medan det saknas bestämmelser för sådana företeelser som inlåning, egenanställning och arbete via digitala plattformsföretag. En central fråga uppges vara gränsdragningen mellan om någon är arbetstagar eller om arbetet utförs i någon annan egenskap.

I betänkandet finns ett avsnitt med slutsatser om det moderna arbetslivets utmaningar och arbetsmiljöansvaret (avsnitt 13.5). Där poängteras vikten av att arbetsmiljöbestämmelserna som arbetsgivarerna har att tillämpa är tydliga, lämpliga och tillsynsbara samt förutsägbara. Den utredningen anser dock att det är tveksamt om ett beställaransvar, som föreslagits i olika sammanhang tidigare, är det bästa sättet att svara upp mot det moderna arbetslivets utmaningar. Den bedömningen görs mot bakgrund av att utredningen inte fått en entydig bild av situationen och förekomsten av långa vertikala entreprenörskedjor som ofta brukar vara utgångspunkten för förslag om beställaransvar.

I avsnitt 13.5 resonerar utredningen också om möjligheten att se över arbetstagar- och arbetsgivarbegreppen inom ramen för arbetsmiljölagstiftningen. Ett eventuellt införande av en kompletterande regel diskuteras, som skulle kunna förklara att även andra än traditionella arbetstagar och arbetsgivare under vissa omständigheter kan anses som arbetsgivare eller arbetstagar enligt arbetsmiljölagen. Därefter konstateras dock rätt omgående att en sådan regel skulle vara komplicerad och bara förskjuta eventuella gränsdragningsfrågor. Däremot anser 2017 års utredning att det kan finnas skäl att överväga en upplysningsbestämmelse i likhet med 1 § medbestämmandelagen, där det anges att lagen även ska tillämpas på så kallade jämställda uppdragstagar, vilket är de som utför arbete åt annan utan att vara anställd hos denne men har en ställning av väsentligen samma slag som en anställd.

Men huvudsakligen framhåller 2017 års utredning ett förslag på rådighetsansvar i vidare mening som inte bara skulle träffa vissa an-

ordningar utan avse situationer där det finns andra aktörer än arbetsgivaren som har rådighet över avgörande arbetsmoment som kan påverka arbetsmiljön. Utredningen anser att det inte bör vara avgörande om någon är arbetstagar eller inte och inte heller om arbetet utförs på ett arbetsställe i den mening som begreppet har i lagstiftningen i dag.

Remissinstanserna hade en blandad inställning till utredningens slutsatser. Många delade i och för sig beskrivningen av strukturer, trender och förändringar på arbetsmarknaden samt de utmaningar det för med sig, men flera efterfrågade en fördjupad och mer framtidsinriktad analys av hur en modern och flexibel arbetsmiljölagstiftning skulle kunna se ut. Flera remissinstanser ansåg också att den uppmärksammade problematiken till stor del handlar om hur arbetsmiljöreglerna tillämpas i praktiken och den upplevda otydlighet som finns kring olika aktörers ansvar, trots att ansvarsfördelningen kan vara tydligt reglerad ur juridiskt perspektiv.

Utredningens slutsatser om behovet av ett utvidgat rådighetsansvar eller en översyn av arbetstagar- och arbetsgivarbegreppen delades inte av alla. Flera remissinstanser framhöll att det fortsatt behövs ett flexibelt arbetsgivar- och arbetstagarbegrepp för att inte riskera nya gränsdragningsproblem. Däremot hade flera remissinstanser önskat en fortsatt utredning av möjligheten att införa ett beställaransvar.¹²²

3.5.2 Flera förslag på beställaransvar

Ett sätt att införa ett arbetsmiljöansvar för en vidare krets av aktörer än arbetsgivaren är att låta den som anlitar någon för att utföra ett arbete, exempelvis i ett entreprenadförhållande, också få ett arbetsmiljöansvar för den arbetskraft som anlitas.

Ofta råder en beställare av en tjänst också över arbetsstället där arbetet ska utföras och då träder redan i dag det befintliga rådighetsansvaret för fasta och andra anordningar in enligt 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen. Ibland kan även samordningsansvaret enligt 3 kap. 7 d § och/eller det ansvar som var och en har som bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe enligt 3 kap. 7 g § samma

¹²² Hela detta stycke är utredningens sammanfattning av remissammanställningen till SOU 2017:24, A2017/00714.

lag bli tillämpligt för beställaren. Något ansvar därutöver finns inte i dagsläget för en beställare av en tjänst. Den beställare som själv inte har rådighet över ett arbetsställe eller bedriver någon egen verksamhet där har inte heller något arbetsmiljöansvar för dem som anlitas. Undantaget är inom området bygg, där det finns särskilda ansvarsbestämmelser.

Ett arbetsmiljöansvar för beställaren av en tjänst kan ses som en variant av ett utvidgat rådighetsansvar i den mån den som köper in tjänsten också står för arbetsledningen på ett sådant sätt att denne har rådighet över själva arbetsmomenten. Det kan exempelvis vara fallet när en beställare av varuleveranser styr arbetsförhållandena för förarna genom sådana krav på snabba leveranser att det medför tidspress eller rent av påverkar kör- och vilotiderna (jfr. beskrivningen om transportbranschen i avsnitt 3.4.3 men det kan också förekomma för bud som utför plattformarbete).

Utvidgningen av rådighetsansvaret i dessa situationer består av att beställaren blir ett subjekt som inte tidigare har haft ansvar (annat än om denne rått över ett arbetsställe) och ett allmänt arbetsmiljöansvar tar också sikte på annat än bara fasta och andra anordningar.

Det kan emellertid förekomma att en beställare *inte* har rådighet över arbetet som ska utföras. Det är en situation som kan uppstå i entreprenörskedjor, exempelvis inom bygg- eller transportbranschen. En anlitaad entreprenör, som själv inte har någon rådighet över arbetets utförande utan står under sin beställares kontroll och ledning, kan i sin tur anlita en underentreprenör för att utföra hela eller delar av arbetet. Ett ansvar för en beställare som inträder i sådana situationer, oavsett dennes rådighet över eller ledning av arbetet, är enligt vår uppfattning inte ett utvidgat rådighetsansvar eftersom det inte alls innefattar frågan om rådighet.

Förslag och överväganden under 1990-talet

Redan i början av 1990-talet, när bestämmelsen om systematiskt arbetsmiljöarbete i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen infördes, uttrycktes i förarbetena vilket ansvar en uppdragsgivare bör ta. I Arbetsmiljökommissionens betänkande *Arbete och hälsa* (SOU 1990:49) förslög kommissionen en översyn av arbetsmiljölagens regler om samordningsansvar och ansvar för den som råder över ett arbetsställe, upp-

låter lokaler med mera, där det strävas efter att jämställa en uppdragsgivares ansvar med arbetsgivaransvaret så att både uppdragsgivare och uppdragstagare kan vara adressater för yrkesinspektionens (numera Arbetsmiljöverkets) förelägganden och förbud. Kommissionen framhöll att företag bör ha rutiner för att klargöra ansvaret för inhyrda entreprenörers arbetsmiljöförhållanden och att yrkesinspektionen (Arbetsmiljöverket) också bör ägna särskild uppmärksamhet åt företagets entreprenadrutiner och inspektera arbetsmiljön även för entreprenörer som tillfälligt arbetar på ett arbetsställe.¹²³

Detta återupprepades i den efterföljande propositionen där det formulerades på följande sätt:

I verksamheten bör också ingå rutiner för att säkerställa arbetsförhållandena för anlitade entreprenörer eller andra arbetstagare som inte omfattas av ett direkt anställningsförhållande. Det kan vara lämpligt att ha rutiner för klargörande av ansvarsfrågor och för kontroll av entreprenadföretagets arbetsmiljöstandard. Arbetsmiljöförhållandena för entreprenadanställda som utför uppdrag på olika arbetsställen kan ofta vara svåra att påverka för den egna arbetsgivaren. Det är därför viktigt att även uppdragsgivaren som anlitar tillfällig personal, tar ett ansvar för att arbetsmiljöfrågorna behandlas. I sådana situationer aktualiseras ofta samordningsansvar och ansvar för den som råder över ett arbetsställe. Rutiner för att klargöra dessa ansvarsfrågor bör finnas.¹²⁴

I den senare översynen av arbetsmiljölagen hänvisade utredningen i sitt betänkande *Översyn av arbetsmiljölagen* (SOU 1993:81) till Arbetsmiljökommissionens förslag från 1990, men ansåg att det inte var aktuellt att införa ett specifikt ansvar enligt arbetsmiljölagen för uppdragsgivare.

Översynsutredningen ansåg att det måste finnas möjlighet för företag liksom för privatpersoner att anlita specialistföretag och andra utan att därigenom dra på sig ett arbetsmiljöansvar i förhållande till dem som anlitas. I betänkandet framhölls att den precisering av samordningsansvaret som samtidigt föreslogs (som nu finns i 3 kap. 7 e §) kan bidra till att förbättra arbetsmiljön inte bara för entreprenadanställda utan även för egenföretagare som uppträder som entreprenörer.¹²⁵

I propositionen som följde på detta betänkande konstaterade regeringen också att det inte var lämpligt att införa ett särskilt skydds-

¹²³ SOU 1990:49 s. 101 f.

¹²⁴ Prop. 1990/91:140 s. 41 f.

¹²⁵ SOU 1993:81 s. 92.

ansvar för uppdragsgivare i denna deras egenskap. Regeringen menade att skälet till att en entreprenör anlitas ofta är att uppdragsgivaren själv saknar kunskaper om hur arbetet ska utföras och om vilken utrustning som behövs samt om nödvändiga skyddsåtgärder.¹²⁶

Ytterligare ett förslag år 2007

Frågan om ett generellt beställaransvar behandlades på nytt av Utredningen om arbetsmiljölagen i betänkandet *Bättre arbetsmiljöregler II* (SOU 2007:43). I betänkandet beskrivs flera scenarier inom olika branscher där beställaren bestämmer sättet för utförandet av uppdraget så att entreprenören i praktiken inte kan ta erforderlig hänsyn till arbetsmiljön. Det kan handla om snäva tidsramar eller att beställaren själv tillhandahåller fordon eller annan egendom som entreprenören inte kan påverka. I betänkandet konstateras att situationen inte är helt tillfredsställande utan att det finns ett behov av att förstärka skyddet för den som arbetar i ett entreprenadföretag. Utredningen kom dock fram till att beställaren inte alltid är den som kan vidta åtgärder och att ett generellt beställaransvar är svårt att sammanfatta på ett lättbegripligt sätt i lagtext så att det enbart träffar de situationer där det är motiverat, utan att medföra gränsdragningsproblem i förhållande till de andra typer av skyddsansvar som finns. I stället föreslogs en förpliktelse att vid upphandlingar överstigande ett visst värde lyfta arbetsmiljön i förfrågningsunderlaget.¹²⁷ Detta förslag ledde dock inte till lagstiftning.

Arbetsmiljöverkets inställning

Även Arbetsmiljöverket har varit inne på temat beställaransvar och föreslog i en projektrapport från 2014 att Arbetsmiljöverket skulle ges möjlighet att förbjuda en beställare att anlita entreprenör – direkt eller via mellanled – till visst arbete om inte vissa angivna arbetsmiljövillkor är uppfyllda. Detta skulle gälla vissa entreprenader där arbetet bedrivs i beställarens lokaler eller på beställarens arbetsställe och arbetsuppgifterna anknyter till arbetsuppgifter som normalt utförs i beställarens verksamhet eller till transporter som anknyter till

¹²⁶ Prop. 1993/94:186 s. 36.

¹²⁷ SOU 2007:43 s. 127 ff.

beställarens normala verksamhet. Regeln skulle ha likheter med den möjlighet Arbetsmiljöverket har att förbjuda en lokalupplåtare att upplåta en lokal för visst ändamål. Arbetsmiljöverket hänvisar i sin rapport till en tidigare förstudie där myndigheten ansett att skyddssystemet behöver stärkas för personer som arbetar i entreprenadföretag och vars arbetsmiljö i viktiga delar är beroende av beställarföretaget. Arbetsmiljöverket menar att detta förslag är att föredra framför en generell regel som riktar sig till beställare eftersom Arbetsmiljöverket kan välja ut de fall då det är rimligt att sätta denna press på beställaren.¹²⁸

I sitt remissvar på SOU 2017:24 vidhöll Arbetsmiljöverket sin inställning och förklarade att myndigheten vill se stärkta skyldigheter angående arbetsmiljöansvaret hos beställaren när uppdragstagare inte är självständiga och arbetsmiljön avgörs av beställaren.¹²⁹

Ännu några år senare, i Arbetsmiljöverkets analys från 2020 av dödsolyckor 2018 och första halvåret 2019, föreslås en översyn över vilket ansvar beställaren kan ges för arbetsmiljön hos dem som ska utföra tjänsten. Arbetsmiljöverket menar i den rapporten att även om ett ansvar för beställaren att säkerställa alla arbetsmiljöförhållanden hos utförare vore för långgående, bör det undersökas om någon form av preciserat kontrollansvar kan åläggas beställare. En utgångspunkt kan då vara förslagen som gavs i SOU 2007:43 men även andra alternativ bör utforskas. Målet måste under alla omständigheter vara att en verksamhetsutövare inte ska kunna beställa bort hela sitt arbetsmiljöansvar genom att till exempel anlita entreprenörer utan att ge dem rimliga förutsättningar att utföra uppdragen.¹³⁰

3.5.3 Regeringsuppdrag om nya sätt att organisera arbete

I juni 2018 fick Arbetsmiljöverket i uppdrag av regeringen att genomföra ett pilotprojekt i form av en tillsynsinsats med inriktning på nya sätt att organisera arbete. Tillsynsinsatsen ska enligt uppdraget ge ökad kunskap om arbetsmiljön är tillfredsställande i situationer där arbete organiseras med nya arbetsformer. Arbetsmiljö-

¹²⁸ Arbetsmiljöverket, *Projektrapport Beställaransvar*, 20 mars 2014, JA 2013/111201, som Arbetsmiljöverket fortfarande står fast vid enligt svar på förfrågan från utredningen.

¹²⁹ Se remissammanställningen till SOU 2017:24, A2017/00714, s. 51.

¹³⁰ Arbetsmiljöverket, *Analys av dödsolyckor 2018 och första halvåret 2019*, 18 februari 2020, 2019/037768, s. 19 f.

verket ska undersöka hur myndigheten kan använda sina befogenheter för att kunna verka för en tillfredsställande arbetsmiljö i situationer där arbete organiseras med nya arbetsformer.

Bakgrunden till detta uppdrag var bland annat regeringens arbetsmiljöstrategi för 2016–2020 där det framgick att nya sätt att organisera arbetet inte får vara på bekostnad av arbetstagares hälsa och välmående samt att det behövs mer kunskap om hur arbetsmiljöförhållandena påverkas av nya sätt att organisera arbete. I uppdragsdirektiven hänvisar regeringen också till de slutsatser som drogs i betänkandet SOU 2017:24 och att det där poängterades att det för en fortsatt god utveckling på arbetsmiljöområdet är centralt att se framåt och bevaka utmaningarna.¹³¹

Arbetsmiljöverkets regeringsuppdrag har varit inriktat på att utföra konkreta tillsynsinsatser. Vissa av inspektionerna har mynnat ut i de domstolsavgöranden som utredningen har redogjort närmare för i avsnitt 3.4.5 om plattformarbete. Nedan följer en sammanfattning av Arbetsmiljöverkets egen återrapportering av uppdraget.

Arbetsmiljöverkets delrapporter 2020 och 2021¹³²

Arbetsmiljöverket lämnade i februari 2020 en delrapport om sitt regeringsuppdrag. Av rapporten framgår att Arbetsmiljöverkets erfarenhet är att organiseringen av de nya arbetsformerna främst omfattar två former, egenanställningsföretag med egenanställda samt digitala plattformsföretag som förmedlar arbetsuppdrag. Pilotprojektet avser tillsyn av dessa två företagsformer.

I en andra delrapport i februari 2021 skriver Arbetsmiljöverket att fysiska inspektioner inte har genomförts sedan mars 2020 på grund av pandemin.

¹³¹ Hela detta stycke kommer från regeringsbeslutet den 20 juni 2018, A2018/01348ARM.

¹³² Arbetsmiljöverket, *Delrapport regeringsuppdraget om tillsynsinsats med inriktning på nya sätt att organisera arbete*, 18 februari 2020, och *Delrapport 2020 för regeringsuppdraget om tillsynsinsats med inriktning på nya sätt att organisera arbete*, 16 februari 2021, 2018/035377.

*Arbetsmiljöverkets slutliga återrapportering 2022*¹³³

Arbetsmiljöverkets slutrapport från februari 2022 innehåller både allmänna beskrivningar av svårigheterna gällande arbetsmiljörégler-
nas tillämpning och specifika slutsatser utifrån tillsynsprojektet. Rap-
porten kan i huvudsak sammanfattas så här.

I samband med att utmaningar och initiativ inom EU och Norden beskrivs uppger Arbetsmiljöverket att några av de arbetsmiljörisker som länderna ser är sämre skydd och snabb arbetstakt pådriven av kundernas förväntningar på allt snabbare leveranser av varor och tjänster, samt stress som framkallas av kontinuerlig utvärdering i realtid och prestationsbetyg. Vidare konstateras att arbetet i allmänhet sker i privata miljöer som ligger utanför möjlig kontroll och inspektion. En central frågeställning för alla länder är om plattformarna är en neutral förmedlare av tjänster och varor, eller om de mer är att betrakta som arbetsgivare. EU:s medlemsländer har antagit mycket olika tillvägagångssätt men inget av dem verkar ännu ha löst huvudproblemet att många arbetsarrangemang inom plattformsekonomin inte med lätthet kan definieras som ett arbetsgivar- och arbetstagarförhållande.

I samband med beskrivningen av resultat och erfarenheter från tillsynen ger Arbetsmiljöverket en kortfattad allmän bild av utvecklingen av nya sätt att organisera arbete. Där konstateras att skillnaden kan vara stor för individen mellan om valet att söka uppdrag via digitala plattformar bygger på frihet och valmöjlighet eller är ”tvingande” på grund av att andra möjligheter saknas. Arbetsmiljöverket har sett att egenanställda och utförare för plattformsföretagen inte är någon homogen grupp utan att deras drivkrafter och behov ser mycket olika ut.

I Arbetsmiljöverkets tillsynsinsats har totalt 28 företag ingått, varav åtta egenanställningsföretag och fem plattformsföretag och det är dessa 13 sistnämnda företag som utgör underlag för återrapporteringen. Arbetsmiljöverket har ställt krav på samtliga de företagen i enlighet med AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete att de ska undersöka och riskbedöma arbetsmiljön samt ta fram en handlingsplan för de åtgärder som inte genomförs omedelbart. Totalt har fyra ärenden fullföljts till beslut om föreläggande, två avser

¹³³ Arbetsmiljöverket, *Återrapportering – regeringsuppdraget om tillsynsinsats med inriktning på nya sätt att organisera arbete*, 16 februari 2022, 2018/035377.

plattformsföretag och två avser egenanställningsföretag. Ärendena avseende digitala plattformar har överklagats och upphävts av allmän förvaltningsdomstol (dessa avgöranden har beskrivits i avsnitt 3.4.5, *utredningens anmärkning*). Ett beslut mot ett egenanställningsföretag upphävdes av Arbetsmiljöverket som en följd av en dom från Kammarrätten i Stockholm (det ärendet ingick inte i pilotprojektet utan hade initierats redan 2016 och ledde till det avgörande som har beskrivits i avsnitt 3.4.6, *utredningens anmärkning*).

Arbetsmiljöverket uppger att egenanställningsföretagen vanligen har angett i sin marknadsföring att de tar fullt arbetsgivaransvar för de egenanställda medan inget av de digitala plattformsföretag som inspekterats har ansett sig ha ett arbetsgivaransvar. De egenanställningsföretag som anser sig ta ett arbetsgivaransvar fördelar ibland en del av arbetsmiljöuppgifterna till de egenanställda, det vill säga det är inte egenanställningsföretagen som undersöker, riskbedömer och åtgärdar brister, utan det läggs på utförarna. Det finns stora skillnader mellan de olika egenanställningsföretagen i hur de har organiserat sig och hur de utvecklat stödfunktioner samt stödmaterial för de egenanställda. En del företag har framfört att de inte förstår hur de rent praktiskt ska kunna följa de regler/föreskrifter som finns utifrån hur de är organiserade.

Flera av företagen, både egenanställnings- och plattformsföretag, har framfört att det inte är möjligt för dem att arbeta med förebyggande arbetsmiljöarbete som till exempel att göra riskbedömningar då de inte har kännedom om arbetsmiljön där uppdragen utförs samt att de inte arbetsleder uppdragen.

Arbetsmiljöverkets ställningstagande i frågan om myndighetens befogenheter är tillräckliga för att kunna påverka arbetsmiljön inom nya organisationsformer kan sammanfattas enligt följande.

Vad gäller *egenanställningsföretag* som anställer utförare efter utfört uppdrag kan dessa inte betraktas som arbetsgivare enligt domen från Kammarrätten i Stockholm. Huruvida egenanställningsföretag ska ses som arbetsgivare i de fall de anställer utförare innan de utför uppdrag kan Arbetsmiljöverket i nuläget inte uttala sig om eftersom den frågan inte har prövats ännu.

Digitala plattformar där utförarna på avgörande punkter inte uppfyller de kriterier som ställs upp för att kvalificera en arbetstagare (till exempel frågan om vem som leder och fördelar arbetet, frågan om personlig arbetsskyldighet och frågan om vem som står för

material och verktyg), bör inte ses som arbetsgivare i arbetsmiljölagens mening enligt de två domarna från Kammarrätten i Göteborg. Huruvida digitala plattformar som utövar en högre grad av kontroll gentemot utförarna ska ses som arbetsgivare kan Arbetsmiljöverket i nuläget inte uttala sig om då detta inte är rättsligt prövat.

3.6 En internationell utblick

3.6.1 Europaparlamentets resolution om rättvisa arbetsvillkor m.m. för plattformsarbete

Europaparlamentet antog i september 2021 en resolution om rättvisa arbetsvillkor, rättigheter och socialt skydd för plattformsarbetare i samband med nya anställningsformer kopplade till den digitala utvecklingen.¹³⁴

I sin resolution konstaterar Europaparlamentet att det är svårt att fastställa plattformsarbetets omfattning och antalet berörda arbetstagare men att ytterligare tillväxt för plattformsarbete får anses mycket sannolik och att allt fler sektorer sannolikt kommer att påverkas i framtiden (se skäl D och O). Plattformsarbete har gett upphov till farhågor om osäkra och dåliga arbetsvillkor, bland annat i form av avsaknad av åtgärder för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Plattformsarbetare brukar klassas som egenföretagare oavsett sin faktiska anställningssituation och saknar ofta den yrkesmässiga självständighet som är utmärkande för egenföretagare. Den felaktiga klassificeringen av vissa plattformsarbetare som egenföretagare skapar osäkerhet och berövar arbetstagarna deras tillgång till anställningsrättigheter (se skäl H och N). Europaparlamentet anser att plattformsarbetare bör klassificeras antingen som arbetstagare eller faktiska egenföretagare beroende på faktisk situation.

Europaparlamentet uppmanar bland annat kommissionen att i sitt kommande förslag införa en motbevisbar presumtion för ett anställningsförhållande (se punkt 5).

¹³⁴ Europaparlamentets resolution 2019/2186(INI).

3.6.2 EU-kommissionens förslag om bättre arbetsvillkor för plattformarbete

En europeisk agenda för delningsekonomin

EU-kommissionen gav redan 2016 ut ett meddelande med en Europeisk agenda för delningsekonomin i syfte att ge rättslig och politisk vägledning om hur den anser att befintlig EU-lagstiftning ska tillämpas på delningsekonomin.¹³⁵

En central fråga som behandlades i agendan var i vilken utsträckning delningsplattformar ska omfattas av de krav som finns på tillträde till marknaden utifrån plattformarnas karaktär. En distinktion gjordes mellan sådana delningsplattformar som tillhandahåller någon av informationssamhällets tjänster (som omfattas av e-handelsdirektivet, direktiv 2000/31/EG) och sådana delningsplattformar som kan anses erbjuda andra tjänster. I agendan konstateras att delningsplattformar under vissa omständigheter även kan vara en leverantör av den tjänst som erbjuds via plattformen (exempelvis transport eller tillfällig uthyrning) och då omfattas av de krav som gäller för tjänsteleverantörer enligt sektorspecifik lagstiftning. Denna fråga måste enligt kommissionen avgöras från fall till fall, varvid delningsplattformens kontroll eller inflytande över leverantören av tjänsterna är av stor betydelse. Detta kan fastställas på basis av om följande tre kriterier är uppfyllda:

- Priset – fastställer delningsplattformen det pris som mottagaren av tjänsten ska betala?
- Övriga centrala avtalsvillkor – fastställer delningsplattformen andra villkor så som obligatoriska instruktioner och en skyldighet att tillhandahålla tjänsten?
- Ägande av de huvudsakliga tillgångarna – äger delningsplattformen huvudsakligen de tillgångar som används för att tillhandahålla tjänsten?

Andra kriterier som enligt kommissionen kunde vara av betydelse är om delningsplattformen har kostnader och tar på sig risker i samband med tillhandahållandet av tjänsten eller om det rör sig om ett

¹³⁵ Europeiska kommissionen, *Meddelande om en europeisk agenda för delningsekonomin*, COM(2016) 356 final, 2 juni 2016. Se s. 2 för syftet med meddelandet.

anställningsförhållande mellan plattformen och den person som tillhandahåller den tjänst som erbjuds via plattformen. Ju mer delningsplattformen styr och organiserar valet av leverantörer för de tjänster som erbjuds via plattformen och det sätt på vilket dessa tjänster utförs – till exempel genom att direkt kontrollera och ansvara för kvaliteten på tjänsterna – desto mer uppenbart är det i allmänhet att delningsplattformen kanske måste anses tillhandahålla de berörda tjänsterna själv.¹³⁶ Vidare gav EU-kommissionen viss vägledning i agendan om hur den traditionella åtskillnaden mellan egenföretagare och arbetstagare ska tillämpas i delningsekonomin. Även frågan om ett anställningsförhållande föreligger får enligt kommissionen avgöras från fall till fall där de tre kriterierna underordning, arbetets art och ersättningen är av avgörande betydelse enligt EU:s definition av arbetstagare.¹³⁷

Kommissionens agenda från 2016 är främst av intresse för att göra bedömningen av om ett digitalt plattformsföretag ska anses tillhandahålla den aktuella tjänsten i fråga eller endast ses som en förmedlare av tjänsten, utifrån vilken kontroll plattformsföretaget utövar över leverantören av tjänsterna. Detta är, tillsammans med frågan om en plattformsarbetare ska anses vara arbetstagare eller inte, något som också har utvecklats vidare under de år som gått sedan 2016.

Förslag till direktiv om bättre arbetsvillkor för plattformsarbete

Den 9 december 2021 föreslog EU-kommissionen ett antal åtgärder för att förbättra villkoren bland annat i fråga om arbetsrätt och socialt skydd för personer som arbetar via digitala plattformar.¹³⁸ En av åtgärderna är ett förslag på ett direktiv om bättre arbetsvillkor för plattformsarbete.¹³⁹ Det innehåller åtgärder för att korrekt fastställa yrkesställningen för personer som arbetar via digitala arbetsplattformar och nya rättigheter för både anställda och egenföretagare när det gäller algoritmisk verksamhetsledning.

¹³⁶ Se COM(2016) 356 final s. 6 f.

¹³⁷ A.a. s. 11 ff.

¹³⁸ Åtgärderna består av ett paket om tre delar; ett meddelande om EU:s strategi och åtgärder för plattformsarbete, ett förslag till ett direktiv om bättre arbetsvillkor för plattformsarbete och ett utkast till riktlinjer som klargör hur EU:s konkurrensrätt är tillämplig på kollektivavtal för egenföretagare utan anställda som vill förbättra sina arbetsvillkor.

¹³⁹ Europeiska kommissionen COM(2021) 762 final, den 9 december 2021.

Samtidigt som förslaget kom publicerade EU-kommissionen ett meddelande om EU:s strategi och åtgärder för plattformarbete.¹⁴⁰ Av meddelandet framgår att nio av tio digitala arbetsplattformar i Europa klassificerar de som arbetar via dem som egenföretagare. Många av dessa personer har enligt meddelandet en verklig frihet i sitt arbete och uppskattar den flexibilitet och tillgång till kunder som digitala arbetsplattformar erbjuder, medan andra upplever att de har en underordnad ställning och i varierande grad står under de digitala arbetsplattformarnas kontroll. I meddelandet konstateras att det inte alltid är klart om anställningsstatusen har fastställts på ett korrekt sätt och att anställningsstatusen har konsekvenser för vilka skyldigheter som de digitala arbetsplattformarna omfattas av och vilka rättigheter som personer som arbetar via plattformarna bör ha.¹⁴¹ EU-kommissionen konstaterar vidare i sitt meddelande att såväl Europaparlamentet som medlemsstater, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén har uppmärksammat behovet av åtgärder gällande plattformarbete.¹⁴²

Nedan följer en sammanfattning av huvuddragen i det föreslagna direktivet, begränsat till det som bedöms vara mest relevant för den här utredningen.¹⁴³

Av artikel 1 framgår att direktivet innehåller miniminormer för rättigheter för personer som utför plattformarbete i unionen och som har, eller kan anses ha, ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande enligt definitionen i gällande lagstiftning, kollektivavtal eller praxis i medlemsstaterna, med beaktande av domstolens rättspraxis. Vidare framgår av samma artikel att direktivet ska tillämpas på digitala arbetsplattformar oavsett var de är etablerade, om arbetet utförs i unionen.

Med digital arbetsplattform avses enligt artikel 2.1 (1) fysiska eller juridiska personer som tillhandahåller en kommersiell tjänst åtminstone delvis på distans, exempelvis genom en webbplats eller mobilapplikation. Tjänsten ska tillhandahållas på begäran av en tjänstemottagare och inbegripa organisering av arbete som utförs av enskilda personer. Med plattformarbete avses enligt artikel 2.1 (2) allt arbete organiserat genom en digital arbetsplattform som utförs i uni-

¹⁴⁰ Europeiska kommissionen COM(2021) 761 final, den 9 december 2021.

¹⁴¹ Se COM(2021) 761 final s. 3.

¹⁴² A.a. s. 4. Se även mer om Europaparlamentets resolution i avsnitt 3.6.1.

¹⁴³ En svensk översättning av förslaget finns publicerad på EUR-lex, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>, Celexnummer 52021PC0762.

onen av en enskild person på grundval av ett avtalsförhållande mellan den digitala arbetsplattformen och den enskilda, oavsett om det finns något avtalsförhållande mellan den enskilda och tjänstemottagaren.

Av artikel 2.2 framgår att definitionen av digital arbetsplattform inte innefattar tillhandahållare av en tjänst vars främsta syfte är att utnyttja eller dela resurser. Definitionen begränsas till tillhandahållare av tjänster där organisationen av det arbete som utförs av enskilda personer inte utgör en enbart mindre och rent underordnad del. I skälen till direktivet förtydligas detta med att organisering av arbete som ett minimum bör innebära att ha en central roll i att matcha efterfrågan på tjänsten med den arbetsinsats som en person, som har ett avtalsförhållande med den digitala plattformen och som är tillgänglig för en viss arbetsuppgift, kan erbjuda. Online plattformar som inte organiserar arbete som utförs av enskilda personer, utan bara tillhandahåller resurser genom vilka tillhandahållaren av tjänsten kan nå slutanvändaren, ska inte anses vara digitala arbetsplattformar (jfr skäl 18).

Medlemsstaterna ska enligt artikel 3.1 ha lämpliga förfaranden för att kontrollera och säkerställa ett korrekt fastställande av sysselsättningsstatusen för personer som utför plattformsarbete, i syfte att fastställa om det föreligger ett anställningsförhållande enligt definitionen i gällande lagstiftning, kollektivavtal eller praxis i medlemsstaterna, med beaktande av domstolens rättspraxis, och säkerställa att de åtnjuter de rättigheter som följer av den unionsrätt som är tillämplig på arbetstagare.

Av artikel 3.2 framgår att när ett anställningsförhållande ska fastställas ska det i första hand styras av sakförhållanden som rör det faktiska utförandet av arbetet, med beaktande av användningen av algoritmer i organisationen av plattformsarbete, oavsett hur förhållandet betecknas i ett eventuellt avtalsarrangemang som de ifrågasvarande parterna kan ha ingått. Enligt skälen till direktivet är ett av målen att bekämpa falskt egenföretagande inom plattformsarbete (jfr skäl 19).

I artikel 4.1 läggs sedan fram en rättslig presumtion för ett anställningsförhållande i de situationer där ett en digital arbetsplattform kontrollerar utförandet av arbetet. Den rättsliga presumtionen ska gälla i alla relevanta administrativa och rättsliga förfaranden och myndigheter ska kunna utgå från denna presumtion.

I artikel 4.2 preciseras fem villkor och om minst två av dem är uppfyllda ska plattformsföretaget anses ha en sådan kontroll över arbetets utförande att presumtionen i artikel 4.1. blir tillämplig. De fem villkor som räknas upp i artikel 4.2 är följande:

- I praktiken fastställa eller sätta övre gränser för ersättningsnivån.
- Ålägga den person som utför plattformarbete att följa särskilda bindande regler om utseende, uppförande gentemot tjänstemotagaren eller arbetets utförande.
- Övervaka arbetets utförande eller kontrollera kvaliteten på resultaten av arbetet, även på elektronisk väg.
- I praktiken begränsa friheten, inbegripet genom sanktioner, att organisera arbetet, särskilt friheten att välja arbetstid eller frånvarotid, acceptera eller inte acceptera uppgifter eller anlita underleverantörer eller ersättare.
- I praktiken begränsa möjligheten att bygga upp en kundkrets eller utföra arbete för tredje part.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 4.3 vidta kompletterande åtgärder för att säkerställa ett effektivt genomförande av den rättsliga presumtionen men ta hänsyn till konsekvenserna för nystartade företag och undvika att täcka in äkta egenföretagare.

Av artikel 5 framgår att den digitala arbetsplattformen ska kunna motbevisa den rättsliga presumtionen och har då bevisbördan för att ett anställningsförhållande inte föreligger.

Kommissionens förslag kommer nu att diskuteras av Europaparlamentet och rådet. Vid ett antagande av förslaget följer en period för medlemsstaterna att införliva direktivet i sin nationella lagstiftning och enligt förslaget kommer denna tid att vara på två år från offentliggörandet av direktivet.

Remissvar på förslaget till direktiv

Förslaget har i december 2021 skickats ut på remiss från Arbetsmarknadsdepartementet till ett antal instanser.¹⁴⁴ Remissinstanserna har haft varierande inställning till förslaget. I det följande kommer

¹⁴⁴ Se A2021/02328.

en kortfattad redogörelse av några av remissvaren, där vi har valt att fokusera på den del av förslaget som innebär en presumtion för ett arbetsgivar- och arbetstagarförhållande samt en omvänd bevisbörda i den delen för plattformsföretag i vissa fall (artiklarna 4 och 5).¹⁴⁵

Arbetsdomstolen har enligt remissvaret svårt att se att en sådan reglering i svensk rätt skulle bidra till ett korrekt fastställande de arbetspresterandes rättsliga status. *Arbetsmiljöverket*, *IAF* och *Myndigheten för arbetsmiljökunskap* är dock mer positiva. *IAF* uppger att förslaget i flertalet fall kommer att underlätta arbetslöshetskassornas arbete med att bedöma om en person som utför plattformsarbete ska bedömas som arbetstagar enligt arbetslöshetsförsäkringen, men att det även fortsättningsvis kommer att kvarstå bedömningsfrågor huruvida en person som utför plattformsarbete är en självständig eller osjälvständig uppdragstagare.

Arbetsmarknadens parter har relativt likartade ståndpunkter som kan sammanfattas med att förslaget avviker från grundläggande principer i svensk arbetsrätt och den svenska arbetsmarknadsmodellen och i praktiken utgör en EU-reglering av arbetstagarbegreppet. Parterna anser i huvudsak att skiljelinjen mellan arbetstagar och personer som arbetar som egenföretagare redan är reglerad i svensk rätt i enlighet med *Arbetsdomstolens* praxis och att arbetstagarbegreppet även fortsättningsvis bör definieras med utgångspunkt i nationell rätt genom en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Vidare framförs synpunkter med innebörden att lagstiftningen bör sträva mot teknikneutralitet i frågan om ett anställningsförhållande föreligger och att det är en avvikelse från den svenska arbetsrättsliga systematiken att införa särregler för just för plattformsföretag och plattformsarbete.

Även om remissinstansernas inställning till förslaget varierar något, uppvisar svaren en relativt stor enighet i att den föreslagna presumtionen är främmande för svensk rätt, en oro för att urholka det nationella arbetstagarbegreppet och en önskan att behålla det sätt som arbetstagarbegreppet bestäms på enligt svensk praxis.

¹⁴⁵ Samtliga remissvar som redogörs för här finns samlade på Regeringskansliets hemsida: [www.regeringen.se/remisser/2021/12/remiss-av-europeiska-kommissionens-forslag-till-direktiv-om-forbattrade-arbetsvillkor-pa-digitala-plattformar/](http://www.regeringen.se/remisser/2021/12/remiss-av-europeiska-kommissionens-forslag-till-direktiv-om-forbatttrade-arbetsvillkor-pa-digitala-plattformar/) (besökt 2022-02-08).

Riksdagens subsidiaritetsprövning

Riksdagen har prövat EU-kommissionens förslag enligt subsidiaritetsprincipen, som säger att EU bara ska lagstifta i en fråga om målen för den planerade åtgärden inte kan uppnås lika bra av medlemsländerna själva.¹⁴⁶

Riksdagen anser att EU-kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och beslutade att lämna invändningar i ett motiverat yttrande till Europaparlamentet, ministerrådet och EU-kommissionen.

Riksdagen anser bland annat att en anställningspresumtion i förslaget ogiltigförklarar det svenska arbetstagarbegreppet och riskerar att få återverkningar på både skattesystemet och socialförsäkringsystemet. Riksdagen befarar att förslaget om det antas kommer att få långtgående konsekvenser för befintliga plattformsföretag och för hela den så kallade gig-ekonomin, samt att det underminerar arbetsmarknadens parterers självbestämmande och utgör ett hot mot den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Arbetsmarknadsutskottets utlåtande bifölls inte men det kan ändå vara av visst intresse att redogöra för det också eftersom det visar att även utskottet anser att förslaget på en anställningspresumtion i artikel 4 strider mot subsidiaritetsprincipen.¹⁴⁷

Arbetsmarknadsutskottet anser bland annat att det är av största vikt att frågor som reglerar anställningsförhållanden och definitioner av arbetstagarbegreppet förblir en nationell kompetens. I svensk rätt avgörs frågan om huruvida en arbetspresterande part är arbetstagar genom en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Utskottet anser också att de sammantagna konsekvenserna av direktivförslaget är svåra att överblicka och att direktivet, så som förslaget är utformat med en anställningspresumtion, innebär risker för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

¹⁴⁶ Se 2021/22:AU16. Reservationen bifölls, den finns på s. 11 f. och förslaget till motiverat yttrande finns i bilaga 3.

¹⁴⁷ Se 2021/22:AU16. Utskottets prövning finns på s. 7–10 och utskottets förslag till motiverat yttrande finns i bilaga 2.

Utredningens reflektioner över förslaget

Kommissionen har alltså föreslagit den motbevisbara presumtion som Europaparlamentet efterfrågade i sin resolution. Förslaget om en presumtion för när ett anställningsförhållande ska anses föreligga är något som inte förekommer i svensk rätt i dag och inte ligger i linje med svensk praxis som innebär att det ska göras en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Däremot är de föreslagna kriterierna i och för sig inte helt olika de kriterier som redan i dag brukar finnas med i de svenska domstolarnas bedömningar av anställningsstatus, även om svensk praxis innehåller fler möjliga kriterier att bedöma.

Det går inte att utläsa när i tiden anställningsstatusen för plattformarbetare behöver fastställas och vilken instans som ska göra det. Men det ligger nära till hands att anta att presumtionen kommer att leda till att såväl digitala arbetsplattformsföretag och plattformarbetare som myndigheter kommer att kunna få reda på vad som gäller i ett tidigare skede än först efter tvist i domstol som ofta blir fallet enligt svensk praxis i dag.

I åtterapporteringen om sin tillsynsinsats med inriktning på nya sätt att organisera arbete skriver Arbetsmiljöverket att tillsynen av digitala plattformar i detta pilotprojekt skilt sig från ett ”ordinärt” tillsynsärende eftersom det inte från första början står klart att det finns ett arbetsgivar- och arbetstagarförhållande, utan den delen behöver gås igenom särskilt i varje enskilt fall och så småningom mynna ut i en helhetsbedömning.¹⁴⁸ Förslaget lär därför kunna påverka Arbetsmiljöverkets tillsynsmöjligheter i positiv riktning.

Rättsläget kan därför bli mer förutsägbart för berörda parter. Däremot kommer flexibiliteten i form av att göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter, så som görs i dag, gå förlorad till förmån för att följa de specifika villkor som presumtionen fastställer.

Som tidigare nämnts följer nu en tid av förhandlingar gällande förslaget, varför det ännu inte är möjligt att veta hur ett eventuellt slutligt direktiv kommer att utformas.

¹⁴⁸ Arbetsmiljöverket, *Åtterapportering – regeringsuppdraget om tillsynsinsats med inriktning på nya sätt att organisera arbete*, 16 februari 2022, 2018/035377, s. 18 f.

3.6.3 Några nedslag i den europeiska utvecklingen av praxis gällande plattformarbete

Av Europaparlamentets resolution och EU-kommissionens förslag som beskrivits i föregående avsnitt framgår att det finns starka önskemål och långt framskridna planer på att säkerställa att de som arbetar för digitala arbetsplattformsföretag ska ses som anställda i vissa fall. Det kan därför vara av intresse att göra en kort genomgång av en del praxis från de senaste åren när det gäller plattformsbetarnas status.

EU-domstolen om Uber

EU-domstolen besvarade i december 2017 en begäran om förhandsavgörande från spansk domstol gällande Uber.¹⁴⁹ Frågan handlade i korthet om möjligheten att avkräva Uber ett sådant administrativt tillstånd som krävdes för taxitjänster. För att besvara det behövde den nationella domstolen veta om Ubers tjänster ska betecknas som transportverksamhet eller elektroniska förmedlingstjänster.

EU-domstolen ansåg i Uber-målet att den aktuella tjänsten inte kunde sammanfattas såsom endast en förmedlingstjänst. Det som händer enligt domstolen är att den som tillhandahåller förmedlingstjänsten på samma gång skapar ett utbud av lokaltrafiktjänster, som denne framför allt tillgängliggör med hjälp av ett IT-verktyg. Uber förser förarna med en applikation och utan den skulle förarna inte tillhandahålla transporttjänster och de som vill resa skulle inte ha möjlighet att utnyttja förarnas tjänster. Dessutom utövar Uber enligt domstolen ett bestämmande inflytande över villkoren för tillhandahållandet av förarnas tjänster. Uber fastställer åtminstone maximipriset för körningen, uppbär betalning från kunden innan det betalar ut en del till fordonets förare, och gör vissa kontroller av fordonens och förarnas egenskaper samt förarnas beteenden, som i förekommande fall kan utgöra grund för uteslutning av förare.¹⁵⁰ Slutsatsen blir att denna förmedlingstjänst ska anses ha en så nära anknytning till en transporttjänst att den inte kan skiljas från denna utan utgör

¹⁴⁹ EU-domstolens dom den 20 december 2017 i mål C-434/15 (begäran om förhandsavgörande).

¹⁵⁰ Se punkterna 37–39 i domen.

en integrerad del av en helhetstjänst som huvudsakligen består av en transporttjänst.¹⁵¹

EU-domstolens resonemang uppbär likheter med EU-kommissionens agenda för delningsekonomi från 2016 där kommissionen räknar upp tre kriterier för att särskilja digitala plattformar som enbart förmedlar tjänster från dem som kan anses utföra tjänsten själva.¹⁵² Såväl kriteriet för vem som sätter priset som kriteriet gällande övriga avtalsvillkor (kontroll av fordon samt förarnas egenskaper och beteende) synes följas av EU-domstolen. Att det digitala plattformsföretaget själv anses vara utförare av tjänsten är också det som enligt utredningens bedömning gör att det kan vara en potentiell arbetsgivare åt utföraren, vilket kan vara mer tveksamt med en ren förmedlingsplattform.

EU-domstolen om Yodel

Ett annat mål av intresse i EU-domstolen är också ett förhandsavgörande men denna gång från Storbritannien gällande ett paketbud som uteslutande utförde arbete för budfirman Yodel.¹⁵³ Personen i fråga hade ett uppdragsavtal med utgångspunkt i att denne var en oberoende egenföretagare och budet skötte själv redovisning och beskattning av sin verksamhet i enlighet med detta, men ansåg sig ha status som arbetstagare när det kom till arbetstid. Den nationella domstolen ställde ett stort antal frågor till EU-domstolen gällande paketbudets eventuella status som arbetstagare i den mening som avses i arbetstidsdirektivet (2003/88/EG). Frågorna handlade om betydelsen av sådana omständigheter som att paketbudet har rätt att använda sig av ersättare för att utföra sina åtaganden (även om Yodel har rätt att neka detta beroende på ersättarens kvalifikationer), att arbete erbjuds vid behov och att paketbudet har rätt att tacka nej till arbete, att paketbudet har rätt att samtidigt ta arbete för andra (även direkta konkurrenter) och att paketbudet själv bestämmer sin arbetstid inom vissa ramar.

EU-domstolen refererar i Yodel-målet till sin tidigare praxis och framhåller att det är upp till den nationella domstolen att göra en helhetsbedömning utifrån objektiva kriterier i det enskilda fallet, där

¹⁵¹ Se punkterna 40–41 och 48 i domen.

¹⁵² Se avsnitt 3.6.2.

¹⁵³ EU-domstolens beslut den 22 april 2020 i mål C-692/19 (begäran om förhandsavgörande).

det är av avgörande betydelse om det finns ett hierarkiskt förhållande mellan den potentiella arbetstagaren och arbetsgivaren samt om personen i fråga arbetar under någons ledning mot ersättning.¹⁵⁴ Det är enligt domstolen inte uteslutet att en person som enligt nationell rätt klassificeras som oberoende uppdragstagare ändå ska ses som en arbetstagare enligt EU-rätten om oberoendet är fiktivt, vilket kan vara fallet om denne styrs av arbetsgivaren i fråga om friheten att välja tid, plats och innehåll i arbetet, inte delar arbetsgivarens affärsmässiga risker och utgör en integrerad del av arbetsgivarens uppdrag.¹⁵⁵ Därpå poängterade domstolen, efter att ha gått igenom villkor för villkor, att paketbudet i det aktuella fallet inte verkade ha ett enbart fiktivt oberoende och att denne inte verkade vara underordnad den påstådde arbetsgivaren.¹⁵⁶

Annan europeisk domstolspraxis

Från nationell praxis förekommer Uber också i exempelvis ett rättsfall från den högsta domstolen i Storbritannien (The Supreme Court). Där var frågan också om Uber skulle betraktas som arbetsgivare eller inte åt de förare som kör för företaget via dess app.¹⁵⁷ Domstolen kom fram till att Uber är att betrakta som arbetsgivare baserat på huvudsakligen fem kriterier som även den lägre instansen tagit fasta på. Dessa fem kriterier kan i korthet beskrivas enligt följande:¹⁵⁸

- Uber sätter priset för transporten och förarna har ingen eller endast en fiktiv möjlighet att påverka det.
- Uber sätter villkoren för transporten.
- Uber kontrollerar om förarna accepterar förfrågningar om körningar eller inte och kan varna eller stänga av förare som tackar nej för ofta.
- Uber har kontroll över förarnas arbete genom ett betygssystem som inte syftar till att kunderna ska kunna välja förare utan till att

¹⁵⁴ Se punkterna 27–29 i avgörandet.

¹⁵⁵ Se punkterna 30–31 i avgörandet.

¹⁵⁶ Se punkterna 34–43 i avgörandet.

¹⁵⁷ The Supreme Courts avgörande den 19 februari 2021 i målet Uber BV and others v Aslam and others.

¹⁵⁸ Se punkterna 94–101 i domen.

Uber ska kunna varna och stänga av förare som får för låga betyg av kunderna, vilket är en typ av underordnande som är typiskt för anställningar.

- Uber förhindrar förarna från att etablera kontakt med passagerarna på ett sätt som skulle kunna sträcka sig längre än den aktuella körningen.

På flera håll i Europa sker likartad utveckling av praxis och/eller lagstiftning gällande plattformsföretag. I bland annat Italien, Frankrike och Nederländerna har domstolar kommit fram till att plattformsbaserade transport-/leveransföretag är att betrakta som arbetsgivare för de som utför deras tjänster eller att delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen är tillämplig, och i Finland har det utfärdats en myndighetsriktlinje om att matbud som arbetar via plattformar inte ska ses som självständiga entreprenörer.¹⁵⁹ Också i Spanien har det kommit ett domstolsutslag med den innebörden och landet har därefter blivit först i EU att lagstifta om att förare i denna typ av företag ska betraktas som anställda.¹⁶⁰ I EU-kommissionens konsekvensanalys till förslaget på ett direktiv om bättre arbetsvillkor för plattformsarbete finns en grundlig redogörelse av utvecklingen i olika EU-länder gällande plattformsarbetares status och villkor men det är ännu bara ett fåtal länder som har specifik lagstiftning om detta.¹⁶¹

3.6.4 En variant på rådighetsansvar i Australien

I en rapport från European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA) från 2021 framhålls Australiens lagstiftning gällande arbetsmiljöansvar, som träffar andra aktörer än arbetsgivaren i exempelvis entreprenörskedjor, som ett exempel som bedöms vara

¹⁵⁹ Se Hießl Christina, *Case Law on the Classification of Platform Workers: Cross-European Comparative Analysis and Tentative Conclusions* (2021), *Comparative Labour Law & Policy Journal* (kommande), t.ex. på s. 11. Finns på <https://ssrn.com/abstract=3839603> (hämtat 2022-02-22). Se även denna artikel i *Arbetet*: <https://arbetet.se/2020/10/16/finskt-besked-cykelbuden-ar-inte-entreprenorer/> (hämtat 2022-01-04).

¹⁶⁰ Se Hießl Christina, s. 28, samt denna artikel i *Arbetet*: <https://arbetet.se/2021/03/17/gigforetag-i-spanien-tvingas-anstalla-forsta-landet-i-eu/> (hämtat 2022-01-04).

¹⁶¹ *Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to improve the working conditions in platform work in the European Union*, SWD(2021) 396 final/2, s. 149 ff.

fungerande och effektivt.¹⁶² Utredningen ser därför skäl att redogöra för hur det australiensiska regelverket är uppbyggt.

I Australien används begreppet *work health and safety*, förkortat WHS, för att benämna arbetsmiljö. Landets lagstiftning innehåller en modell för arbetsmiljölagstiftning (*Model Work Health and Safety Act 2010*) som de flesta delstater har haft som modell för sina respektive WHS-lagstiftningar.¹⁶³

*Kort bakgrund till regelverket*¹⁶⁴

Den australiensiska modellagen är ett resultat av en översyn som gjordes 2008. Den utredning som gjorde översynen ville utveckla arbetsmiljöreglerna och ge dem en vid täckning som skyddar alla som arbetar oavsett hur arbetet är organiserat, utifrån både existerande och framtida risker, utan behov av ständiga justeringar.

Att ge enbart arbetsgivare och egenföretagare ett huvudsakligt ansvar ansågs vara för begränsat eftersom det skulle upprätthålla anställningsrelationen som en avgörande faktor för skyddsansvaret (*duty of care*).¹⁶⁵ Vid översynen konstaterades att det kan finnas tillfällen när den som har kontroll eller inflytande över arbetet vare sig är en arbetsgivare eller egenföretagare och den som utför arbetet inte är en anställd. Därför begränsades inte det skyddsansvar som föreslogs till något särskilt förhållande eller en arbetsplats, utan det uppgavs att den ska tillämpas på allt arbete och alla konsekvenser som arbetet medför var helst de uppkommer, om de är ett resultat av af-färsverksamheten. Skyddsansvaret uppgavs vidare innebära ett övergripande arbetsmiljöansvar för alla som har en ställning där de kan förebygga eller kontrollera arbetsmiljörisker, och formuleringen som föreslogs uppgavs vara avsedd att täcka nya sätt att organisera arbete

¹⁶² European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA), *Improving compliance with occupational safety and health regulations: an overarching review*, 2021, se litteraturoversikten s. 86 och 91.

¹⁶³ Se Johnstone, Richard, *Regulating Work Health and Safety in Multilateral Business Arrangements*, *Australia Journal of Labour Law* 2019:1, 41–61, fotnot 2 i artikeln. Finns på <https://eprints.qut.edu.au/197328/> (hämtat 2022-06-09, sidhänvisningarna följer den version som finns på webb-sidan).

¹⁶⁴ Beskrivningen i detta stycke av den australiensiska översynen är utredningens sammanfattning av den redogörelse som finns i Johnstone, Richard, s. 3 f.

¹⁶⁵ *Duty of care* kan ofta även översättas till *omsorgsplikt* men vi har valt att benämna det som skyddsansvar för att det är mer likt den svenska begreppsanvändningen i arbetsmiljösammanhang. I Sverige används begreppet omsorgsplikt oftare om arbetsgivarens ansvar vid utsändning av personal utomlands.

(vilket gör att den enligt utredningens bedömning kan jämföras med en form av rådighetsansvar i vid bemärkelse).

Här följer en sammanfattning av de bestämmelser som utredningen bedömer vara av störst intresse i Model Work Health and Safety Act 2010.¹⁶⁶

Viktiga definitioner och grundläggande bestämmelser

Bland de inledande definitionerna i Model Work Health and Safety Act 2010 finns en beskrivning av termen *person conducting a business or undertaking*. I litteraturen och i det följande förkortas detta ”PCBU”. Det är en person som bedriver en verksamhet eller ett företag, oavsett om det görs ensamt eller med andra och oavsett om det är i vinstsyfte eller inte, med vissa närmare beskrivningar i bestämmelsen av vilka som omfattas och inte. Med person avses i det här sammanhanget även bolag.¹⁶⁷

Vidare klargörs att termen *worker* (som utredningen översatt till arbetare) innefattar den som i någon egenskap arbetar för en PCBU (*for a PCBU*), som exempelvis anställd, entreprenör/underentreprenör eller anställd hos en sådan, eller inhyrd som är anställd i ett bemanningsföretag.

Några av de viktigaste skyldigheterna

Det tidigare beskrivna skyddsansvaret (s.k. *duty of care*) är uppdelat i flera delar och innehåller skyldigheter för den som är en PCBU. En PCBU måste, så långt det är rimligt genomförbart (*reasonably practicable*), garantera hälsan och säkerheten för bland annat arbetare som anlitas (*workers engaged*), och arbetare vilkas utförande av arbete påverkas eller styrs av denne. Detta gäller under tid som arbetarna är i arbete (*at work*) i verksamheten eller företaget. För den arbetskraft som av någon anledning inte omfattas av dessa kriterier finns det en bestämmelse som träffar övriga personer. Enligt den måste en PCBU, så långt det är rimligt genomförbart, även garantera

¹⁶⁶ Utredningens översättning till svenska.

¹⁶⁷ Safe Work Australia, *Guide to the Work Health and Safety Act*, december 2019, s. 6, finns på Safe Work Australias hemsida: www.safeworkaustralia.gov.au/resources-and-publications/guidance-materials/guide-model-work-health-and-safety-act (hämtat 2022-03-01).

att hälsan och säkerheten för andra personer (*other persons*) inte riskeras av arbete som utförs som en del av verksamhetens eller företagets bedrivande.

En PCBU har skyldigheter i fråga om bland annat säkra anordningar, arbetssätt och instruktioner till arbetarna. Därtill finns ytterligare skyldigheter för den PCBU som dessutom har kontroll över en arbetsplats eller över installationer och inventarier (enligt utredningens bedömning motsvarar detta i stort sett det nu befintliga rådighetsansvaret i Sverige).

Tjänstemän hos de PCBU:s som har ett ansvar enligt lagen har i sin tur en skyldighet att bland annat skaffa kunskap och hålla sig uppdaterad om arbetsmiljöfrågor, att förstå faror och risker med verksamheten samt att säkerställa att det finns resurser och processer för att eliminera eller minimera risker och ta emot och bedöma information om incidenter, faror och risker.

Det finns även skyldigheter för de som har ett ansvar enligt lagen att samverka med varandra och med arbetarna.

Något om reglernas räckvidd vid olika sätt att organisera arbete

Begreppet *employer*, dvs. arbetsgivare, förekommer sällan i Model Work Health and Safety Act 2010. Den som har det mest omfattande arbetsmiljöansvaret enligt de australiensiska reglerna är i stället den som är PCBU. På motsvarande sätt har begreppet *worker*, som är den som ska garanteras en god arbetsmiljö, en bredare innebörd än att bara avse den som är anställd.

Begreppet PCBU ska tolkas brett och i det ingår huvudentreprenörer, underentreprenörer, franchisegivare och franchisetagare, bemanningsföretag och kundföretag som anlitar inhyrd arbetskraft.¹⁶⁸ Även digitala plattformsföretag räknas som PCBU:s oavsett om de är arbetsplattformar som organiserar utförandet av tjänster eller är plattformar som möjliggör försäljning eller uthyrning av tillgångar, men det är inte givet i alla sådana situationer att den som arbetar ska anses arbeta för en PCBU – det beror på hur arbetet är upplagt och hur plattformsföretaget är organiserat.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Johnstone, Richard, s. 4.

¹⁶⁹ A.a. s. 4 ff.

En gig-arbetare som inte omfattas av en PCBU:s skyddsansvar, exempelvis för att denne inte anses arbeta inom plattformsföretaget eller dess verksamhet (dvs. inte anses vara *at work* där, vilket kan vara fallet om plattformen bara sammanför arbetare och beställare i stället för att möjliggöra själva arbetet) omfattas i stället av den skyddsansvar som finns för andra personer.¹⁷⁰

Den skyldighet som finns för ansvariga PCBU:s att samråda med varandra enligt har stor betydelse för komplexa affärsstrukturer så som entreprenörskedjor, franchisearrangemang och trepartsförhållanden, eftersom alla PCBU:s och deras tjänstemän involveras i arbetsmiljöarbetet och har en skyldighet att ta reda på vilka fler som utför arbete och – så långt det är rimligt genomförbart – samverka, samarbeta och koordinera aktiviteter med de andra aktörerna.¹⁷¹

Uppmärksammade svårigheter och fortsatt utveckling i Australien

I litteraturöversikten från EU-OSHA konstateras att även Australiens regler behöver justeras för att säkerställa att de träffar arbete via digitala plattformar.¹⁷²

Det som utredningen uppfattar som tolkningsfrågor även enligt det australiensiska modellregelverket är främst om den som utför arbetet gör det *för* en PCBU eller är i arbete (*at work*) för verksamheten eller företaget.

I en översyn från 2018 konstaterade den utredaren att många tillfrågade aktörer och intressenter anser att konceptet med ett ansvar för PCBU:s och definitionerna av arbetare (*worker*) och arbetsställe (*workplace*) fungerar väl och är så pass flexibelt att det kan täcka även nya arbetsformer, samt att det förekommit få oväntade konsekvenser eller inrapporterade problem med anledning av att dessa regler införts.¹⁷³ Samtidigt framkom att gig ekonomin och framväxten av sådana digitala plattformar som exempelvis Uber har väckt frågan

¹⁷⁰ A.a. s. 9.

¹⁷¹ A.a. s. 12.

¹⁷² EU-OSHA (litteraturöversikten), s. 133.

¹⁷³ Safe Work Australia, *Review of the Model Work Health and Safety Laws*, (author: Marie Boland), Final Report, 2018, s. 42 och 46 f.

om definitionen av arbetare och PCBU är tillräckliga för att säkerställa skyddsansvaret även vid förändrade sätt att arbeta.¹⁷⁴

3.7 Utredningens analys av ett utvidgat rådighetsansvar

3.7.1 Våra utgångspunkter

Vid samtal med referensgruppen bestående av arbetsmarknadens parter har vi fått beskrivet för oss flera av de svårbedömda situationer vi har redogjort för i avsnitt 3.4. Men alla i referensgruppen anser inte att det finns ett reellt behov av förändring och en del menar att det är svårt att se vad det finns för andra aktörer som kan bli aktuella att ge ett ansvar.

En viktig utgångspunkt i arbetsmiljölagen är det förebyggande arbetsmiljöarbetet och enbart risken för ohälsa eller olycka är tillräcklig för att arbetsgivaren ska vara skyldig att vidta åtgärder.¹⁷⁵ Bland de situationer som har beskrivits i avsnitt 3.4 finns det arbetsformer och yrken där det är tydligt att framför allt det förebyggande arbetsmiljöarbetet blir lidande. Det kan vara på grund av att arbetsgivare saknar faktisk möjlighet att göra väl underbyggda riskbedömningar eller att det rent av inte finns någon arbetsgivare, alternativt är oklart i förväg vem denne är. Utredningen anser därför att det är tillräckligt klarlagt att det finns ett behov av förändring och av att närmare analysera om, och i så fall hur, dessa situationer kan förbättras till skydd för den arbetskraft som utför arbetet. Därefter kan det övervägas vilka aktörer vid sidan av arbetsgivaren som kan bli aktuella att ge ett ansvar.

Ett uppdrag om att se över rådighetsansvaret är emellertid relativt begränsat och det krävs därför viss försiktighet vad gäller att påverka andra vedertagna begrepp som har stor betydelse i arbetsmiljölagen eller andra rättsliga sammanhang. Som framgår redan av utredningens avgränsningar som beskrivits i 3.1.2 ligger det enligt vår bedöm-

¹⁷⁴ A.a. s. 47. Liknande slutsatser och rekommendationer kommer från en utsedd senatkommitté vars delrapport från juni 2021 särskilt behandlar s.k. ”on-demand” plattformarbete i Australien. Även kommittén kommer fram till att plattformar har ett skyddsansvar (duty of care) gentemot arbetare redan enligt nuvarande regelverk. Se Select Committee on Job Security, *First interim report: on-demand platform work in Australia*, juni 2021.

¹⁷⁵ Prop. 1976/77:149 s. 422.

ning utanför uppdraget att förändra begreppen arbetsställe, arbetsgivare eller arbetstagare.

Det är inte ett nytt fenomen att arbete utförs på platser där arbetsgivaren inte har rådighet över arbetssituationen, vilket är anledningen till att det redan finns bestämmelser med olika typer av ansvar för sådana situationer. Men det alltmer rörliga och digitala samhället har onekligen skapat fler varianter av arbete som kan utföras på sätt som inte var möjliga när reglerna kom till. Det finns trender som kan antas komma att öka, särskilt efter den utveckling som skett med anledning av covid-19-pandemin, exempelvis att arbetet inte förutsätter att man tar sig till arbetsgivarens fysiska kontor lika ofta som förr, vilket vi i många fall fram tills nu betraktat som en given utgångspunkt för arbete.

Egenanställning är en annan företeelse som synes ha ökat, även om det är mycket svårt att bedöma på grund av att det inte finns någon enhetlig definition av vad som avses med den här arbetsformen. Samtidigt kan omfattningen av den här formen och andra nyare former att organisera arbete förmodligen komma att påverkas stort av såväl vårt förslag som eventuella regleringar av hur man ska se på frågor som arbetsgivaransvar, beskattning etc. Det är därför inte givet vilka fenomen som kommer att stå sig och vilka trender som kan komma närmast. Utredningen anser att de olika nyare former av arbete som förekommer i dag kräver en särskild analys, samtidigt som arbetsmiljoreglerna bör vara så allmängiltiga som möjligt och inte utformas för att träffa specifika fenomen som finns i dag men kanske inte i framtiden.

När det gäller frågan om vilka som är skyddsvärda i det här sammanhanget väljer vi i vår analys medvetet att ofta tala om arbetskraft eller personer som utför arbete. Det är för att inte enbart avgränsa problembeskrivning och analys till formella arbetstagare. Arbetsmiljölagen är i huvudsak tillämplig på arbetsgivare och arbetstagare. Det är enbart i vissa situationer som även ensamföretagare/egenföretagare omfattas. I utredningens direktiv omnämns att arbete i allt större utsträckning läggs på uppdragstagare i stället för på egna anställda och i regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 framhålls att alla som arbetar i Sverige ska ha en god och säker arbetsmiljö. Där görs ingen skillnad mellan vilka organisatoriska former man arbetar under. Utredningens bedömning är därför att även egenföretagares arbetsmiljö kan ingå i vår analys och därpå följande överväganden.

Vi anser att även frivilliga och genuina egenföretagares arbetsmiljöförhållanden är viktiga att analysera.

En annan sak är att det förekommer mer eller mindre ofrivilligt egenföretagande som baseras på att uppdragsgivaren kräver att den som anlitas har ett godkännande för F-skatt för att få uppdraget. Det är då ofta fråga om ett egentligt arbetstagarförhållande som förtäckts av att arbetskraften fakturerar via egen firma. Arbetarskyddsstyrelsen beskrev redan i början av 1990-talet problematiken med att de som utför ett arbete närmast framstår som egna företagare medan det i praktiken är en uppdragsgivare eller beställare som bestämmer arbetsuppgifterna och utövar arbetsledningen.¹⁷⁶ Sådana situationer behandlas i dag genom att de, vid en helhetsbedömning enligt praxis, kan bedömas som arbetsgivar- och arbetstagarförhållanden i alla fall, oavsett vad det rubricerats som av de inblandade parterna. Så som egentliga arbetstagar omfattas dessa ”egenföretagare” redan av arbetsmiljölagstiftningen men nackdelen med den här typen av upplägg är att det förebyggande arbetsmiljöarbetet blir lidande eftersom det inte förrän i efterhand konstateras att det finns en ansvarig arbetsgivar. Det här är något som vi också behöver ta hänsyn till i vår analys och våra överväganden.

3.7.2 Vår analys av arbete i någon annans hem

Kolliderande lagstiftning

Vid en bedömning av alla de aspekter som redogjorts för i avsnitt 3.4.2 anser utredningen att det står klart att det finns en hel del arbete att göra i fråga om arbetsmiljön vid arbete i någons hem, särskilt i fråga om personlig assistans. En stor del av den problematik som vi har blivit uppmärksammade på handlar om intresseavvägningen mellan arbetsmiljölagens krav och den reglering som finns gällande brukarnas rättigheter. Det är en komplex fråga att reda ut och vi bedömer att den ligger utanför vårt uppdrag. Det är inte givet att det är möjligt eller lämpligt att ge någon av lagarna företräde framför den andra. Däremot vore det önskvärt med ytterligare praxis som tydliggör hur vissa intresseavvägningar kan göras och det finns säkerligen också mycket att vinna på kunskapspåfyllning hos såväl

¹⁷⁶ Jfr SOU 1993;81 s. 68, där det anges att arbetsmiljökrav måste riktas mot någon som har faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder till efterrättelse, samt s. 74.

assistenter som brukare samt arbetsgivare, skyddsombud, företagshälsovård och tillsynsmyndigheter.

I betänkandet *Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor* (SOU 2020:1) lämnas en del förslag, bland annat gällande en kunskapsattsning där Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram material i samverkan med Arbetsmiljöverket. Om detta förslag blir verklighet vore det enligt utredningens mening ett steg i rätt riktning i den här frågan.

Finns det någon aktör som bör ges ett arbetsmiljöansvar?

Vid arbete i annans hem finns det typiskt sett en arbetsgivare med arbetsmiljöansvar. Denne kan ha svårt att ta sitt arbetsmiljöansvar men ska i grunden kunna riskbedöma även arbetsplatser som den inte har rådighet över.

Det är dock ofrånkomligt att de krav som finns i annan lagstiftning i hög grad kan påverka arbetsgivarens rådighet över arbetsmiljön och begränsa dennes handlingsfrihet. Den fråga som vi kan ta ställning till inom ramen för vårt uppdrag är om det finns skäl att ge någon annan aktör ett utökat ansvar vid sidan av arbetsgivaren.

Den enda aktör som kan bli aktuell i den här situationen, som har en högre grad av rådighet över arbetsplatsen och arbetets utförande än arbetsgivaren, är brukaren själv vid personlig assistans eller hemtjänst och dylikt, eller den som köper in ROT- eller RUT-tjänster så som värmepumpinstallation eller städning och fönsterputs.

Den som tar emot assistans, hemtjänst eller liknande hamnar dock i en svår situation om denne behöver bedöma hur utförarna ska kunna ges en god arbetsmiljö utan att ge avkall på sina egna behov och önskemål gällande exempelvis sitt eget hems utformning eller sin egen omvårdnad.

Andra arbetsgivare har emellertid också att väga de anställdas arbetsmiljö mot sina egna intressen, exempelvis av vinst i verksamheten. Det finns också situationer där privatpersoner kan ha ett arbetsmiljöansvar och får väga sina egna intressen mot en god arbetsmiljö. Vid exempelvis ett villabygge har den privatperson som är byggherre också arbetsmiljöansvar, såvida inte annat avtalats i särskild ordning.

Utredningen anser dock att en konflikt mellan arbetsmiljö och sådana personliga behov en brukare av hemtjänst eller assistans har

inte är jämförbar med en konflikt mellan arbetsmiljö och en arbetsgivares ekonomiska eller verksamhetsrelaterade intressen, eller en privatpersons intressen vid ett villabygge. Dessutom bör bedömningen av hur arbetsmiljöfrågorna lämpligast kan lösas vid sidan av arbetsgivarens rådighet göras med särskild eftertänksamhet när det handlar om att ge någon annan aktör ett utökat ansvar.

I SOU 2020:1 redogörs för en undersökning från 2017 där endast fyra procent av alla assistenter som arbetade fyra timmar per vecka eller mer var anställda av assistansanvändaren själv.¹⁷⁷ Det är alltså en mycket liten del av de som brukar personlig assistans som också själva väljer att ta sig rollen som arbetsgivare till sina assistenter. Resterande del, som har valt att anlita en assistansanordnare, får antas ha gjort det för att inte behöva befatta sig med dessa svåra frågor på egen hand.

Arbetsmiljöverket skriver följande på sin hemsida i fråga om assistanssamordnare som fördelar arbetsmiljöuppgifter till brukarna själva:

Att som brukare få ansvar (d.v.s. att få sig tilldelat arbetsmiljöuppgifter) för den personliga assistentens arbetsmiljö innebär en stor rollkonflikt eftersom brukaren då måste väga sina egna behov mot arbetstagarens behov av en sund och säker arbetsmiljö.¹⁷⁸

Mot den här bakgrunden, och framför allt med hänsyn till de svåra avvägningar som kan uppstå vid konflikter mellan den enskildes egna behov och integritet samt arbetstagarens behov, anser vi att det inte är lämpligt att ge en enskild person som är i behov av insatser i hemmet ett arbetsmiljöansvar för de som har i uppgift att ge denne vård och omsorg. Det skulle bli en allt för betungande uppgift för brukare av assistans, hemtjänst och liknande.

De särskilda arbetsmiljörisker som har beskrivits i översynen av yrket personlig assistans (SOU 2020:1) tyder dessutom på att problematiken för den kategorin arbetstagare till stora delar har sin grund i sämre arbetsrättsliga villkor, främst gällande anställningskydd, en oklar arbetsledning och ett bristande stöd från assistansanordnaren.¹⁷⁹ Vi bedömer inte att dessa problem förbättras av att ge brukaren ett arbetsmiljöansvar. Även om arbetsledningen då möj-

¹⁷⁷ SOU 2020:1 s. 99.

¹⁷⁸ Se www.av.se/halsa-och-sakerhet/omsorg--och-sociala-tjanster/arbetsmiljon-for-personliga-assistenter/ (besökt 2021-12-27).

¹⁷⁹ SOU 2020:1 s. 174 f.

ligtvis kan klargöras något så ser vi en risk för att insynen och stödet från arbetsgivaren skulle försämrats än mer trots att det fortfarande lär kunna uppstå situationer där arbetstagaren behöver ett stöd från någon annan än brukaren själv. Därtill är tillsyn av arbete i någons hem ovanligt. I fråga om just personlig assistans anser vi dessutom att de förslag som lämnats i SOU 2020:1 bör hanteras innan det övervägs att utvidga rådighetsansvaret till att omfatta brukare av personlig assistans.

När det gäller andra tjänster som köps in till hemmet för privat bruk, exempelvis i form av ROT- och RUT-arbete, finns det inte lika stor risk för svåra avvägningar i förhållande till den enskildes behov, vilket skulle tala för att en enskild privat beställare av en tjänst kan ta ett större ansvar. Men det finns inte heller några kolliderande rättighetslagstiftningar som försvårar arbetsgivarens arbetsmiljöarbete. Arbetsgivaren har möjlighet att riskbedöma, ställa krav på arbetsmiljön, förse arbetstagarna med bra utrustning och material etc. eller avstå från den kund där arbetsmiljöriskerna är för stora. Samtidigt är det vår bedömning att det måste kvarstå en möjlighet för privatpersoner att kunna köpa in tjänster till sitt hem utan att därmed bli arbetsmiljöansvariga även om det inte är fråga om vård och omsorg.

Vi lämnar därmed inte något förslag på utvidgat rådighetsansvar till den som anlitat någon typ av arbetskraft för att utföra tjänster för privat bruk i sitt eget hem.

3.7.3 Vår analys av entreprenad och andra arbeten på olika arbetsplatser

Redan i arbetsmiljökommissionens betänkande från 1990 konstaterades det att arbetsgivaren i entreprenadförhållande ofta har små möjligheter att själv påverka arbetstagarnas arbetsmiljöförhållanden och kommissionen framhöll att anlitande av entreprenörer och ensamföretagare inte får leda till försämrade arbetsmiljöförhållanden och en uttunning av arbetsmiljöansvaret.¹⁸⁰ Utredningen föreslog en översyn av arbetsmiljölagen gällande bland annat samordningsansvaret och ansvaret för den som råder över ett arbetsställe.

En översyn av arbetsmiljölagen gjordes 1993 och ett antal förändringar skedde med bäring på situationen för arbetskraft som arbetar

¹⁸⁰ SOU 1990:49 s. 100 f.

på annan plats än arbetsgivarens eget arbetsställe.¹⁸¹ I tidigare arbetsmiljölag fanns ett ansvar för den som hade rådighet över ett arbetsställe, även i förhållande till sådana som denne inte var arbetsgivare för, men det var beroende av att Yrkesinspektionen ingrep med föreläggande eller förbud mot rådighetshavaren (tidigare 7 kap. 8 § arbetsmiljölagen). Efter översynen gäller sedan 1994 det rådighetsansvar som nu finns i 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen och som gäller direkt oavsett om Arbetsmiljöverket ingriper eller inte. Även det andra stycket i samma paragraf, som gäller inhyrarens ansvar för inhyrd arbetskraft, infördes 1994. Samtidigt infördes också ett förtydligande av vad en samordningsansvarig på ett fast driftställe som är ett gemensamt arbetsställe har att göra. Den preciseringen, som består av fem punkter, finns numera i 3 kap. 7 e § arbetsmiljölagen. Slutligen infördes vid den här översynen också den uttryckliga bestämmelse som numera finns i 3 kap. 7 g § andra stycket arbetsmiljölagen om att var och en som bedriver verksamhet på gemensamt arbetsställe ska se till att ingen annan som arbetar där utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall på grund av den verksamhet man bedriver.

Ändå har betänkanden långt efter detta fortsatt att innehålla påtalanden om att det fortfarande, med dagens ansvarsbestämmelser, kan uppstå situationer då arbetsmiljöfrågor kan vara problematiska att reda ut och att det finns ett behov av att förstärka skyddet och förbättra arbetsmiljön för den som arbetar i ett entreprenadföretag.¹⁸²

Vår bedömning är att alla som utför arbete i någon form är skyddsvärda och ska tillförsäkras en god arbetsmiljö oavsett om de är arbetstagare eller själva har valt att utföra sitt arbete under andra former. Även om en egenföretagare har ett ansvar för sin egen arbetsmiljö måste denne ges förutsättningar att ta det ansvaret, vilket ofta är svårt på grund av faktorer kring uppdraget eller uppdragsgivarens styrning.

Arbetsmiljöverket har i samband med tidigare utredningar redovisat exempel inom bland annat vård och omsorg och åkeribranschen, där de företag eller kommuner som upphandlar en entreprenad bestämmer sättet för utförandet av uppdraget så att entreprenören i praktiken inte kan ta erforderlig hänsyn till arbetsmiljön, och har även beskrivit hur myndighetens inspektörer möter betydande svårig-

¹⁸¹ Se prop. 1993/94 :186 s. 66 ff.

¹⁸² Se t.ex. SOU 2007:43 s. 128.

heter i tillsynen på grund av långa entreprenörskedjor, vilket verket ser som ett allmänt och allvarligt problem.¹⁸³

Arbetsmiljöverket har också, i sin analys av dödsolyckor 2018 och första halvåret 2019, konstaterat att just entreprenadarbetskraft är särskilt utsatt. Arbetsmiljöverket skriver att företaget som den som omkom tillhörde sällan hade rådighet över arbetsstället utan oftare utförde ett tillfälligt arbete, till exempel som godsleverantör eller underentreprenör. Otydlig ansvarsfördelning och bristfälliga gemensamma rutiner förekom generellt vid de analyserade händelserna. Vidare konstateras att det är relativt vanligt med ensam- och familjeföretagare i de mest drabbade branscherna, även om sådana företag inte är överrepresenterade när det gäller dödsolyckor. Många företag faller därmed utanför vissa delar av nuvarande regelverk och är beroende av förutsättningarna som ges av beställaren av deras tjänster.¹⁸⁴

Även i rapporten *Lägesbild 2021 för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* framhåller de utgivande myndigheterna att den brottslighet och de felaktigheter som myndigheterna uppmärksammat framför allt finns inom mindre aktiebolag och hos enskilda näringsidkare som verkar i branscher med många entreprenörsled, exempelvis bygg- och städbranschen.¹⁸⁵

Bygghandelskommissionen skriver i sin slutrapport från 2022 att allt fler underentreprenörer handlas upp och att det vid större byggen kan finnas långa kedjor av underentreprenörer som vardera har mindre delar av byggprocessen. Platscheferna som har intervjuats har uppgett att användningen av underentreprenörer riskerar att leda till oegentligheter och att det är uppenbart svårare att ha kontroll på ett stort antal underentreprenörer i flera led än en sammanhållen entreprenad. Om upphandlingen innehåller snäva tidsmarginaler så blir det än mer problematiskt att genomföra projektet med korrekta villkor. Platscheferna beskriver att det händer att igångsättningsdatum för ett projekt kan skjutas framåt men att slutdatum lig-

¹⁸³ Se SOU 2007:43 s. 127 och remissammanställningen till SOU 2017:24, A2017/00714, s. 51.

¹⁸⁴ Arbetsmiljöverket, *Analys av dödsolyckor 2018 och första halvåret 2019*, 18 februari 2020, 2019/037768, s. 19 f. Se även sammanfattningen på s. 3 i rapporten, där slutsatsen dras att det sannolikt hade varit möjligt att förebygga de allra flesta händelserna genom fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete och säkerhetskultur.

¹⁸⁵ Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polisen och Skatteverket, *Lägesbild 2021 för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 28.

ger fast. Tid är enligt platscheferna kanske den enskilt viktigaste orsaken till att man genar i ett projekt, exempelvis genom att upphandla en underentreprenör som inte tillämpar goda arbetsvillkor. Det kan vara svårt att ha kontroll över egna resurser och än svårare när det handlar om resurser som det egna företaget inte förfogar över.¹⁸⁶

Därtill har utredningen blivit uppmärksam på ett antal typsituationer där det fortfarande synes råda oklarheter i hur en god arbetsmiljö kan säkerställas för entreprenadanställda som befinner sig på en arbetsplats bortom den egna arbetsgivarens rådighet. Vi har redogjort för dessa situationer i avsnitt 3.4.3. Den fråga vi har att ta ställning till är om den beskrivna problematiken i entreprenadförhållanden beror på att det finns luckor i lagstiftningen eller om det endast handlar om okunskap och bristande tillämpning av gällande regler. Det gör vi genom en djupare analys av de typexempel vi har redogjort för tidigare.

Lokalvård

I fallet med lokalvårdare som skadar sig på felhanterade kanyler på sjukhus är vår bedömning att gällande rätt räcker långt för att lösa situationen.

Som redan nämnts i avsnitt 3.4.3 kan det diskuteras i vilken utsträckning rådighetsansvaret i 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen är tillämpligt på den här situationen. I sjukhusets samordningsansvar ingår däremot att utfärda allmänna skyddsregler och klargöra ansvaret för de skyddsanordningar som behövs för ett visst arbete (3 kap. 7 och 7 e §§). Eftersom sjukhuset är ett gemensamt arbetsställe för flera verksamheter har sjukhuset också en skyldighet att säkerställa att ingen som arbetar där utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall på grund av sjukhusets verksamhet och anordningar (3 kap. 7 g §). Det rör sig i det här fallet närmast om bristande efterlevnad av de regler som finns, möjligen på grund av okunskap.

Det finns i den här situationen alltså såväl en arbetsgivare som en samordningsansvarig med ett gemensamt ansvar för arbetsmiljön. Dessa behöver kommunicera med varandra om den arbetsmiljöfara som kanylerna utgör. Den felaktiga hanteringen utgör inte bara en

¹⁸⁶ Bygghandelskommissionen, *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen!*, 2022, s. 68.

fara för utomstående utan även för den egna sjukhuspersonalen. Att den som drabbas av följderna av att en arbetsgivare åsidosätter vad som åligger denne för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön inte tillhör arbetstagarkretsen hindrar inte att en arbetsgivare döms för arbetsmiljöbrott, om rekvisiten för detta i övrigt är uppfyllda.¹⁸⁷ Sjukhuset har därmed starka skäl att samverka för att åtgärda de brister som exemplet visar.

Ett utökat rådighetsansvar är inte en given lösning på problemet eftersom den felaktiga hanteringen redan ligger inom sjukhusets ansvarsområde att lösa. Det är inte heller säkert att ett utökat rådighetsansvar träffar en lokalvårdares arbete, beroende på hur ett sådant ansvar utformas och hur arbetet är upplagt. Vi återkommer till detta i våra överväganden och förslag.

Turnerande teater och teaterproduktion

Av kommentaren till 1 § AFS 2006:4 om användning av arbetsutrustning framgår att det i första hand är arbetsgivaren som svarar för att kraven i föreskrifterna uppfylls och om arbetsgivaren inte råder över utrustningen där arbetet utförs kan denne bli tvungen att ta de anställda därifrån.

Den som beställer en teaterföreställning har ett visst ansvar för säkerheten för den anlitade arbetskraften. Utredningens bedömning är dock att det här ansvaret innehåller fler frågetecken än i sjukhusfallet. Även om den beskrivna problematiken i viss mån kan handla om fasta anordningar som den rådighetsansvarige beställaren har ett ansvar för enligt 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen, så som strömcuttag, så synes problemen till större delen handla om andra faktorer så som arbetsutrymme och säkerhet vid inbärande och bygge av föreställningsmaterial. Samordningsansvaret (3 kap. 7 d och 7 e §§) är visserligen tillämpligt i teorin men det lär enligt utredningens bedömning vara svårhanterligt att arbeta enligt reglerna om samordningsansvar vid så pass kortvariga arbeten som kanske bara inträffar enstaka gång per år. I äldre förarbeten till reglerna om samordningsansvar uttrycks det att skyldigheten avser att, allt efter behov, bygga och upp och svara för en lämplig organisation för att bedriva

¹⁸⁷ Jfr Bäcklund m.fl., Brottsbalken (1 december 2021, version 19, JUNO), kommentaren till 3 kap. 10 §.

skyddsarbete i samverkan men att det självfallet inte avser något enstaka arbete som utförs på arbetsstället av den som inte är anställd där.¹⁸⁸

Som tidigare har nämnts har en uppdragsgivare inte något annat arbetsmiljöansvar utöver ett eventuellt rådighets- och/eller samordningsansvar och exempelvis AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete är inte tillämpliga på en uppdragssituation. Därmed kvarstår endast det gemensamma ansvaret enligt 3 kap. 7 g § arbetsmiljölagen för var och en som bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe men det ansvaret bedömer utredningen också vara svårt att utöva i praktiken vid mycket korta uppdrag.

Sammantaget bedömer utredningen att uppdragsgivarens ansvar för arbetsutrymmen och allmän säkerhet för den utifrån kommande arbetskraften är relativt otydligt för den här typen av kortvariga arbeten.

Det samma gäller för entreprenörers/frilansares (exempelvis scenografer, kostymörers eller journalisters) arbete på fasta teaterscener eller fasta arbetsställen hos produktionsbolag. Möjligen är arbetsmiljöfaktorerna där i något högre utsträckning relaterade till sådana anordningar som omfattas av uppdragsgivarens rådighetsansvar, men när det kommer till samordningsansvar och de gemensamma skyldigheterna för var och en på ett gemensamt arbetsställe anser vi att den praktiska möjligheten att arbeta efter dessa regleras lydelse och andemening försvåras i de fall relationen mellan uppdragsgivaren och utförare är allt för kortvarig och sporadisk. Det synes alltså inte enbart handla om kunskapsbrist utan snarare att tillämpningen av reglerna inte är praktiskt möjlig.

Frilansande journalister, musiker m.fl., samt transportbranschen

Arbete som utförs av musiker på uppdragsgivarens arbetsställe täcks av det rådighetsansvar som denne har över fasta och andra anordningar enligt 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen. I fallet med frilansande journalister och andra mediearbetare däremot, som utför sina tjänster på olika arbetsplatser, liksom förare i exemplet från transportbranschen, finns det oftast inte något fast driftställe som ett rådighets- eller samordningsansvar kan kopplas till. I lastnings-

¹⁸⁸ Prop. 1976/77:149 s. 263.

och lossningssituationen har förare visserligen ett skydd i form av att någon har rådighet över platsen där detta sker, men den problematik som beskrivits i exemplet handlar mer om andra faktorer så som att arbeta under tidspress från beställaren. Det samma gäller ofta för frilansande journalister, där problematiken också har beskrivits relatera till arbete på farliga platser och risk för att utsättas för hot och våld.

Riskbedömningar och information till arbetstagare om risker i arbetet behandlas i AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete. Åtgärder gällande arbetsbelastning och arbetstid hanteras i AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö. Ensamarbete respektive hot och våld behandlas också i särskilda föreskrifter (AFS 1982:3 om ensamarbete respektive AFS 1993:2 om våld och hot i arbetsmiljön). Ingen av föreskrifterna lägger något ansvar på uppdragsgivaren utan det är helt och hållet arbetsgivarens ansvar att säkerställa att arbetstagaren har en god arbetsmiljö trots de svårigheter som kan finnas i förhållande till uppdragsgivarens styrning av arbetet. För den här kategorin av arbetskraft är det dock också vanligt att det saknas en arbetsgivare.

Det enda ansvar som kan bli aktuellt för uppdragsgivaren till en frilansande journalist eller till en förare är det gemensamma ansvaret enligt 3 kap. 7 g § arbetsmiljölagen för var och en som bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe. I den delen noterar utredningen att det inte alls är givet att uppdragsgivaren själv bedriver någon verksamhet där exempelvis en journalist eller förare befinner sig för att utföra sitt arbete. Utredningens bedömning är därför att det även i dessa situationer kan vara så att arbetskraft saknar någon som tar ansvar för deras arbetsmiljö. Detta är inte enbart relaterat till kunskaps- eller tillämpningsfrågor utan till att det saknas regler som omfattar dessa situationer.

Arbetsmiljölagstiftningen täcker inte allt

Det här är bara några exempel som visar tillfällena när arbetsmiljölagstiftningen inte täcker en situation fullt ut. De beskrivna exemplen från teater- och mediaområdet hör knappast till de vanligaste fallen även om de beskriver problematiken på ett tydligt sätt. Men även inom en stor bransch som bygg är det vanligt med entreprenadsitua-

tioner och att många aktörer rör sig på samma arbetsplats men att de faktiska arbetsgivarna saknar rådighet över både fysisk plats och arbetets planering. Inom området bygg har svårigheterna lösts genom särskilda ansvarsbestämmelser för andra aktörer och även arbetsmarknadens parter har reglerat vissa frågor i sina avtal. Inom flera av de andra svårbedömda områdena görs också ett gott arbete av parterna för att klargöra det arbetsmiljöansvar som finns för olika aktörer i exempelvis entreprenadsituationer och ge tips och råd vid upphandling av entreprenader.¹⁸⁹

Utredningen anser dock att detta inte helt och hållet kan uppväga det faktum att vissa situationer och viss arbetskraft helt saknar någon som har ett lagstadgat ansvar för arbetsmiljön. I avsnittet med övertväganden och förslag utvecklar vi närmare hur vi tänker oss att problematiken kan lösas i den här delen.

3.7.4 Vår analys av studenters och doktoranders situation

Av en rapport från 2021 om forskarstuderandes psykosociala arbetsmiljö framgår att de arbetsmiljörisiker som finns för doktorander bland annat handlar om övertidsarbete och oro eller ångest kopplad till arbetsplatsen.¹⁹⁰ Ansvar för arbetssituationen är enligt rapporten oklart för många doktorander med anledning av att de ibland behandlas som studenter utan hänsyn till de arbetsrättsliga regler som styr anställningen men i andra sammanhang betraktas som fullvärdiga anställda med de förväntningar som det innebär.¹⁹¹ En stor andel av doktoranderna i undersökningen kände inte till vem som har arbetsmiljöansvaret för dem.¹⁹²

Arbetsmiljön på det egna lärosätet

Även doktorander och studenter har en arbetsgivare eller någon med motsvarande roll som är huvudansvarig för deras arbetsmiljö. De flesta doktorander har en doktorandanställning med lärosätet som

¹⁸⁹ Se exempelvis Industriarbetsgivarna, *Entreprenörssäkerhet – Tips och råd vid anlitande av entreprenörer*, 2019.

¹⁹⁰ ST och SFS, *Hur mår doktoranden? – en rapport från Fackförbundet ST och SFS doktorandkommitté om forskarstuderandes psykosociala arbetsmiljö*, 2021, s. 17 f. och 21.

¹⁹¹ A.a. s. 11.

¹⁹² A.a. s. 23.

arbetsmiljöansvarig. I vissa fall kan det saknas en arbetsgivare (vid stipendiefinansiering och dylikt, jfr beskrivningen i avsnitt 3.4.4) men i de situationerna är doktoranden, i egenskap av student, att likställas med arbetstagare. Även då har lärosätet ansvar för arbetsmiljön.

En del av doktorandernas arbetsmiljöproblematik synes bero på oklarheterna i förväntningarna på dem och den dubbla rollen som student och anställd. Detta är i sig viktiga frågor att adressera men handlar enligt utredningens bedömning om den vardagliga arbetsituationen på lärosätet där doktoranden har sin anställning. Även om otydligheter finns handlar den problematiken mer om bristande kunskap om gällande regler och rättigheter, samt bristande kommunikation mellan de inblandade, än om bristande reglering. Utredningen anser därför att den här typen av allmän arbetsmiljöproblematik ligger utanför vårt begränsade uppdrag och vi kommer därmed inte att analysera den närmare. När det däremot kommer till frågor som ligger inom ramen för frågan om ett utvidgat rådighetsansvar kan studenter och doktoranders situation beaktas likaväl som andra situationer som redan har berörts i tidigare avsnitt.

Analysen gällande rådighetsansvar begränsas till vuxna

Vi begränsar vår analys i den här delen till vuxna studerande och doktorander och utelämnar frågor som berör minderåriga elever i grundskola som utför praktisk yrkeslivsorientering (prao) eller gymnasieelever inom arbetsplatsförlagt lärande (APL).

Den här avgränsningen gör vi dels för att vi inte har uppfattat ansvarsfördelningen mellan skolan och praktikplatsen som något större problemområde, dels för att uppdraget har sin grund i de förändringar som skett på arbetsmarknaden i form av teknisk utveckling och nya sätt att organisera arbete. Vi bedömer inte att den tekniska utvecklingen eller de nya sätt som finns att organisera arbete har någon sådan bäring på anordningen av prao och APL att det finns skäl att se över gällande regler eller den information som Arbetsmiljöverket tillhandahåller i fråga om praktik m.m. inom skolan.¹⁹³

¹⁹³ Se t.ex. Arbetsmiljöverket, *Arbetsmiljön i skolan* (ADI 565) och *Om minderårigas arbetsmiljö – en vägledning till föreskrifterna AFS 2012:3* (H453).

Arbetsmiljön utanför lärosätet

I fråga om rådighetsansvar står det klart att studenter och doktorander under utbildning, som utför studier, arbete, arbetsliknande praktik eller liknande på annan plats än där de normalt sett studerar eller arbetar, kan mötas av arbetsmiljöproblem av samma slag som gäller för andra arbetstagare. Det kan främst bli aktuellt för studenter som befinner sig på verksamhetsförlagd utbildning inom exempelvis vård eller skola, och för industridoktorander som befinner sig på lärosätet i stället för hos det företag där denne är anställd. Liksom är fallet för entreprenadanställda kan deras arbetsgivare (lärosätet i typfallet) ha svårt att tillgodose deras arbetsmiljö fullt ut när de befinner sig på arbetsplatser som ligger utanför arbetsgivarens rådighet.

I kommentaren till 4 § AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete sägs att alla som är anställda i verksamheten är arbetstagare, även praktikanter. Studenter ska alltså inte bara jämföras med arbetstagare i förhållande till lärosätet, utan även den aktör som tar emot studenter i egenskap av praktikanter till sitt arbetsställe har att se dem som arbetstagare och inkludera dem i sitt eget systematiska arbetsmiljöarbete.

Det här innebär enligt vår bedömning att det finns ett relativt väl reglerat arbetsmiljöansvar även för den student som befinner sig på praktik och liknande utanför sitt lärosäte, där de redan har en annan utpekad ansvarig aktör, exempelvis en skola eller ett sjukhus vid verksamhetsförlagd utbildning, utöver lärosätet. I det systematiska arbetsmiljöarbetet, som både lärosätet och den mottagande praktikplatsen ansvarar för, ingår bland annat att undersöka och bedöma risker på arbetsplatsen, introducera arbetstagaren (studenten) i arbetet och ge denne nödvändiga kunskaper om risker i arbetet. Utredningen ser därför inte att studenter och doktoranders situation behöver någon desto djupare analys i våra överväganden och förslag.

3.7.5 Vår analys av plattformarbete

Det är svårt att mäta förekomsten av denna typ av arbete på grund av att det saknas vedertagna definitioner inom området gig-ekonomi.¹⁹⁴ Det finns en del som tyder på att antalet uppdragstagare som arbetar inom plattformar är marginellt i Sverige och andra nordiska länder

¹⁹⁴ SOU 2020:30 s. 119.

men det finns ändå de som livnär sig helt på uppdrag via plattformsföretag och företeelsen är omfattande i en del andra länder, varför det är svårt att avgöra hur stor plattformsekonomin kan bli på sikt.¹⁹⁵ Utredningen anser att de som arbetar på detta sätt har rätt till en god arbetsmiljö oavsett om förekomsten av den här typen av arbete i dag inte är lika stor som mer traditionella anställningsformer.

En inledande fråga vi har ställt oss är vilken typ av arbetsmiljörisker som plattformsarbetare utsätts för och om de på något sätt skiljer sig från andra typer av arbete. Plattformarbete är ett sätt att organisera arbete och inte en typ av arbete i sig. De flesta typer av arbete kan utföras med ett digitalt plattformsföretag som förmedlare av arbetet, vilket gör att arbetsmiljöriskerna i princip är samma som inom vilken bransch som helst. Det finns dock några riskfaktorer som utmärker sig för plattformsarbetare, eller gig-arbetare som de ofta också kallas.

Särskilda arbetsmiljörisker vid plattformarbete

Plattformsföretag har ofta betygssättnings-/ratingsystem inbyggda i plattformen där beställare snabbt betygsätter utfört arbete, vilket kan skapa oro eftersom utföraren inte själv kan påverka betygssättningen men den kan vara avgörande för fortsatt arbete.¹⁹⁶ Betygssystemets betydelse för plattformsföretagets kontroll över utföraren (och därmed eventuella likheter med en arbetsgivare) är en annan fråga vid sidan av den rena arbetsmiljöfaktorn. Kontrollaspekten av ett betygssystem har berörts i såväl svensk praxis (Taskrunner- och Tiptappmålen, där Arbetsmiljöverket synes fästa en större vikt vid betygssystemet än vad domstolarna gjorde) som utländsk praxis (Uber-målet i Storbritannien där betygssystemet inte ansågs syfta till att kunderna ska kunna välja förare utan till att Uber ska kunna varna och stänga av förare som får för låga betyg).

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) har skrivit en rapport om arbetsvillkor och arbetsförhållanden inom gig-ekonomin där också bland annat följande riskfaktorer omnämns som källor till stress och oro specifikt för gig-arbetare:

¹⁹⁵ Arbetsmarknadsekonomiska rådet, *Olika vägar till jobb*, 2018, s. 36–39, samt SOU 2020:30 s. 119 där också bedömningen görs att denna del av arbetsmarknaden kommer att växa.

¹⁹⁶ SOU 2017:24 s. 207.

- hög grad av isolering och därmed bristande stöd i arbetet (isolering från andra utförare, från plattformsföretaget och från beställare/kunder),
- ensidig kommunikation (plattformsföretaget skickar meddelanden i appen om exempelvis ändrade villkor eller priser men utförare kan endast i enstaka fall kommunicera direkt med någon på plattformsföretaget, vilket påverkar möjligheten att göra ett bra jobb),
- avsaknad av anställningsstatus (med de rättigheter det ger) och osäkra inkomster,
- brist på kontroll till följd av den övervakning och kontroll som utföraren utsätts för av plattformsföretagen, men också på grund av bristande instruktioner och att det är svårt eller omöjligt att kommunicera om det.¹⁹⁷

Mot bakgrund av ovanstående beskrivning av olika riskfaktorer kan vi konstatera att plattformsarbetares arbetsmiljö inte bara handlar om den fysiska arbetsmiljön ute på olika uppdrag, utan minst lika mycket eller kanske mer om organisatorisk och social arbetsmiljö. Detta är ett område där arbetsgivaren har ett stort förebyggande ansvar.

Svårigheterna med att bedöma vem som är ansvarig för arbetsmiljön

Den tekniska aspekten av hur plattformsarbete fördelas samt leds och kontrolleras (i den mån så görs) gör det svårt att avgöra hur nuvarande regelverk inom exempelvis arbetsrätt och arbetsmiljö kan tillämpas på den här formen av arbete. Utredningens bedömning är att de här svårigheterna kan hänföras till två huvudsakliga frågor:

1. Har utföraren någon arbetsgivare/Är plattformsföretaget arbetsgivare?
2. Har den eventuella arbetsgivaren någon möjlighet att påverka arbetsmiljön för utföraren (dvs. har rådighet över arbetet)?

¹⁹⁷ Forte, *Arbetsvillkor och arbetsförhållanden inom gigekonomin, En kunskapsöversikt*, 2019, s. 31–34.

Är plattformsföretaget arbetsgivare?

När det kommer till den *första frågan* anser vi att det är fullt möjligt att tillämpa gällande arbetsrättslig praxis för att bedöma plattformsarbetarens status som arbetstagare eller uppdragstagare. Det visar såväl den knappa nationella praxis som hittills finns (Taskrunner- och Tippapp-målen) som den likartade europeiska praxis som har utvecklats.

I svensk praxis har företagen i fråga emellertid inte varit att se som arbetsgivare. De aktuella bolagen, i de rättsfall som utredningen har refererat, var inte inblandade i så grundläggande kriterier som ersättnings storlek eller någon närmare kontroll av arbetets utförande utöver betygssystemet, samt tillhandahöll inte någon form av utrustning. Domstolens bedömningar i de här fallen är därför inte svåra att instämma i. Dessa domar behöver dock inte ses som vägledande i förhållande till plattformsföretag som bestämmer ersättnings nivå, tillhandahåller utrustning/arbetskläder och/eller kontrollerar arbetets utförande mer ingående.

Det ligger förmodligen något i det som framfördes redan i betänkandet *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?* (SOU 2017:24) att den avgörande frågan är vilken grad av kontroll plattformsföretagen har över organiseringen av arbetet och arbetsvillkoren, och att det möjligen kan uppstå situationer där plattformsföretagen har en så hög grad av kontroll att det i princip får anses vara plattformsföretaget som ansvarar för tjänstens utförande, vilket kan innebära ett arbetsmiljöansvar för plattformsföretaget.¹⁹⁸ Att kontrollen utövas genom ny teknik – exempelvis genom att via en app kontrollera utförarens färdväg, tidsåtgång, accept eller avstående från uppdrag – bör enligt vår mening inte ha någon avgörande betydelse.

Exakt var gränsen går för i vilka situationer och enligt vilka kriterier som ett plattformsföretag kan anses vara arbetsgivare med ett arbetsmiljöansvar kan vara svårt att bedöma i förväg utifrån hur svensk praxis gällande arbetsgivar- och arbetstagarbegreppet fungerar. Det rör sig om en mängd kriterier som domstolarna gör en sammanfattande bedömning av och kriterierna kan ges olika tyngd beroende på vad målet handlar om.

Likväl är det alltså fullt möjligt redan i dag att komma fram till att ett plattformsföretag är arbetsgivare för de som utför tjänster via plattformen. Nackdelen med detta tillvägagångssätt, som är veder-

¹⁹⁸ SOU 2017:24 s. 222 f.

taget i svensk rätt inom många rättsområden, är att bedömningen sker först i efterhand. Det förebyggande arbetsmiljöansvaret kan då i det närmaste framstå som en illusion när arbetsgivarförhållandet inte är klarlagt från start.

Om plattformsföretaget *inte kan anses vara arbetsgivare*, så som utgången varit de få fall som hittills har bedömts, finns det ingen som tar det grundläggande arbetsmiljöansvaret för de som utför uppdraget. De är då att betrakta som självständiga uppdragstagare med ansvar över sin egen arbetsmiljö. Det ansvaret kan exempelvis tas genom att de själva ser till att ha rätt utrustning för uppdraget, anpassar antalet uppdrag som tas och tidsåtgången för dessa, samt avstår från uppdrag där arbetsmiljön bedöms vara osäker. Vi bedömer att detta också låter sig göras i de situationer där varken plattformsföretaget eller beställaren av tjänsten utövar någon kontroll över hur arbetet ska utföras.

När plattformsföretaget däremot utövar en sådan grad av kontroll över utföraren att denne exempelvis inte själv kan planera sin tid eller blir anvisad särskilda vägar eller utrustning att använda, skulle en domstol kunna komma fram till att plattformsföretaget också är att betrakta som arbetsgivare med ett arbetsmiljöansvar. Problemet är att det uppstår ett tidsmässigt glapp som kan bli relativt långvarigt med tanke på att det krävs såväl myndighetsingripande som en domstolsprocess, samtidigt som plattformsföretaget under den här tiden förmodligen inte ser sig som arbetsgivare. När arbetet faktiskt utförs och vid riskbedömning, planering med mera finns det alltså inte någon som tar ett arbetsmiljöansvar och bidrar till att förebygga ohälsa och olyckor i samband med utförandet.

Andra aktörer som kan bli aktuella

Beroende på vilken typ av plattformarbete det är fråga om så kan utföraren hamna på platser där andra aktörer har ett visst ansvar över denne (detta gäller oavsett om de anses ha en arbetsgivare eller om de är självständiga med eget arbetsmiljöansvar), så som ett rådighetsansvar för fasta och andra anordningar enligt 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen eller ett samordningsansvar enligt 3 kap. 7 d–7 e §§ arbetsmiljölagen.

När utföraren hamnar på ett gemensamt arbetsställe har denne själv också särskilda skyldigheter i förhållande till andra som arbetar där att inte utsätta dem för risk och att samråda för en god arbetsmiljö, i enlighet med 3 kap. 7 g §.

Har plattformsföretaget möjlighet att påverka arbetsmiljön?

När det kommer till den *andra frågan* vi ställt oss kan vi konstatera att även i de fall *plattformsföretaget är arbetsgivare* och det är klarlagt från början kan det uppstå problem i det praktiska arbetsmiljöarbetet på ett sätt som kan jämföras med entreprenadsituationen. Anledningen till det är att arbetet typiskt sett inte utförs på ett ställe som plattformsföretaget har rådighet över. Om det är fråga om helt mobilt arbete, exempelvis transporter och leveranser, finns det sannolikt inte heller någon annan aktör som har rådighetsansvar över någon del av arbetet. Ett visst rådighets- eller samordningsansvar skulle visserligen kunna bli aktuellt precis vid upphämtningen av det som ska levereras men inte i övrigt.

Vi ser att det finns en mängd situationer där plattformsarbetare inte kan garanteras en god arbetsmiljö. Det gäller främst i de situationer där det inte finns någon arbetsgivare, eller i vart fall inte någon som känns vid den rollen och tar ett förebyggande arbetsgivaransvar vad gäller exempelvis organisatorisk och social arbetsmiljö, men även i de situationer där plattformsföretaget är att betrakta som arbetsgivare men saknar rådighet över arbetsstället. Vi återkommer därför med ett fortsatt resonemang om detta i avsnittet med överväganden och förslag.

3.7.6 Vår analys av egenanställning

Precis som för plattformsarbetare gäller att egenanställda kan utföra de flesta typer av arbete, vilket gör att arbetsmiljöriskerna också kan vara i stort sett vilka som helst. Men egenanställda har ofta en högre grad av självständighet än plattformsarbetare, såvida dessa två arbetsformer inte kombineras så att den egenanställda utför plattformsarbete genom att vara egenanställd och låta faktureringen av arbetet gå den vägen.

Arbetsmiljön för egenanställda

De arbetsmiljöfaktorer som orsakar stor stress och oro specifikt hos plattformarbetare i form av plattformsföretagets kontroll och övervakning samt bristande kommunikationsmöjligheter med plattformsföretaget bör inte göra sig lika starkt gällande för en egenanställd. Den egenanställda kommunicerar ju i huvudsak själv med sin uppdragsgivare och egenanställningsföretagets roll som bland annat löneadministratör bör per automatik innebära att det är möjligt för den egenanställda att kommunicera med företaget.

Eftersom den egenanställda själv letar upp sina uppdrag ligger det vidare i sakens natur att något betygssystem från egenanställningsföretagets håll inte behövs, eller i vart fall inte bör få någon större effekt på arbetsmiljön för den egenanställda. Däremot är det enligt vår bedömning sannolikt att även egenanställda kan uppleva isolering på grund av ensamarbete. Utredningen ser därför sammantaget att det även för egenanställda finns olika typer av arbetsmiljöproblem som behöver tas omhand, såväl i form av organisatorisk och social arbetsmiljö som fysisk arbetsmiljö ute på de olika uppdragen.

Svårigheterna med att bedöma vem som är ansvarig

Den knappa praxis som finns när det gäller egenanställningsföretag visar att det även för den här typen av anställningar är svårt att tillämpa gällande arbetsmiljöregler utifrån samma två frågor som redan behandlats för plattformsföretagen:

1. Har den egenanställda någon arbetsgivare/Är egenanställningsföretaget arbetsgivare?
2. Har den eventuella arbetsgivaren någon möjlighet att påverka arbetsmiljön för den egenanställda?

Är egenanställningsföretaget arbetsgivare?

När det gäller den *första frågan* tillkommer det för egenanställningsföretag ett extra moment i bedömningen eftersom en anställning, enligt såväl Cool Company-målet som Skatteverkets inställning, över huvud taget bara kan existera vid arbetets utförande om avtalen

har ingåtts i rätt ordning mellan de tre inblandade parterna. Den egenanställda och egenanställningsföretaget måste först ha tagit kontakt och upprättat ett anställningsavtal och uppdragsgivaren måste veta att avtalet sluts med egenanställningsföretaget som motpart redan innan uppdraget utförs. Om denna ordning inte har tillämpats så kan det inte vara fråga om ett arbetsgivar- och arbetstagarförhållande.

Det är ännu inte prövat i något arbetsmiljömål vad som gäller om rätt ordning på avtalen faktiskt har tillämpats, vilket sannolikt är den vanligaste situationen eftersom det är vad som krävs för att den egenanställda alls ska få återopa egenanställningsföretagets F-skatt. Utredningens bedömning är att man då lär hamna i den sedvanliga prövningen av uppdragstagarens självständighet och egenanställningsföretagets eventuella grad av kontroll över uppdragets utförande.

Hur utfallet av en sådan bedömning blir är svårt att förutspå när det gäller egenanställningsföretag. I fråga om plattformsföretag har utredningen bedömt det som mycket möjligt att komma fram till att plattformsföretaget är arbetsgivare om det har en högre grad av kontroll över arbetets utförande än vad som varit fallet i de hittills prövade målen. Det skulle kunna handla om att bestämma ersättningens nivå, tillhandahålla utrustning/arbetskläder och/eller kontrollera arbetets utförande mer ingående. Inget av detta synes vara något som egenanställningsföretag gör. Vid en bedömning som följer arbetsrättslig praxis skulle ett egenanställningsföretag därför sannolikt *inte* ses som arbetsgivare till de som formellt sett är anställda av företaget.¹⁹⁹ Det enda som gör att den synen alls har blivit aktuell är att företagen själva uppger sig vara arbetsgivare och i varierande utsträckning medger sig ha ett arbetsmiljöansvar.

I de här fallen har vi alltså att göra med den mer ovanliga situationen att ett företag uppger sig vara arbetsgivare och tar på sig i vart fall någon form av arbetsgivaransvar utan att verkligen vara det.

Det får sammantaget anses vara oklart fortfarande om det finns någon arbetsgivare som har ett uttalat arbetsmiljöansvar för en egenanställd i alla situationer av egenanställning, vilket innebär att det kan vara svårt för egenanställningsföretag att förutse sitt ansvar och arbeta förebyggande med arbetsmiljöfrågor.

Det finns kammarrättspraxis i fråga om arbetslöshetsförsäkring där domstolen kommit fram till att egenanställda *inte* har varit till-

¹⁹⁹ Samma slutsats drogs i SOU 2017:24, se s. 222.

räckligt självständiga utan ska betraktas som arbetstagare (se avsnitt 3.4.6). De domarna innefattade emellertid bara ett konstaterande av utförarens osjälvständighet och därmed följande status enligt arbetslöshetsförsäkringen, utan någon uttalad bedömning av vilken aktör som domstolen betraktade som arbetsgivare.

Det ligger närmast till hands att se uppdragsgivarna som potentiella arbetsgivare. Som praxis ser ut nu är det emellertid inte möjligt att förlita sig på den saken som garanti för de egenanställdas arbetsmiljö. Om den egenanställda är tillräckligt självständig för att inte alls anses som anställd av någon aktör så har denne i stället att själv ansvara för sin arbetsmiljö. Men som i fallet med bland annat frilansare och plattformarbetare så kan det vara näst intill omöjligt att ta ett sådant eget ansvar i visa fall utifrån hur uppdragsgivaren styr över arbetet.

Oavsett om den egenanställda anses ha en anställning eller själv vara ansvarig för sin arbetsmiljö kan denne, precis som andra i liknande situationer, hamna på platser där andra aktörer har exempelvis rådighetsansvar enligt 3 kap. 12 § första stycket, samordningsansvar enligt 3 kap. 7 d–7 e §§, eller själv ha sådana skyldigheter som följer av 3 kap. 7 g § arbetsmiljölagen.

Har egenanställningsföretaget möjlighet att påverka arbetsmiljön?

Gällande den *andra frågan* är situationen likadan som vi beskrivit ett flertal gånger tidigare om svårigheten att ta arbetsmiljöansvar i alla situationer. Även om egenanställningsföretaget skulle ses som arbetsgivare kan det alljämt vara svårt att ta det fulla ansvaret utifrån att uppdragsgivaren i de här situationerna i än högre grad än i andra fall styr över arbetets utförande, i vart fall i den mån uppdragstagaren inte är helt självständig. Arbetsgivaren (egenanställningsföretaget) har ju i regel inte alls till syfte att leda arbetet utan fyller enbart en mer administrativ funktion, i princip som ett faktureringsföretag.

Egenanställningsföretagens roll på arbetsmarknaden

Egenanställning framstår i och för sig inte heller som någon stor företeelse på arbetsmarknaden. Antalet egenanställda uppges fortfarande vara mycket litet även om antalet svenska egenanställnings-

företag har växt snabbt de senaste åren och antalet egenanställda har ökat kraftigt från en låg nivå.²⁰⁰ I SOU 2017:24 omnämns en rapport från 2014 där det uppgavs finnas 35 egenanställningsföretag i Sverige, och i det betänkandet sammanfattas även branschstatistik från 2015/16 där sju svarande företag uppgett att det totala antalet anställda under perioden 2011–2015 hade ökat i snitt med 47 procent per år.²⁰¹ I IAF:s rapport från 2020 räknas drygt 50 egenanställningsföretag upp som verkar i Sverige och omsättningen uppskattas ha ökat från 1,9 miljarder kronor 2014 till 4 miljarder kronor 2017.²⁰² När det gäller förekomsten av egenanställningsföretag som också ser sig som arbetsgivare har utredningen redan tidigare konstaterat att endast fem företag var medlemmar i Egenanställningsföretagens Branschorganisation i januari 2022, där ett av auktorisationsvillkoren är att företaget ska ta ett fullt arbetsgivaransvar för den egenanställda (se avsnitt 3.4.6).

En fråga som är relevant är om det är givet att en arbetsgivare måste pekats ut som ansvarig för den egenanställdes arbetsmiljö. Många egenanställda är egenföretagare av fri vilja och vill planera och ansvara för sitt eget arbete, i vilket de förmodligen inräknar sin egen arbetsmiljö. Uppdragstagare som använder sig av egenanställningsföretag för fakturering gör kanske inte det i syfte att skaffa sig en regelrätt arbetsgivare som tar ansvar för arbetsmiljön utan främst för att slippa administration kring fakturering och liknande. Samtidigt kan det inte uteslutas att den som anlitar ett egenanställningsföretag gör det för att denne faktiskt vill komma i en likartad ställning som en arbetstagare. Det visar inte minst kammarrättsmålet gällande Frilans Finans (se avsnitt 3.4.6) där en egenanställd ansåg sig vara anställd och därmed ha rätt till A-kassa. Alternativet finns ju annars att agera som en egenföretagare fullt ut och själv hantera administrationen kring fakturering, skatter med mera. Det är inte lätt att besvara frågan varför någon i det enskilda fallet väljer eller inte väljer att ansluta sig till ett egenanställningsföretag och det råder det inte ens konsensus inom branschen gällande om företagen ser sig som arbetsgivare eller inte.

Egenanställningsföretagens roll på den svenska arbetsmarknaden är på det stora hela fortfarande föremål för olika uppfattningar. En

²⁰⁰ SOU 2020:30 s. 118.

²⁰¹ SOU 2017:24 s. 166 f.

²⁰² Jfr IAF, s. 58 f.

del ser egenanställda som regelrätta företagare medan andra menar att anställningsformen är ett sätt att kringgå den svenska modellen med kollektivavtal och reglerade arbetsvillkor och ser egenanställda som anställda som tvingas acceptera dåliga villkor.²⁰³

Oavsett vilken arbetsrättsliga status som är den korrekta för egenanställda så är det utredningens bedömning att även de behöver tillförsäkras en god arbetsmiljö, särskilt i de fall de arbetar på ett sätt som i det närmaste är att likna vid arbetstagares situation snarare än som egenföretagare som har möjlighet att styra över sin egen arbetsituation och göra sina egna val i fråga om arbetsmiljö. I avsnittet med överväganden och förslag utvecklar vi detta ytterligare.

3.7.7 Vår analys av IT-baserat mobilt arbete

Analysen handlar om arbete på varierande platser

Som framgår av utredningens avgränsning och den beskrivning som gjorts av IT-baserat mobilt arbete i avsnitt 3.4.7 så är den här analysen begränsad till arbete som vare sig utförs i arbetsgivarens lokaler eller i arbetstagarens eget hem. Analysen tar alltså sikte på situationer där arbete sker hos en kund eller på platser som är helt frikopplade från själva arbetets utförande, exempelvis arbete på resande fot. Arbete i det egna hemmet behandlas endast i fråga om uppdragstagare utan arbetsgivare. Vid inhyrning av arbetskraft är ansvaret väl reglerat så den typen av IT-baserat mobilt arbete gör vi ingen vidare analys av.

Vi har delat upp arbetsmiljöproblematiken i den digitala arbetsmiljön, den fysiska arbetsmiljön i övrigt (exempelvis ergonomi, belysning och ventilation) och den organisatoriska och sociala arbetsmiljön (exempelvis arbetsbelastning, och arbetstidens förläggning).

Ansvar för den digitala arbetsmiljön i sig

Inledningsvis vill utredningen börja med att beröra frågan om vem som har ansvar för den digitala arbetsmiljön när arbetet helt eller delvis utförs uppkopplad till ett digitalt mötesverktyg. Ansvaret för arbetsmiljön vid den här typen av arbete beror på om det digitala

²⁰³ SOU 2020:30 s. 118.

mötesverktyget i fråga ska ses just som ett arbetsverktyg eller om det rent av skulle kunna ses som ett arbetsställe. Bedömningen av den frågan skulle i teorin kunna bli olika beroende på i vilken omfattning det digitala mötesverktyget används i arbetet, men för att inte skapa ännu mer oklarheter i fråga om vem som har arbetsmiljöansvar bör samma typ av digitalt verktyg betraktas på samma sätt oavsett användningsområde.

Som framgår av beskrivningen av begreppet arbetsställe i 3.2.1 så förekommer begreppet bara enstaka gånger i arbetsmiljölagen, utöver i kapitel 6 om samverkan där begreppet främst bygger på parternas avgränsning av arbetsstället. I övrigt används begreppet när det gäller kravet på förteckning över vissa tekniska anordningar och farliga ämnen på arbetsställen (4 kap. 3 §), ansvar på gemensamma arbetsställen (3 kap. 5 och 7 d–7 g §§ samt 7 kap. 6 §), tillsynsmyndighetens tillträde till arbetsställe för tillsyn och tillsynsmyndighetens meddelanden till arbetsställe om arbetsmiljöfrågor (7 kap. 5 och 14 §§), samt ansvar till vissa delar för den som råder över ett arbetsställe (3 kap. 12 §).²⁰⁴ Alla dessa bestämmelser, förutom möjligen bestämmelsen om tillträde, förutsätter att arbetsstället är fysiskt. Digitala mötesverktyg, så som exempelvis Skype, Teams eller applikationer för utförande av olika tjänster, kan därmed inte betraktas som arbetsställen så som det begreppet används i dag, utan får snarare anses utgöra verktyg i arbetet.

I en framtid där arbete kan komma att ske helt digitalt i en ännu högre utsträckning än i dag kan det finnas anledning att överväga om begreppet arbetsställe också ska kunna omfatta virtuella arbetsställen. Men en helt förändrad reglering av arbetsmiljöansvaret vid digitala arbetssätt skulle behöva en omfattande utredning och ytterligare forskning på området. Myndigheten för arbetsmiljökunskap har i sin rapport *Framtidens arbetsmiljö i Sverige* (KS 2020:1) konstaterat att det finns en övergripande kunskapslucka i hur ny teknik och innovationer påverkar arbetsmiljön bland annat i fråga om hur man kan arbeta förebyggande vad gäller digital teknik och den organisatoriska och sociala arbetsmiljön.

Vi har i inledningen av kapitel 3 förklarat att vi inte avser att förändra begreppet arbetsställe inom ramen för det här uppdraget om

²⁰⁴ Därtill förekommer begreppet i bestämmelser om likartade frågor i arbetsmiljöförordningen, som vi dock inte redogör för närmare här.

ett utvidgat rådighetsansvar men vi återkommer ändå till frågan kortfattat i anslutning till våra överväganden och förslag.

I det här sammanhanget nöjer vi oss med att konstatera att arbete genom digitala mötesverktyg redan omfattas av ett långtgående ansvar för arbetsgivaren. Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter AFS 1998:5 om arbete vid bildskärm innehåller bestämmelser om utformningen av programvara och system. Även om det skulle kunna vara relevant att förtydliga föreskrifterna utifrån nutida företeelser är de i grunden tillämpliga på de system som används i dag. Även AFS 2006:4 om användning av arbetsutrustning kan tillämpas.

När det gäller sådana arbetsmiljöfaktorer som hänför sig till interaktionen med andra människor via digitala mötesverktyg, så som hot om våld eller kränkningar, finns det för den som är arbetstagare oftast inte någon annan lämplig aktör utöver arbetsgivaren att ge ett arbetsmiljöansvar. Vi avser inte att utöka arbetstagarens eget ansvar. Vi anser inte heller att det är lämpligt att ge externa privata användare av olika tjänster, exempelvis patienter till vårdgivare på nätet, ett ansvar (jfr vår analys av arbete i annans hem).

Den som är självständig uppdragstagare, eller den som är arbetstagare men utför uppdrag för annan än sin arbetsgivare, och arbetar hemifrån, kan däremot befinna sig i en situation där denne arbetar i uppdragsgivarens verksamhet och under dennes kontroll på ett sådant sätt att uppdragsgivaren kan ges ett arbetsmiljöansvar (om än med samma rådighetsproblematik gällande någons hem som arbetsgivaren i dag har). Vi återkommer till det i våra överväganden och förslag.

Ansvaret för den fysiska arbetsmiljön vid arbete hos eller för en kund

När det gäller den fysiska arbetsmiljön kan det finnas andra som har ett rådighetsansvar och ett samordningsansvar på det arbetsställe där arbetet utförs. Vid arbete hos en kund kan det vara fråga om en entreprenadsituation, dvs. att det finns ett avtal mellan kunden och arbetsgivaren om att utföra ett visst arbete under en kortare eller längre tid. Entreprenad utanför ordinarie arbetsplats har redan behandlats i kapitlet och det IT-baserade mobila arbetet som utförs på uppdrag skiljer sig inte i grunden från annan typ av entreprenadarbete.

Även om arbetskraften anlitas under en längre tid och i välanpassade kontorslokaler för den egna personalen, har kunden inte något ansvar att se till att det finns behövlig utrustning på plats för den utomstående som anlitas. Kunden har endast ett rådighetsansvar för fasta anordningar som bör finnas eller andra anordningar som redan finns, men inget krav på att skaffa några ytterligare andra anordningar (jfr beskrivningen i 3.4.7).

I och med att det IT-baserade mobila arbetet kan utföras var som helst bör arbetsgivaren ha större möjligheter att ta sitt ansvar och genom avtal säkerställa arbetsmiljön i de här situationerna eller i annat fall låta personalen arbeta från annan plats. På samma sätt bör en egenföretagare kunna ta ansvar för sin egen fysiska arbetsmiljö hos kunden eller arbeta från annan plats. Även i de fall när kunden i realiteten styr över arbetet är det ett arbete som är möjligt att utföra var som helst. Av den anledningen är det också sannolikt så att om den här typen av kunder vill ha den anlitate arbetskraften på plats bland sina egna anställda så ges de också samma förutsättningar vad gäller arbetsmiljö.

Även denna fråga återkommer vi till i våra överväganden och förslag.

Ansvaret för den fysiska arbetsmiljön på caféer och liknande

Det rådighetsansvar som finns i 3 kap. 12 § första stycket träffar vid en bokstavlig tolkning av bestämmelsen alla som är ansvariga för ett arbetsställe, dvs. även caféägare och liknande, så som redogjorts för i avsnitt 3.4.7. Många utför IT-baserat mobilt arbete på den typen av arbetsställen, som alltså i grunden är arbetsställen för en helt annan kategori av arbetstagare med en annan typ av arbetsuppgifter. I betänkandet SOU 2017:24 anser den utredningen att man skulle kunna utreda rådighetsansvarets räckvidd på sådana platser genom att studera om det primära syftet med verksamheten är att driva café eller att hyra ut arbetsplatser.²⁰⁵

En avgörande fråga är vad som avses med begreppet arbetsställe. Utredningens avsikt är som sagt var inte att förändra innebörden av det begreppet. Vi anser dock att det är behövligt att redovisa vår uppfattning i frågan om eller när en rådighetshavares ansvar för fasta och andra anordningar kan göras gällande i förhållande till den som bara

²⁰⁵ SOU 2017:24 s. 188.

tillfälligt sätter sig på dennes arbetsställe, ofta i egenskap av kund samtidigt (exempelvis på ett café), för att utföra arbete med sin dator för sin egen arbetsgivares räkning.

Det bör ligga i begreppet arbetsställe, i fråga om rådighetsansvar i vart fall, att det ska vara ett arbetsställe för arbetskraft som kan förutses komma att utföra någon arbetsuppgift på stället. Det måste vara möjligt att med viss grad av rimlighet och framförhållning kunna förutspå viken typ av aktörer som man kan få ett rådighetsansvar för. Det synsättet har också stöd i äldre förarbeten där det framgår att begreppet arbetsställe avser det lokala avgränsade område inom vilket arbetsgivare *i och för sin verksamhet* bedriver arbete och att man ska se till funktionskraven i det aktuella sammanhanget.²⁰⁶

Vad som avses med ”i och för sin verksamhet” är en tolkningsfråga men tanken synes ha varit att begreppet arbetsställe i första hand omfattar den verksamhet som det funnits avsikt att bedriva på området. Det kan rimligtvis inte ha varit avsikten att begreppet arbetsställe ska omfatta den arbetskraft som med dagens teknik kan dyka upp på platsen och *i och för sin egen arbetsgivares verksamhet* utföra arbete som inte alls är kopplat till det arbete som bedrivs där normalt sett.

Att göra en annan bedömning i fråga om IT-baserat mobilt arbete vore att särbehandla den typen av arbete jämfört med andra former av arbete där arbetstagare går och handlar och liknande inom ramen för sina arbetsuppgifter. Vi har inte kunnat se att några liknande diskussioner har förts gällande exempelvis affärsinnehavares ansvar för hemtjänstpersonal som i sitt arbete befinner sig i en affär och handlar.

Mot den här bakgrunden ser vi inte det som lämpligt att betrakta caféägare, hotellägare och dylikt som sådana aktörer vars rådighetsansvar även ska täcka IT-baserat mobilt arbete som utförs av andra än deras egna arbetstagare, såvida deras verksamhet inte går ut på att hyra ut arbetsplatser för det ändamålet.²⁰⁷

Även för samordningsansvaret enligt 3 kap. 7 d och 7 e §§ är begreppet arbetsställe relevant. Innebörden av ett gemensamt arbetsställe är att två eller flera bedriver en verksamhet på ett och samma

²⁰⁶ Prop. 1976/77:149 s. 379 f.

²⁰⁷ Notera att utredningens definition av IT-baserat mobilt arbete är att det är flexibelt och kan utföras var som helst och när som helst (se avsnitt 3.2.6). Här avses alltså inte den situationen att någon utomstående kommer för att utföra ett tekniskt arbete inom ramen för exempelvis en café-verksamhet med IT-baserade verktyg som hjälp. Om IT-baserat arbete utförs inom ramen för caféets verksamhet så sker det inom det arbetsstället och under den rådighetshavarens ansvar. Sådant arbete är dock inte helt mobilt till sin natur.

arbetsställe (se avsnitt 3.2.1). Eftersom utredningen inte anser att begreppet arbetsställe ska tolkas så brett att det omfattar även IT-baserat mobilt arbete utan någon koppling till övrig verksamhet på stället, bör inte heller samordningsansvaret omfatta den arbetskraften. Behovet av samordning på vanliga caféer och dylikt (dvs. som inte drivs i syfte att hyra ut arbetsplatser eller som ett s.k. coworking-café avsett för utomstående att sitta och arbeta på) är förmodligen dessutom av mindre betydelse för den som utför IT-baserat mobilt arbete där, eftersom det typiskt sett bör röra sig om arbete som arbetstagaren utför under en kortare tid på samma ställe och utan särskilt mycket samröre med övrig arbetskraft på arbetsstället.

Ansvaret för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön

När det kommer till den organisatoriska och sociala arbetsmiljön, som är av stor betydelse för det IT-baserade mobila arbetet, har utredningen i avsnitt 3.4.7 konstaterat att det enbart är arbetsgivaren, och i förekommande fall den som hyr in arbetskraft, som har att säkerställa en god arbetsmiljö när det gäller sådana faktorer som arbetstid och arbetsbelastning.

Vid IT-baserat mobilt arbete vars utförande styrs av en uppdragsgivare kan samma överväganden göras som gällande entreprenadarbete och andra uppdragstagare, vilket vi återkommer till i våra överväganden och förslag.

3.8 Utredningens överväganden och förslag

3.8.1 Allmänna överväganden om rådighetsansvar

Utredningens utgångspunkter

Syftet med arbetsmiljölagen är att så långt som möjligt undanröja risker för ohälsa och olycksfall på arbetsplatserna och ansvaret för arbetsmiljön bör ligga på den som organisatoriskt och ekonomiskt har de bästa förutsättningarna att bära detta ansvar.²⁰⁸ Den del av arbetsmiljöansvaret som bygger på arbetsgivar- och arbetstagarbegreppet är problematisk i de situationer där det inte på förhand står

²⁰⁸ SOU 1976:1 s. 274 f. och prop. 1976/77:149 s. 195.

helt klart att det är fråga om ett anställningsförhållande, eftersom ansvaret då inte kan klargöras slutligt förrän i efterhand av domstol.²⁰⁹ En viktig utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag är att det så långt som möjligt ska gå att förutse vilken aktör som har ett ansvar för arbetsmiljön och att denne ska ha möjlighet att i praktiken ta det ansvaret och genomföra de åtgärder som krävs.

Vi har erfarit att de områden som är särskilt reglerade på det sätt som bygg och inhyrning av arbetskraft är, som har mer än ett ansvarssubjekt samtidigt, anses fungera väl och kan tjäna som exempel på hur ett utvidgat rådighetsansvar kan se ut. Det ger enligt vår bedömning bättre framförhållning och möjlighet att arbeta förebyggande med arbetsmiljön om man tittar vid sidan av arbetsgivar- och arbetstagarbegreppen och utvidgar ansvaret på ett liknande sätt som har gjorts inom bygg och inhyrning. Även exemplet på hur Australien har reglerat ansvaret (se avsnitt 3.6.4) kan tjäna som exempel på en fungerande lagstiftning där en helt annan aktör än arbetsgivaren har arbetsmiljöansvaret.

En viktig aspekt är att företag som tillhandahåller tjänster ska kunna verka på lika villkor och att nya sätt att organisera arbete, exempelvis genom digitala arbetsplattformsföretag, inte ska bli ett legitimt sätt att utöva osund konkurrens. Det riskerar att bli fallet om olika sätt att organisera arbete regleras olika, eftersom det kan öppna för möjligheten att genom andra organisationsformer undandra sig ett arbetsmiljöansvar som man rätteligen borde ta.

Utredningens mål är att förslagen ska vara anpassade till en modern och flexibel arbetsmarknad. Förslagen ska därför inte vara begränsade till sådana fenomen som finns på arbetsmarknaden i dag utan principerna ska vara tillämpbara oavsett om det rör sig om nyare fenomen eller befintliga sätt att organisera arbete.

En flexibel och modern arbetsmarknad tar även hänsyn till arbetskraftens behov och möjlighet att själva påverka var den utför sitt arbete, vilket i många branscher kan vara positivt för arbetsmiljön. Ett utökat rådighetsansvar för andra aktörer syftar till att ge en bättre arbetsmiljö för dem som berörs. Avsikten är inte att försvåra utan snarare underlätta för arbetsgivare att tillåta sina arbetstagare att utföra arbete på annan plats än det egna arbetsstället.

²⁰⁹ Jfr SOU 2017:24 s. 223. Detta är också något som har framhållits som problematiskt av deltagare i vår referensgrupp.

Arbetsmiljöansvaret behöver vidare regleras på ett sådant sätt att en aktör – även när den är ett mindre företag med mindre resurser att sätta sig in alla typer av rättsliga frågor – kan förstå när den har ett ansvar.

Arbetsmiljörisker och ansvaret för dessa

En fråga som vi fått anledning att analysera närmare är vilka arbetsmiljörisker som orsakas av arbetsgivarens bristande rådighet över en arbetsplats eller arbetssituation och som skulle kunna omfattas av att ytterligare aktörer ges ett arbetsmiljöansvar. Ansvaret för en arbetsgivare att göra riskbedömningar etc. är långtgående även vid bristande rådighet över den fysiska arbetsplatsen, men detta förutsätter god kunskap om platsen och planeringen av arbetets utförande.

Vår analys visar att det finns ett antal olika situationer där arbete utförs på platser och sätt som arbetsgivaren inte kan kontrollera i tillräcklig grad, vilket betyder att denne har svårt att ta sitt ansvar för arbetsmiljön. Det förekommer också situationer där människor utför arbete utan att ha en arbetsgivare eller där det i vart fall är oklart på förhand om en sådan finns, vilket innebär att det inte finns någon alls som tar ansvar för dessa personers arbetsmiljö.

De arbetsmiljöproblem som finns i de situationer vi har analyserat handlar till stora delar om organisatorisk och social arbetsmiljö, med därtill kopplat systematiskt arbetsmiljöarbete. I framför allt de situationer där det helt saknas en arbetsgivare eller där saken är oklar på förhand blir denna typ av förebyggande arbetsmiljöarbete ofta inte gjort av någon alls. Det medför risker för arbetskraften i form av bland annat arbete under tidspress, som både kan föranleda stress och fysiska olyckor, samt arbete på platser och på sätt som ingen har riskbedömt eller gett arbetskraften några närmare instruktioner om. Vi bedömer att det är av högsta prioritet att vårt förslag i fråga om rådighetsansvar omfattar arbetsmiljörisker kopplade till bristande förebyggande arbetsmiljöarbete.

Inblandade aktörer

Det nuvarande regelverket pekar i vissa situationer ut andra aktörer än arbetsgivaren som ansvariga för hela eller delar av arbetsmiljön. Det ansvar som i dag finns för vissa andra aktörer än arbetsgivaren,

täcker emellertid inte alla situationer där arbetskraft utför arbete och arbetsgivarens bristande rådighet medför svårigheter med arbetsmiljöarbetet, alternativt där det helt saknas en arbetsgivare eller den saken är oklar.

Vid samtal med vår referensgrupp har frågan lyfts om det kan handla om kunskapsbrister eller behov av förtydliganden i informationsmaterial och dylikt, men vår bedömning är att enbart utbildning eller informationsinsatser inte skulle lösa alla problem utan att det finns vissa situationer som får betraktas som oreglerade.

Det handlar ofta om situationer där en annan aktör i egenskap av uppdragsgivare eller organisatör av arbete samtidigt styr över arbetets utförande i så hög grad att det påverkar utförarens arbetsmiljö. Flera av de situationerna omfattas av de befintliga bestämmelserna om samordningsansvar, exempelvis normalfallet av entreprenad på ett fast driftställe, där även beställaren driver egen verksamhet. Det finns dock situationer där arbetet inte utförs på ett fast utan ett tillfälligt eller rörligt arbetsställe, eller där det inte finns någon som kan sägas råda över det gemensamma arbetsstället.²¹⁰ I de fallen kan de som bedriver verksamheten där komma överens om vem som ska vara samordningsansvarig och även Arbetsmiljöverket kan besluta om vem som ska vara samordningsansvarig även om det sistnämnda förekommer sällan. Därtill finns de fall där det inte ens kan anses vara fråga om ett gemensamt arbetsställe för att det enbart är arbetets utförare men ingen annan som bedriver någon egentlig verksamhet där.

Regeringens bedömning i sin arbetsmiljöstrategi är att alla som arbetar i Sverige ska ha en god och säker arbetsmiljö. Det innebär att alla som utför arbete är skyddsvärda och ska omfattas av reglerna oavsett om de är anställda eller anlitade på annat sätt och oberoende av hur arbetet är organiserat. Det betyder att arbetsmiljölagen behöver vidgas till att inte alltid vara beroende av att det finns en ansvarig arbetsgivare, ett fast driftställe eller ett gemensamt arbetsställe. Samtidigt är vårt uppdrag begränsat till att utvidga rådighetsansvaret. Vi lämnar förslag på det området i kommande avsnitt, men resonerar därefter också om andra möjligheter att förbättra arbetsmiljön på den moderna arbetsmarknaden.

²¹⁰ Jfr. prop. 1976/77:149 s. 263.

Arbetskraft som vårt förslag tar sikte på

Baserat på våra analyser av olika typsituationer ser vi både behov av och möjligheter att förbättra arbetsmiljön för följande kategorier av arbetskraft inom ramen för vår utredning:

- olika typer av uppdragstagare (anställda hos uppdragstagare och egenföretagare) och
- plattformsarbetare.

Det kan inte uteslutas att andra kategorier av arbetskraft kan komma att träffas av vårt förslag men det är de nu nämnda kategorierna som förslaget främst avser att förbättra arbetsmiljön för. En förutsättning för det är att det finns en annan aktör som vi bedömer kan ges arbetsmiljöansvar, utan att för den skull förta det grundläggande ansvar som redan åligger den eventuella arbetsgivaren.

Arbetets upplägg måste också uppfylla vissa kriterier som vi återkommer till för att den andre aktören ska få ett arbetsmiljöansvar. Samtliga anställda hos uppdragstagare, egenföretagare eller plattformsarbetare kommer därmed inte att omfattas av vårt förslag.

3.8.2 Ett utvidgat rådighetsansvar

Förslag: Två nya paragrafer införs i arbetsmiljölagen som innebär att en ytterligare aktör, nämligen uppdragsgivaren, ges ett arbetsmiljöansvar i vissa fall. Den ena paragrafen avser anlitande av fysiska personer och den andra avser anlitande av juridiska personer som i sin tur låter någon utföra arbetet.

De nya bestämmelserna innebär att den som anlitar en fysisk eller juridisk person för att utföra arbete i sin verksamhet, utan att anställa eller hyra in den som utför arbetet, och har det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön, ska vidta de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete.

Personer som inte bedriver verksamhet, dvs. privatpersoner, som är uppdragsgivare träffas inte av förslaget.

Arbetsmiljöansvaret för den som anlitar inhyrd arbetskraft flyttas oförändrat över till den nya bestämmelsen som avser anlitande av juridiska personer och den befintliga bestämmelsen om ansvar för den som hyr in arbetskraft tas bort.

Bestämmelsen om skyddsombuds möjlighet att agera till förmån för inhyrd arbetskraft justeras för att stämma överens med den nya paragrafbeteckningen.

Valet att lägga bestämmelserna i egna paragrafer

Som vi redogjort för i avsnittet med vår inriktning och våra avgränsningar i inledningen av det här kapitlet finns det många olika aktörer som har arbetsmiljöansvar enligt arbetsmiljölagen och det ansvaret bygger i många fall på en form av rådighet över något. Det är dock bestämmelsen i 3 kap. 12 § första stycket som brukar benämnas rådighetsansvar och som vid första anblick kan verka som den bestämmelse som vårt uppdrag tar sikte på. Men vår bedömning är att ett utvidgat rådighetsansvar kan se ut på många olika sätt och kan ligga på flera olika ställen i lagen. Som framgår av vårt förslag anser vi inte ens att ett utvidgat rådighetsansvar behöver innehålla någon av termerna *rådighet* eller att *råda över* något.

Vi anser vidare att bestämmelsen i 3 kap. 12 § första stycket inte är den lämpligaste att ändra i för att åstadkomma det som vårt uppdrag tar sikte på, nämligen ett arbetsmiljöansvar som går utanför det arbetsställe som utgör gränserna för den bestämmelsen och samtidigt omfattar fler situationer än de som enbart har sin grund i fasta eller andra anordningar.

Mot den bakgrunden har vi valt att formulera det nya ansvaret på ett helt annat sätt än det befintliga rådighetsansvaret. Det är dock alltså fråga om ett utvidgat rådighetsansvar.

Vår bedömning är att de nya bestämmelserna lämpar sig bäst i egna paragrafer eftersom de tar sikte på en helt ny aktör i lagstiftningen. För att kopplingen till rådighetsansvaret ska vara tydlig anser vi att de nya bestämmelserna bör ligga i direkt anslutning till 3 kap. 12 §.

Uppdelningen innebär att en av de föreslagna bestämmelserna tar sikte på att anlita fysiska personer och den andra bestämmelsen tar sikte på att anlita juridiska personer. För att hålla samman dessa två olika sätt att anlita arbetskraft har vi flyttat över den befintliga bestämmelsen om inhyrarens arbetsmiljöansvar till bestämmelsen om att anlita juridiska personer. Med anledning av detta har bestämmelsen i 6 kap. 6 a § tredje stycket justerats så att paragrafbeteckningen

stämmer gällande skyddsombuds rätt att agera till förmån för inhyrd arbetskraft. Våra övriga bedömningar av den frågan framgår av avsnitt 3.8.5

Vem kan vara en uppdragsgivare som anlitar en fysisk eller juridisk person för att utföra arbete?

Begreppet att *anlita* någon finns redan i 5 kap. arbetsmiljölagen som avser minderåriga. De bestämmelserna omfattar inte bara anställning utan också när en minderårig anlitas på annat sätt, exempelvis som uppdragstagare eller inom ramen för ett eget företag där den minderåriga är delägare. Avsikten med våra föreslagna bestämmelser är också att bland annat träffa vissa situationer där arbetskraft är uppdragstagare.

Vem som anlitar en fysisk eller juridisk person för att utföra arbete bör i första hand kunna avgöras genom att se till hur avtalet ser ut om arbetets utförande. Det gäller såväl för större arbeten som ska utföras under en längre tid som för kortare uppdrag. Även om det inte finns något formellt kontrakt över arbetets utförande bör det i de flesta fall vara en relativt okomplicerad bedömning att fastställa vem som har begärt att ett arbete ska utföras för denne. För digitala arbetsplattformsföretag får bedömningen göras utifrån ytterligare några kriterier som beskrivs närmare längre fram.

Bestämmelsen om anlitan av *fysiska personer* är avsedd att träffa alla som anlitar egenföretagare oavsett om de har godkännande för F-skatt eller inte, och digitala arbetsplattformsföretags anlitan av arbetskraft (se mer om det nedan), förutsatt att övriga kriterier för att ett ansvar ska inträda är uppfyllda. Aktörer som omfattas kan vara en byggherre, en uppdragsgivare som beställer en teaterföreställning, ett transportföretag som anlitar förare med egna åkerier eller ett produktionsbolag som anlitar frilansande journalister, för att bara nämna några exempel som anknyter till våra tidigare analyser.

En eventuell arbetsgivare till den som utför arbetet, exempelvis ett plattformsföretag som redan har anställt arbetskraften, är inte avsedd att träffas av bestämmelsen om anlitan av fysiska personer eftersom denne redan har ett fullt arbetsmiljöansvar.

Inhyrare är inte heller avsedda att träffas eftersom de redan har ett ansvar enligt nuvarande 3 kap 12 § andra stycket, som nu flyttas oförändrad till den nya bestämmelsen om anlitan av juridiska per-

soner. Den som lånar in personal omfattas också av det ansvaret (se avsnitt 3.3.3) och får inte heller något tillkommande ansvar med den föreslagna bestämmelsen.

En uppdragsgivare som anlitar en *juridisk person* som låter någon utföra arbete kan träffas av bestämmelsen om anlitan av juridiska personer trots att den fysiska person som ska utföra arbetet har en anställning någon annanstans, exempelvis är anställd i det entreprenadföretag som anlitas. Även regioner och kommuner som upphandlar serviceresor och andra arbetsuppgifter som ingår i deras verksamhet kan omfattas. När det redan finns en arbetsgivare uppstår ett gemensamt arbetsmiljöansvar för arbetsgivaren och uppdragsgivaren.

Regeringen har i tidigare förarbeten uttryckt sig skeptisk till beställaransvar för att skälet till att en entreprenör anlitas ofta är att uppdragsgivaren själv saknar kunskaper om hur arbetet ska utföras och om vilken utrustning som behövs samt om nödvändiga skyddsåtgärder.²¹¹ Genom vårt uppdrag synes regeringen dock ha öppnat för en reglering av det slaget och vår bedömning är att den uppdragsgivare som uppfyller förslaget kriterier sannolikt också själv har de nödvändiga kunskaperna.

I vissa situationer kan både bestämmelsen om anlitan av fysiska personer och om anlitan av juridiska personer vid första anblick verka vara tillämpliga samtidigt. Det kan exempelvis verka vara fallet när ett plattformsföretag eller en underentreprenör anlitar fysiska personer på ett sätt som gör att de har ett huvudsakligt inflytande över arbetskraftens arbetsmiljö, och i nästa led en restaurang använder sig av plattformen eller en huvudentreprenör anlitar underentreprenören. Det är dock bara en aktör som kan ha det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön oavsett vilken bestämmelse som arbetsmiljöansvaret följer av. Om den aktör som anlitar en fysisk person har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön enligt vårt förslag så har nästa led i kedjan, som anlitar den aktören, inte samtidigt ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön i samma situation. Det befintliga ansvaret för fasta och andra anordningar för den som råder över ett arbetsställe kvarstår i enlighet med 3 kap. 12 § första stycket i samma utsträckning som tidigare för exempelvis restauranger och huvudentreprenörer.

Enbart yrkesmässigt arbete ska omfattas av vårt förslag. Ideellt arbete utan ersättning ska inte omfattas, vilket innebär att det utökade

²¹¹ Prop. 1993/94:186 s. 36.

arbetsmiljöansvaret inte omfattar exempelvis idrottsföreningar eller volontärorganisationer som anlitar ideell arbetskraft. Inte heller mottagare av prao-elever eller praktikanter (minderåriga eller vuxna) omfattas av den nya bestämmelsen. Som framgår av analysen i 3.7.4 anser utredningen att det sistnämnda redan är väl reglerat.

Förslaget innebär enbart ett ansvar för den som anlitar en fysisk eller juridisk person för att utföra arbete *och* samtidigt har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön, vilket vi redogör närmare för lägre fram. Det kommer alltid att kunna finnas situationer där det saknas en annan aktör som kan ta arbetsmiljöansvar. I de fallen är det inte lämpligt att frångå den grundläggande regeln att arbetsgivaren, i de fall en sådan finns, har ensamt ansvar även om denne själv har begränsad möjlighet att påverka arbetsmiljön.

Näringsidkare, såväl fysiska som juridiska personer, med eller utan egna anställda, kan vara aktörer som anlitar en fysisk eller juridisk person. Det innebär att även egenföretagare kan få ett arbetsmiljöansvar enligt den föreslagna bestämmelsen, även om egenföretagare främst lär höra till kategorin som anlitas och får ett utökat skydd snarare än till kategorin som anlitar andra.

Vi har nu nämnt de vanligaste situationerna som kan komma att omfattas av vårt förslag men det finns behov av att sortera in de nya sätt som finns att organisera arbete i begreppsanvändningen och klargöra i vilka fall de uppfyller de inledande kriterierna i vårt förslag, dvs. att vara den som anlitar och att anlita ska ske inom ramen för en verksamhet.

Vilka digitala plattformsföretag anlitar en fysisk person för att utföra arbete i sin verksamhet?

Vår bedömning är att de aktörer som tillhandahåller digitala arbetsplattformar på ett sådant sätt att arbetet utförs i den aktörens verksamhet ska anses *anlita någon för att utföra arbete*. Vid bedömningen av om arbete utförs i ett sådant plattformsföretags verksamhet eller inte kan ledning hämtas i EU-kommissionens agenda för delningsökonomi från 2016 (se avsnitt 3.6.2). Där uppställdes ett antal kriterier för att avgöra om en delningsplattform ska anses tillhandahålla de aktuella tjänsterna själv, till skillnad från att bara vara en mellanhand mellan tjänsteleverantörer och användare.

Enligt kommissionen är delningsplattformens kontroll eller inflytande över leverantören av tjänsterna (dvs. över utföraren) av stor betydelse. Den saken kan bedömas utifrån sådana kriterier som om delningsplattformen fastställer det pris som mottagaren av tjänsten ska betala, om delningsplattformen fastställer andra villkor så som obligatoriska instruktioner och en skyldighet att tillhandahålla tjänsten samt om delningsplattformen huvudsakligen äger de tillgångar (exempelvis arbetsutrustning) som används för att tillhandahålla tjänsten.²¹² Enligt vår bedömning stämmer dessa kriterier väl överens med vad vi avser med att anlita någon för att utföra arbete i sin verksamhet. Dessa kriterier tangerar också de bedömningar som behöver göras för att avgöra vem som har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön. Vi återkommer till begreppen *verksamhet* och *huvudsakligt inflytande* längre fram i detta avsnitt.

Aktörer som enbart tillhandahåller sådana digitala plattformar som är en mellanhand mellan tjänsteleverantörer och användare kan inte anses anlita någon för att utföra arbete. En avgörande faktor är att arbetet inte alls utförs i den aktörens namn utan i utförarens egen regi. I de fallen är i stället den slutliga mottagaren av tjänsten den uppdragsgivare som kan få arbetsmiljöansvar enligt den nya bestämmelsen, förutsatt att denne inte är en privatperson och att övriga kriterier som ställs upp i förslaget är uppfyllda.

Det går inte att komma ifrån att vissa gränsdragningar behöver avgöras i praxis men som vi ser det bör de allra flesta digitala arbetsplattformsföretag själva kunna bedöma om de tillhandahåller en tjänst, och därmed också anlitar någon för att utföra arbete inom ramen för den verksamheten, eller om de enbart förmedlar tjänster enligt ovanstående beskrivning. Men vårt förslag innebär alltså, såväl gällande det här rekvisitet som andra rekvisit som vi återkommer till, att olika typer av digitala arbetsplattformsföretag kan bedömas olika.

I de fall det digitala plattformsföretaget faktiskt anställer den som utför arbetet har naturligtvis plattformsföretaget arbetsmiljöansvar i egenskap av arbetsgivare. Den kund som anlitar plattformsföretaget för att utföra arbetet kan få det föreslagna kompletterande arbetsmiljöansvaret i egenskap av den som anlitar en juridisk person (dvs. det uppstår ett gemensamt arbetsmiljöansvar), förutsatt att kriterierna för det är uppfyllda. Om plattformsföretagets slutkund är privatperson eller om denne inte har ett huvudsakligt inflytande över

²¹² Se COM(2016) 356 final s. 6 f.

arbetsmiljön har däremot plattformsföretaget som arbetsgivare ensam ansvar.

Det är vanligt förekommande att den egentliga kunden till ett plattformsföretag, dvs. den som köper det företags tjänster, är ett annat företag (ofta kallad ”partner”). Det kan exempelvis vara en restaurang som använder sig av matbud. Slutkunden är en privatperson som har köpt mat och fått den levererad genom restaurangens avtal med plattformsföretaget. Som vi redan har redogjort för så tar inte restauranger och dylikt över plattformsföretagens arbetsmiljöansvar i de fall de sistnämnda uppfyller kriterierna för att ha det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön.

Situationer av egenanställning och möjlig framtida praxis

Praxis gällande egenanställningsföretagens roll som arbetsgivare på arbetsmiljöområdet är ännu oklar. Vår analys i avsnitt 3.4.6 visar att det finns två vanliga sätt för egenanställningsföretag att ingå anställningsavtalen med arbetskraften – före eller efter arbetets utförande – med de två möjliga bedömningarna att egenanställningsföretag antingen ska anses vara arbetsgivare enligt avtalet, respektive att de inte uppfyller kriterierna för att ses som arbetsgivare. Eftersom praxis redan finns på en situation kvarstår det som vi ser det tre möjliga situationer i fråga om egenanställning:

1. Att egenanställningsföretaget anställer arbetskraften och fakturerar dennes uppdragsgivare i efterhand, efter att arbetet är utfört. Detta finns det kammarrättspraxis på med innebörden att egenanställningsföretaget då inte kan ses som arbetsgivare vid arbetets utförande, se avsnitt 3.4.6 (situation 1).
2. Att arbetskraft som vill använda sig av ett egenanställningsföretag först ansluter sig till det företaget och blir anställd, och därefter avtalar om ersättningen och utför ett arbete hos en tilltänkt uppdragsgivare. Detta saknas det domstolspraxis på inom arbetsmiljöområdet. En möjlig utgång i framtida praxis är att egenanställningsföretaget inte bedöms uppfylla kriterierna för att vara arbetsgivare trots att anställningsavtal ingåtts i ”rätt ordning” (situation 2).

3. Att arbetskraft som vill använda sig av ett egenanställningsföretag först ansluter sig till det företaget och blir anställd, och där- efter avtalar om ersättningen och utför ett arbete hos en tilltänkt uppdragsgivare. Detta är samma situation som i punkt 2 men med en annan möjlig utgång i framtida praxis, nämligen att egen- anställningsföretaget anses vara arbetsgivare i enlighet med an- ställningsavtalet (situation 3).

Kan egenanställningsföretag som anställer och fakturerar i efterhand anses anlita fysiska personer för att utföra arbete i sin verksamhet?

Vår bedömning är att ett egenanställningsföretag som anställer och fakturerar i efterhand, efter att arbetet är utfört (dvs. i situation 1), lika litet kan anses ha anlitat en fysisk person för att utföra arbete som det kan anses ha anställt denne vid tidpunkten för arbetets ut- förande. Det kan i vart fall inte anses proportionerligt att påföra ett arbetsmiljöansvar för ett sådant företag eftersom det inte har haft någon vetskap om arbetet när det utfördes. Som vi ser det är det inte möjligt att lagstifta på ett sätt som träffar den typen av organisering av arbete utan att helt frånga befintlig systematik i arbetsmiljöregel- verket.

I den situationen är det i stället den egenanställdes kund, som den egenanställd själv har etablerat kontakt med, som kan vara en upp- dragsgivare som anlitar en fysisk person för att utföra arbete enligt vårt förslag.

Kan egenanställningsföretag som anställer innan arbetet utförs anses anlita fysiska personer för att utföra arbete i sin verksamhet?

Om inte heller sådana egenanställningsföretag som avses i situa- tion 2 ska ses som arbetsgivare så uppstår frågan om vårt förslag i stället kan träffa dem så som uppdragsgivare som anlitar en fysisk person. Här behandlas enbart rekvisitet att *anlita någon* men det bör redan här noteras att egenanställningsföretag typiskt sett sannolikt inte har något huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön och därför inte får ett arbetsmiljöansvar enligt vårt förslag (se mer om begreppet *huvudsakligt inflytande* längre fram).

I normalfallet bör resultatet i fråga om vem som kan anses anlita någon bli det samma för egenanställningsföretag som ingår avtal först efter arbetets utförande (situation 1) som för egenanställningsföretag som ingår avtalen i det som kan anses vara ”rätt ordning” men ändå *inte anses vara arbetsgivare* (enligt eventuell framtida praxis, dvs. situation 2). Resultatet i båda fallen blir att den egenanställdes kund får anses anlita en fysisk person, dvs. den egenanstälde, för att utföra arbete. Detta trots att kunden i situation 2 har avtal med ett egenanställningsföretag vid arbetets utförande. Kunden kan i den situationen ändå inte anses anlita en juridisk person för att utföra arbete eftersom ett sådant anlitanande av en juridisk person förutsätter att den juridiska personen har egen arbetskraft som denne låter utföra arbetet.

Om ett egenanställningsföretag som har ingått anställningsavtal i rätt ordning däremot skulle *anses vara arbetsgivare* (enligt eventuell framtida praxis, dvs. situation 3) så har det ett arbetsmiljöansvar trots de svårigheter det medför i fråga om att kunna bestämma över arbetsstället eller arbetets utförande. Det är ett faktum som inte är beroende av vårt förslag. Då kan egenanställningsföretagets avtalspart i stället bli en uppdragsgivare som anlitar en juridisk person (egenanställningsföretaget) som låter någon (den egenanstälde) utföra arbete enligt vårt förslag.

Sammanfattningsvis hamnar den uppdragsgivare som anlitar arbetskraft som är anställd av eller fakturerar via ett egenanställningsföretag typiskt sett inte i någon annan sits i fråga om arbetsmiljöansvar än andra uppdragsgivare. Uppdragsgivaren kan få ett arbetsmiljöansvar oavsett om egenanställningsföretaget har status som arbetsgivare eller inte.

Om egenanställningsföretagets avtalspart är en privatperson eller en juridisk person som inte har ett avgörande inflytande över arbetsmiljön så får denne inte något arbetsmiljöansvar enligt vårt förslag.

Vem blir den ansvarige aktören om flera aktörer är inblandade?

Den som organiserar arbetet och anlitar arbetskraft för att kunna utföra sina tjänster – eller sitt uppdrag i fråga om viss offentlig verksamhet – och har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön är den som får ett arbetsmiljöansvar enligt detta förslag. Det innebär att vilket led som helst i exempelvis en entreprenadkedja kan få an-

svaret så som den som har det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön för den som anlitas. Men i begreppet *huvudsakligt* inflytande ligger att det bara kan vara en aktör som har det även om det finns andra aktörer som också kan påverka arbetsmiljön.

I många fall lär det vara huvudentreprenören som har det huvudsakliga inflytandet medan underentreprenörerna, som ofta är mindre företag eller egenföretagare, har ett obefintligt inflytande. Men det kan inte uteslutas att ansvaret hamnar längre ned i entreprenadkedjan om huvudentreprenören i och för sig låter uppdragstagaren i det första ledet planera och styra arbetet, medan denne i sin tur anlitar underentreprenörer som den bestämmer över i sådana frågor som är avgörande för deras arbetsmiljö. Då blir uppdragstagaren i första ledet ansvarig i stället för huvudentreprenören.

Ett annat exempel på en sådan situation är det som redan har beskrivits om när arbete sker genom ett digitalt arbetsplattformsföretag som i sin tur anlitas av exempelvis en restaurang för matleveranser. Arbetsmiljöansvaret hamnar då där det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön finns. Typiskt sett lär det vara hos plattformsföretaget, som är den aktör som har åtagit sig att utföra leveranstjänsten och för det ändamålet behöver anlita arbetskraft. Den slutliga mottagaren av tjänsten (exempelvis den som vill ha något levererat till sig) lär sällan ha ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön och är dessutom ofta en privatperson som inte alls omfattas av vårt förslag.

Den aktör som använder sig av plattformsarbetare som bud för att få sina varor levererade har naturligtvis ett arbetsmiljöansvar i anslutning till att buden hämtar varorna därifrån. Det finns redan ett reglerat ansvar för fasta och andra anordningar, ett samordningsansvar och det ansvar som finns för var och en som bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe.

Vilka utgör arbetskraft som kan anlitas för att utföra arbete?

Enligt regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 ska alla som arbetar i Sverige ha en god och säker arbetsmiljö. Vårt förslag bygger på denna tanke och innebär att alla kategorier av arbetskraft, med några undantag som redogörs för nedan, kan omfattas av förslaget och därmed av att uppdragsgivaren får ett ansvar för deras arbetsmiljö.

Den som är anställd av den som arbetet ska utföras för omfattas inte av den föreslagna bestämmelsen om anlitan av fysiska perso-

ner, vilket framgår direkt av den föreslagna lagtexten. Inhyrd och inlånad personal omfattas redan av befintlig bestämmelse om inhyrarens ansvar, varför det anges uttryckligen i förslaget att inhyrning inte ska omfattas av den nu föreslagna bestämmelsen om anlåtande av fysiska personer.

Egenföretagare, med eller utan godkännande för F-skatt, ingår i den krets av fysiska personer som kan utföra arbete för en uppdragsgivare.

Plattformssarbetare kan också omfattas av skyddet som bestämmelsen om anlåtande av fysiska personer ger och antingen anses vara anlåtade av plattformsföretaget eller av "slutkunden". Det kan dock finnas fall där plattformssarbetare hamnar utanför vårt förslag. Så blir det om:

1. de inte omfattas av bestämmelsen om anlåtande av fysiska personer för att de inte kan anses utföra arbete i plattformsföretagets verksamhet eller plattformsföretaget inte utövar något huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön, utan bara förmedlar arbetet, och
2. de inte heller omfattas av bestämmelsen om anlåtande av juridiska personer på grund av att slutkunden är privatperson eller inte heller har något avgörande inflytande över arbetsmiljön (dvs. när det inte finns någon annan aktör som träffas av vårt förslag).

I de fall ingen annan aktör har något avgörande inflytande över arbetsmiljön bör utföraren av plattformssarbetet själv kunna ha relativt stort inflytande över sin egen arbetsmiljö.

Egenanställda kan också omfattas av det skydd som förslaget innebär, men som tidigare nämnts är det inte egenanställningsföretaget som blir den tillkommande aktör som får ett arbetsmiljöansvar (en annan sak är att egenanställningsföretagen redan kan ha ett arbetsmiljöansvar i de fall de uppfyller kriterierna för att betraktas som arbetsgivare). Ansvaret kan i stället hamna hos slutkunden, eller hos ett plattformsföretag som anlitar egenanställda för att utföra arbete, om kriterierna för detta är uppfyllda. Precis som för plattformssarbetare kan det bli så att en del egenanställda inte omfattas av det skydd som förslaget ger på grund av att det saknas en annan aktör som träffas av vårt förslag.

Arbetskraft som kan omfattas av bestämmelsen om anlåtande av juridiska personer är exempelvis *anställda arbetstagare hos olika slags underentreprenörer*.

Utöver de ovan nämnda kategorierna av arbetskraft finns det *andra kategorier av anställda arbetstagare* som arbetar på platser som arbetsgivaren inte har rådighet över. Sådana arbetstagare kan i vissa fall träffas av våra förslag om kriterierna för det är uppfyllda. En grundförutsättning för det är att det finns någon annan aktör som förslaget träffar.

Vid IT-baserat arbete hemifrån för enbart den egna arbetsgivaren har vi inte funnit någon annan aktör att ge ett arbetsmiljöansvar. I den situationen kan det dock finnas en uppdragsgivare med ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön på samma sätt som i andra entreprenadsituationer, beroende på hur arbetet styrs. En sådan uppdragsgivare har samma möjligheter och svårigheter som arbetsgivaren att ta arbetsmiljöansvar och vem av arbetsgivaren och uppdragsgivaren som har det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön får bedömas från fall till fall.

Vid arbete i annans hem har vi inte bedömt det som lämpligt att ge den privata mottagaren av tjänsten ett arbetsmiljöansvar.

Vid ombesörjda inspektioner, uttryckningar av räddningstjänst och liknande, där ingen har anlitat arbetskraften, finns det ingen annan aktör som får ett arbetsmiljöansvar enligt vårt förslag.

När inträder ansvaret och hur länge varar det?

När en uppdragsgivare låter arbete utföras inom ramen för en längre arbetsuppdrag, genom exempelvis ett entreprenadavtal mellan en uppdragsgivare och ett entreprenadföretag eller en egenföretagare, bör det inte vålla några större svårigheter att avgöra när arbetsmiljöansvaret inträder för den som anlitar arbetskraften. Villkoren för arbetets längd följer av avtalet mellan parterna. I det fall arbetet skulle dra ut på tiden utan att det har avtalats om skriftligt så får ansvaret anses kvarstå för den beställande parten till dess att arbetet är färdigställt eller det avtalas om ett annat upplägg.

Saken blir mer svårbedömd när det kommer till kortare arbeten (s.k. "gig") som utförs via sådana digitala arbetsplattformsföretag som ska anses anlita den fysiska personen, där den som utför arbetet kan vara knuten till företaget under en lång tid. Det blir problematiskt om varje separat arbete för en slutkund ses som ett separat utförande. Då inträder det föreslagna arbetsmiljöansvaret bara per arbetsuppdrag.

medan ansvaret för exempelvis den totala arbetsbelastningen eller eventuell tidspress mellan uppdrag förblir oreglerat, såvida det inte finns en arbetsgivare också som kan ta det ansvaret.

Vår bedömning är därför att ansvaret i den situationen ska anses inträda när ett digitalt arbetsplattformsföretag anlitar en fysisk person för att utföra arbete för första gången och att det därefter ska kvarstå så länge samma person fortsätter att utföra arbete utan avregistrering i den aktuella plattformen, förutsatt att det rör sig om ett likartat arbete (jfr att skyddsåtgärderna ska avse det aktuella arbetet, se mer om det längre ned) och arbetskraften har anmält sig som tillgänglig för uppdrag. Det innebär att digitala arbetsplattformsföretag som uppfyller kriterierna för att få detta arbetsmiljöansvar, och som exempelvis låter fysiska personer utföra arbete för olika slutkunder, även har ett arbetsmiljöansvar mellan de separata uppdragen under sådan tid som arbetskraften är tillgänglig för arbete.

Utredningen har fått synpunkten att det är problematiskt att ingen har ett arbetsmiljöansvar för en person när denne befinner sig mellan två uppdrag med olika uppdragsgivare. Denna situation täcks av vårt förslag, om man ser det som att de uppdragsgivare som avses är slutkunderna i situationen med plattformarbete för ett och samma plattformsföretag, där vi föreslår att plattformsföretagets arbetsmiljöansvar ska täcka hela arbetssituationen för utförarna även mellan uppdrag. Vårt förslag träffar däremot inte tiden mellan uppdrag när någon arbetar för flera olika plattformsföretag eller för flera olika andra typer av uppdragsgivare, exempelvis för flera olika huvudentreprenörer. Vår bedömning är att det inte heller vore proportionerligt med en sådan reglering, som skulle innebära att en aktör får ett ansvar som sträcker sig utanför det beställda arbetets utförande, under tid före eller efter det att någon annan aktörs ansvar inträder.

Vad innebär det att utförandet av arbete ska ske i en verksamhet?

Att arbetsmiljöansvaret ska ligga på den uppdragsgivare som anlitar en fysisk eller juridisk person att utföra arbete *i sin verksamhet* syftar till att tydliggöra att den som köper eller på annat sätt tar emot en tjänst för sitt privata bruk, utan att själv bedriva någon verksamhet, inte kommer att få det föreslagna arbetsmiljöansvaret. Det gäller exempelvis den som beställer hem mat som levereras av ett bud, den som anlitar arbetskraft för att utföra ROT- eller RUT-arbete eller

den som tar emot olika former av vård eller assistans i sitt hem. Även om det i de situationerna inte finns någon annan aktör som får arbetsmiljöansvar enligt de nya bestämmelserna så kommer ansvaret inte att hamna hos den privata beställaren av tjänsten.

När det gäller uppdragsgivare som bedriver verksamhet så kan det också uppstå gränsdragningsfrågor gällande om arbetet ska anses utfört i den uppdragsgivarens verksamhet eller inte. Avsikten är att träffa allt arbete som utförs som ett led i att uppdragsgivaren ska kunna utöva sin affärsverksamhet. Vi gör följande bedömningar av vissa specifika situationer:

- Inhyrd och inlånad personal anses redan i dag ingå i inhyrarens/inlånarens verksamhet och gör även det fortsättningsvis enligt vårt förslag, som enbart innebär en överföring av den befintliga bestämmelsen till en ny paragraf.
- Entreprenadarbetare och andra typer av uppdragstagare anses traditionellt sett inte vara inordnade i uppdragsgivarens verksamhet (jfr avsnitt 3.2.5). Arbetsledningen av arbetskraften är en av de parametrar som brukar utgöra skiljelinjen mellan entreprenad och inhyrning, där inhyrda arbetsleds av den inhyrande kunden medan entreprenadarbetare arbetsleds av sin egen arbetsgivare. Därför anser vi att uppdragstagare faktiskt kan anses vara inordnade i uppdragsgivarens verksamhet i de fall de utför arbete som ingår i uppdragsgivarens verksamhet eller ansvarsområde och det samtidigt är uppdragsgivaren som står för den egentliga arbetsledningen. Därmed anser vi att de i sådana situationer utför arbete i uppdragsgivarens verksamhet (jfr att uppdragsgivaren då också har det huvudsakliga inflytande över arbetsmiljön). I många fall kan detta avgöras genom att se till om uppdragsgivaren lika gärna hade kunnat utföra arbetet med egen personal i stället. Om det är fråga om uppdragsgivare som lagt ut allt sitt arbete på uppdragstagare och inte har någon egen personal alls, annat än administrativ personal, kan bedömningen i stället göras utifrån om arbetet utgör ett led i att uppdragsgivaren alls ska kunna tillhandahålla den tjänst som det är fråga om (exempelvis transporter, journalistik, eller byggverksamhet).
- Digitala arbetsplattformsföretag har vi berört särskilt redan och då kommit in på frågan vilket arbete som kan anses utföras i deras verksamhet. Avgörande vid den bedömningen bör vara om arbe-

tet utförs i plattformsföretagets namn samt plattformsföretagets grad av kontroll eller inflytande över utföraren. I det ingår att se till om plattformsföretaget fastställer priset och/eller andra villkor, om plattformsföretaget huvudsakligen äger de tillgångar som används och i vilken utsträckning plattformsföretaget kontrollerar utförarens arbete, vilket även inbegriper utförarens möjlighet att tacka nej till uppdrag utan konsekvenser. Detta gäller oavsett om denna kontroll sker manuellt eller via digital teknik. Eftersom det är plattformsföretagen som i sin verksamhet säljer exempelvis leverans- eller transporttjänster är det typiskt sett i plattformsföretagens verksamhet som arbetet utförs snarare än i verksamheten för de företag som använder sig av budtjänsterna.

- Egenanställningsföretag har också berörts särskilt redan och de egenanställningsföretag som endast fakturerar och sköter administration för den egenanställda, utan att ha någon annan verksamhet, kan inte anses anlita den egenanställda i sin verksamhet.

När har man det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön?

Ett av rekvisiten i förslaget är att den uppdragsgivare som åläggs ett arbetsmiljöansvar ska ha *det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön*. Den som anlitar en fysisk eller juridisk person utan att ha ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön för denne får inte heller något arbetsmiljöansvar enligt det föreslagna utökade rådighetsansvaret. Om inte uppdragsgivaren uppfyller det kriteriet lär det i de allra flesta fallen trots allt vara arbetsgivaren som bestämmer över hur arbetet ska utföras och denne har redan det grundläggande ansvaret enligt arbetsmiljölagen. I förekommande fall kan det också vara fråga om egenföretagare som själva bestämmer fullt ut över arbetets utförande och därmed kan ta ansvar för sin egen arbetsmiljö.

För digitala arbetsplattformsföretag är det av särskild betydelse att bedöma om de har något sådant inflytande eller om de bara är förmedlare som inte påverkar arbetets utförande. Samtidigt görs den bedömningen just för plattformsföretag i viss mån redan inom ramen för rekvisitet att arbetet ska utföras i företagets verksamhet.

Gränsdragningen i fråga om när någon har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön måste ytterst avgöras i praxis men vår utgångspunkt är att det här rekvisitet tar sikte på den uppdragsgivare som styr över arbetets utförande i en sådan utsträckning att utföra-

ren själv eller dennes eventuella arbetsgivare inte kan påverka arbetsmiljön. De omständigheter som bör beaktas vid den här bedömningen liknar till viss del de som förekommit i olika sammanhang i fråga om digitala arbetsplattformsföretags ansvar. Dessa omständigheter kan exempelvis innefatta att:

- styra över arbetets tidsplanering, så som att arbetet måste utföras utan reell möjlighet att avstå utan att förlora uppdraget, att utföraren ska befinna sig på en viss plats vid en viss tid samt att denne ska vara färdig med arbetet vid en viss tid utan möjlighet att själv välja arbetstid,
- ge instruktioner för hur arbetet ska utföras och med vilken utrustning, och/eller begränsa möjligheterna att låta annan utföra arbetet,
- övervaka arbetets utförande och kvaliteten på arbetet, oavsett om det sker manuellt eller via digital teknik, eller
- ha kunskap om sådana relevanta arbetsmiljöfaktorer eller risker som enbart uppdragsgivaren kan ha vetskap om.

Resonemanget om det huvudsakliga inflytandet förutsätter alltså att uppdragsgivaren bibehåller en kontroll över arbetets utförande. Den som har det huvudsakliga inflytandet är den som rent faktiskt och i praktiken kan ta arbetsmiljöansvar och har möjlighet att genomföra de åtgärder som krävs. Det huvudsakliga inflytandet ska bedömas i förhållande till den aktuella arbetskraftens hela arbetsmiljö. Det ska inte göras någon uppdelning av vem som har inflytande över fysisk respektive organisatorisk och social arbetsmiljö, eller vem som har inflytande över olika delmoment i ett arbete, utan bedömningen ska göras utifrån uppdraget som helhet och vilka arbetsmiljöfaktorer som har störst betydelse i det aktuella arbetet.

Den uppdragsgivare som lämnar åt utföraren att planera och utföra arbetet självständigt, utan fortsatt inblandning från uppdragsgivaren, har inte ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön. Det är därför fortfarande möjligt att som uppdragsgivare anlita fysiska och juridiska personer för att utföra arbete utan att också ådra sig ett arbetsmiljöansvar. Så kan vara fallet vid viss outsourcing av s.k. stöd-tjänster, exempelvis advokat-, revisor-, utbildnings-, reklambyrå-, catering- och bevakningstjänster, matservering på arbetsplatsen och företagshälsovård, eller vid regioners upphandling av exempelvis pri-

vata vårdbolag eller lokalvård på entreprenad. I förekommande fall kan det då finnas andra typer av redan befintliga ansvar som gäller för en sådan uppdragsgivare (jfr analysen i avsnitt 3.7.3).

Egenanställningsföretag som endast fakturerar och sköter administration för den egenanstälde, kan typiskt sett inte anses ha ett huvudsakligt inflytande över dennes arbetsmiljö (och anlitandet kan då inte ens anses ske i det företags verksamhet).

Vid egenföretagande som uppfyller kriterierna för att vara självständigt, ser utredningen inte skäl att reglera ett arbetsmiljöansvar för någon annan aktör.

Vilka skyddsåtgärder behöver man vidta ”i detta arbete”?

Vårt förslag är oberoende av arbetsställe. Det innebär att skyddsåtgärderna inte är begränsade till fysiska anordningar. Avsikten med formuleringen ”de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete” är att den ska ha samma innebörd som det ansvar som redan finns för den som anlitar inhyrd arbetskraft. Ansvar mot svarar därmed arbetsgivarens arbetsmiljöansvar, men begränsat till just det arbete som uppdraget omfattar. Mer långsiktiga arbetsmiljökrav ingår inte i detta men däremot ett ansvar för organisatorisk och social arbetsmiljö och att bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete som även inkluderar uppdragstagare, eftersom detta är sådant som ingår i det dagliga arbetsmiljöarbetet där arbetet utförs. Innebörden av förslaget är således att den uppdragsgivare som omfattas i princip inte ska göra någon skillnad på om den som utföra arbetet är dennes egen arbetstagare eller en uppdragstagare.

Utredningen har från deltagare i referensgruppen fått synpunkter på att den reglering som finns i 3 kap. 12 § andra stycket (inhyrarens ansvar) i dag inte är tillräckligt tydlig utan skulle behöva kopplas till andra bestämmelser i arbetsmiljölagen, så som 3 kap. 2, 2 a och 3 §§. Utredningens uppfattning är emellertid att innebörden av att en aktör har ett ansvar enligt nuvarande 3 kap. 12 § andra stycket och enligt de nu föreslagna bestämmelserna är att samtliga bestämmelser i lagen som gäller för en arbetsgivare i det vardagliga arbetsmiljöarbetet blir tillämpliga på uppdragstagaren utan vidare precisering. Om enstaka tillämpliga paragrafer räknas upp i det här sammanhanget anser vi att innebörden av de nya bestämmelserna förlorar i kraft ef-

tersom de är avsedda att täcka i stort sett allt utom mer långsiktiga krav så som utbildning och rehabilitering.

Att bestämmelserna i arbetsmiljölagen om exempelvis systematiskt arbetsmiljöarbete i 3 kap. 2 a § och om instruktioner m.m. i 3 kap. 3 § blir tillämpliga direkt genom vårt förslag innebär inte att de av Arbetsmiljöverkets föreskrifter som reglerar detta i detalj blir det. Många viktiga regler om exempelvis utbildning och instruktioner till arbetstagare finns i AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete, som i dagsläget är begränsade till att enbart vara tillämpliga på arbetsgivare och inhyrare. I de allmänna råden till 7 § i dessa föreskrifter, gällande kunskaper om risker i arbetet, står det att det är särskilt viktigt att arbetstagaren har grundliga kunskaper om riskerna vid arbete på platser som den egna arbetsgivaren inte kan bestämma över, till exempel vid arbete där flera arbetsgivare driver verksamhet. Denna kunskap ska ges av arbetsgivaren trots att denne inte kan bestämma över arbetsplatsen. Vi återkommer till denna fråga längre fram.

Innebörden av ”i detta arbete” bör inte vålla några större svårigheter att definiera. Det handlar om det arbete som uppdragsgivaren har begärt att få utfört. För plattformsföretagens del handlar det om den typ av tjänst som plattformsföretaget tillhandahåller och således vill få utförd av den anlitade arbetskraften. I de flesta fall torde det röra sig om relativt likartade arbeten om än för olika slutkunder, exempelvis leveranser. I vissa fall kan det möjligen vara så att en plattform tillhandahåller ett antal olika tjänster som inte alls liknar varandra men som ändå kan utföras av samma utförare. I de fallen kan riskbedömningar, instruktioner till utförarna, handlingsplaner etc. behöva göras på olika sätt för olika arbeten. Det är dock inte unikt för just plattformsföretag att ha arbetskraft som utför olika typer av arbeten med helt olika arbetsmiljörisker.

Hur förhåller sig förslaget till arbetstagarbegreppet?

Avsikten med vårt förslag gällande anlitande av fysiska personer är att den som är arbetstagare, formellt eller efter en bedömning i enlighet med gällande praxis, fortfarande ska omfattas av de rättigheter i fråga om arbetsmiljö som en arbetsgivare har att tillgodose. Avsik-

ten med förslaget är alltså inte att de nya bestämmelserna ska ta över arbetsgivarens ansvar utan utgöra ett komplement till detta.

Det som vi avser att träffa med vårt förslag är det ”mellanläge” där arbetskraftens självständighet begränsas på ett sätt som gör att de mer kan liknas vid arbetstagare, eller i vart fall – även om kriterierna för att betraktas som arbetstagare inte skulle uppnås – försätts i en situation där det är svårt för arbetskraften själv eller dennes arbetsgivare att riskbedöma och vid behov påverka arbetsmiljön.

Genom att ett ansvar läggs på uppdragsgivaren i de situationer när denne styr över arbetet säkerställs att denne tar ett i det närmaste fullständigt arbetsmiljöansvar i just det arbetet, även i de fall det drivs en process i arbetsgivarfrågan som klaras ut långt senare i domstol. I de fall slutsatsen då blir att uppdragsgivaren i själva verket är att se som arbetsgivare är visst arbetsmiljöansvar redan taget i det tidsmässiga glappet fram till den slutsatsen. Därtill kan möjligen ett ytterligare ansvar tillkomma för sådant mer långsiktigt arbetsmiljöarbete som åligger en arbetsgivare.

I de fall någon annan aktör än uppdragsgivaren vid en sådan process i efterhand anses vara arbetsgivare är inte någon skada skedd eftersom arbetsgivarens ansvar och detta utvidgade rådighetsansvar existerar jämsides med varandra. Det ansvar som en uppdragsgivare får enligt vårt förslag förtar alltså inte att det samtidigt kan finnas en arbetsgivare som har arbetsmiljöansvar.

Det kommer att finnas gränsdragningsproblem i vissa av de här situationerna och det är inte mycket som skiljer den som har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön från att vara arbetsgivare fullt ut i enlighet med praxis.

Vår bedömning är emellertid att det kan finnas situationer där arbetskraft, som vårt förslag om anlitande av fysiska personer blir tillämpligt på, inte skulle bedömas som arbetstagare enligt praxis trots att deras självständighet är begränsad. Det kan bero på sådana faktorer som att arbetet inte är av stadigvarande eller regelbunden karaktär, att arbetskraften inte har varit förhindrad att samtidigt utföra liknande arbete för någon annan, att arbetskraften inte har fått ersättning för direkta utlägg eller inte fått ersättning i form av garanterad lön (jfr avsnitt 3.3.5). Inga av dessa faktorer är avgörande för att ha ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön.

Därmed anser vi att vårt förslag täcker en lucka som inte omfattas av nuvarande praxis om arbetstagarbegreppet. Det är emellertid

ofrånkomligt att vissa frågor även i de föreslagna bestämmelserna behöver lösas genom praxis.

Hur förhåller sig förslaget till andra typer av ansvar?

Av tidigare utredningar och förslag om beställaransvar, som vårt förslag kan liknas vid, kan utläsas att det anses finnas stora svårigheter med att enbart träffa de situationer där ett sådant arbetsmiljöansvar är motiverat utan att medföra gränsdragningsproblem i förhållande till de andra typer av skyddsansvar som finns.²¹³ Det har också framhållits att Arbetsmiljöverket får en svår uppgift både vid sin tillsyn och i att precisera vem som ansvarar för vad i föreskrifter och allmänna råd.²¹⁴

Utredningen kan dock inte se att det i den här delen bör finnas någon avgörande skillnad i förhållande till den ansvarsfördelning som finns mellan uthyrare och inhyrare av personal enligt nuvarande 3 kap. 12 § andra stycket. Även i den situationen behöver det vara klarlagt för de inblandade parterna vem som har ansvar för vad.

De flesta aktörer som avses i 3 kap. arbetsmiljölagen kan få ett tillkommande ansvar genom vårt förslag. Det påverkar inte det särskilt utpekade ansvar som de redan har i vissa situationer, utan vårt förslag innebär att samma subjekt kan vara exempelvis byggherre och uppdragsgivare samtidigt. Liknande gäller redan i dag om byggherren samtidigt är inhyrare eller om denne själv tar rollen som byggarbetsmiljösamordnare.

En skillnad mellan vårt förslag och det som byggherren redan har är att det nu föreslagna ansvaret innefattar bland annat ett utökat ansvar för organisatorisk och social arbetsmiljö och att bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete som även inkluderar uppdragstagarna och som går utöver det som finns i nu gällande föreskrifter om byggnads- och anläggningsarbete (AFS 1993:3). En annan skillnad är att en privatperson kan ha ett byggherreansvar medan vårt förslag inte träffar privatpersoner som uppdragsgivare. Ytterligare en skillnad är att byggherrens ansvar enligt 3 kap. 6 § arbetsmiljölagen kan överlåtas till en totalentreprenör enligt 3 kap. 7 c §. Detta kan göras om totalentreprenören självständigt tar över planering och genom-

²¹³ SOU 2007:43 s. 128 f.

²¹⁴ Jfr Arbetsmiljöverket, *Projektrapport Beställaransvar*, 20 mars 2014, JA 2013/111201, s. 23 ff.

förande av arbetet utan fortsatt inblandning från byggherren. Vårt föreslagna ansvar för en uppdragsgivare kan däremot inte överlåtas på någon annan. Vårt föreslagna ansvar aktualiseras dock bara om uppdragsgivaren behåller det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön, dvs. inte låter utföraren planera och utföra arbetet självständigt. En byggherre som på ett sådant sätt behåller det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön och därför får det ansvar vi föreslår kan inte heller överlåta sitt byggherransvar enligt 3 kap. 7 c §, vilket innebär att dessa två former av ansvar i de allra flesta fall bör samspela.

Det kan noteras att det i Arbetsmiljöverkets regelförnyelsearbete, som inte är beslutat ännu, ingår ett förslag på att de bygg-aktörer som har ansvar utöver arbetsgivaren (dvs. byggherren, Bas-P, Bas-U och projektörer) ska ha metoder för att arbeta enligt vissa grundprinciper, bland annat att identifiera och undvika eller bedöma och åtgärda risker, för att förebygga arbetsmiljörisker i bygg- och bruksskedet.²¹⁵ Enligt Arbetsmiljöverkets konsekvensutredning till förslaget åläggs de aktuella aktörerna uttryckligen att följa metoder som liknar dem som finns i föreskrifterna om systematisk arbetsmiljö och de delar av arbetsmiljölagen som tar upp övriga allmänna principer, vilket saknas i Sverige i dag.²¹⁶ Mot den bakgrunden ser vi att det finns ett behov även för den i övrigt väl reglerade byggbranschen att ha arbetsmiljöregler av det här slaget som träffar andra än arbetsgivaren.

Förslagets territoriella räckvidd

Vissa typer av arbete som utförs via digitala arbetsplattformar kan utföras var som helst i världen även om plattformsföretaget är svenskt. Det är också möjligt att andra typer av arbetskraft sitter i andra länder (svensk eller utländsk arbetskraft) och besvarar samtal eller liknande för svenska företags eller myndigheters räkning. Arbetsmiljölagen är bara tillämplig på arbete som utförs i Sverige och

²¹⁵ Se 8 kap. 2 § i Arbetsmiljöverket, *Remiss – Förslag till regler i ny struktur* (den del som avser Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om grundläggande arbetsmiljöregler vid planering, projektering och samordning – för dig som är byggherre, projektör eller byggarbetsmiljösamordnare), 30 januari 2020, 2019/072424.

²¹⁶ Arbetsmiljöverket, *Konsekvensutredning av Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter om grundläggande arbetsmiljöregler vid planering, projektering och samordning – för dig som är byggherre, projektör eller byggarbetsmiljösamordnare*, 30 januari 2020, 2019/072424, s. 92.

det är inte möjligt för oss att föreslå arbetsmiljöregler som gäller utanför landets gränser.

Vilket arbete som ska anses vara utfört i Sverige när det kommer till digitala tjänster får avgöras i praxis. När det gäller fysiska tjänster däremot, så som budleveranser och liknande, är det inte svårt att avgöra om arbetet utförs i Sverige. Arbetsmiljölagen gäller oavsett i vilket land arbetsgivaren eller andra ansvariga aktörer är etablerade. Det gäller även för de förslag som vi lämnar.

Arbetsmiljöverket inspekterar i dag utländska företag inom många branscher, exempelvis bygg. Utredningen förstår att det gällande utländska företag lär vara mer görbart att inspektera den fysiska arbetsplatsen och kontrollera utrustning, skydd och liknande än vad det är att inspektera förekomsten av dokumentation, handlingsplaner och liknande. Om de företag som genom vårt förslag får ett tillkommande arbetsmiljöansvar i hög utsträckning finns i utlandet kan det medföra svårigheter vid inspektion av vissa arbetsmiljöfrågor. Samtidigt kan det enligt utredningens bedömning inte vara en faktor som hindrar lagstiftning i Sverige. De svårigheter som kan bli aktuella i den delen bör inte vara annorlunda än dem som redan finns om exempelvis en arbetsgivare eller inhyrare som är verksam i Sverige är ett utländskt företag utan att ha något kontor här att besöka.

3.8.3 Uppdrag till Arbetsmiljöverket, tillsyn och andra aspekter av förslaget

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att, utifrån att vissa uppdragsgivare tillkommer som aktörer med skyddsansvar enligt arbetsmiljölagen, se över och bedöma i vilken utsträckning Arbetsmiljöverkets föreskrifter behöver ändras med anledning av förslaget.

Bestämmelsen om Arbetsmiljöverkets möjlighet att besluta om de förelägganden och förbud som behövs justeras till att gälla även denna typ av uppdragsgivare.

Föreläggande, förbud och föreskrifter

Arbetsmiljöverkets möjlighet enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen att besluta om de förelägganden och förbud som behövs bör ändras så att den gäller även för uppdragsgivare i förekommande fall.

Arbetsmiljölagen är en ramlag som genom bemyndiganden ger Arbetsmiljöverket möjlighet att i föreskrifter närmare reglera olika arbetsmiljöfaktorer. För att förelägganden och förbud ska kunna göras tillräckligt precisa för att meddelas vid vite behöver de oftast kopplas till en bestämmelse i en föreskrift.

Arbetsmiljölagen innehåller ett antal bemyndiganden som kan avse arbetsmiljöns beskaffenhet i allmänhet och allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön (jfr t.ex. 4 kap. 10 §) eller vissa särskilda områden och aktörer (jfr. 4 kap. 7–9 §§). Bestämmelsen i 4 kap. 8 § innehåller både bemyndiganden som avser vissa specifika situationer och aktörer, som dock inte behöver vara arbetsgivare, samt sådana som avser en mer allmän skyldighet att upprätta handlingar som har betydelse från skyddssynpunkt (jfr. 4 kap. 8 § andra stycket 4).

Mot den här bakgrunden anser vi att befintliga bemyndiganden inte behöver ändras utan i avsedda delar ger Arbetsmiljöverket möjlighet att meddela föreskrifter även i förhållande till den nye aktören uppdragsgivaren. De bemyndiganden som enbart tar sikte på arbetsgivare eller andra särskilt utpekade aktörer ser vi inte något behov av att ändra på med anledning av våra förslag.

Uppdrag till Arbetsmiljöverket

Den nye aktören, dvs. vissa uppdragsgivare, omfattas redan genom vårt förslag av arbetsmiljölagens bestämmelser om exempelvis arbetsmiljöns beskaffenhet och har ett ansvar på samma sätt som arbetsgivare för att bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete som omfattar även uppdragstagarna. Det följer av att det är sådana skyddsåtgärder som behövs i det aktuella arbetet. Den nya aktören omfattas dock inte av de mer detaljerade bestämmelserna om hur det här arbetet ska utföras som finns i AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö respektive AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete eftersom de föreskrifterna har begränsats till att uttryckligen endast gälla för arbetsgivare och de som hyr in arbetskraft. Fö-

reskrifter som inte har begränsats på det sättet blir emellertid tillämpliga på alla aktörer som arbetsmiljölagen gäller för.

För att målet med lagändringen ska få fullt genomslag, exempelvis att Arbetsmiljöverket vid bristande följsamhet kan påföra sanktionsavgifter eller meddela tillräckligt precisa förelägganden vid vite mot en uppdragsgivare, bör Arbetsmiljöverkets föreskrifter ses över och vid behov anpassas så att de blir tillämpliga även på uppdragsgivare.²¹⁷

Utredningen föreslår därför att regeringen ger i uppdrag till Arbetsmiljöverket att se över och bedöma vilka föreskrifter som behöver ändras med anledning av vårt förslag.

Tillsyn och andra praktiska aspekter av förslaget

När det gäller eventuella svårigheter för Arbetsmiljöverket att vid sina inspektioner bedöma vem som har det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön kan utredningen konstatera att inspektioner av plattformsföretag huvudsakligen sker på företagets kontor. Där bör det vara görbart att utgå från såväl allmänna villkor som specifika avtal med plattformarbetarna eller med anslutna s.k. partners eller liknande.

Även i fallet med entreprenörskedjor kommer ansvaret att läggas på den som har det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön. Vi har förstått att det anses vara svårt vid vissa entreprenadförhållanden, exempelvis inom byggbranschen och transportbranschen, att klargöra vem som är arbetsgivare och vem som därmed har arbetsmiljöansvaret. Det här gäller särskilt om flera led av underentreprenörer förekommer. Dessa svårigheter synes ofta bero på oklara avtalsförhållanden och en hög förekomst av arbetskraft som uppger sig vara egenföretagare. I de nyss nämnda branscherna är det inte heller ovanligt med utländsk arbetskraft, varför även språksvårigheter i samband med tillsynen kan spela in. Utredningen kan därför se att arbetsmiljöansvaret vid entreprenadförhållanden kan vara svårt att utreda vid Arbetsmiljöverkets tillsyn.

²¹⁷ Det kan också finnas anledning att se över andra föreskrifter än de nu nämnda och överväga om de behöver ändras eller inte. Ett sådant exempel är hur antalet sysselsatta ska beräknas vid påförande av vissa sanktionsavgifter. I kommentaren till Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2006:5 om användning av truckar anges att det är inhyraren som utfärdar trucktillstånd och vid en eventuell sanktionsavgift ska inhyrda räknas in i antalet sysselsatta, med hänvisning till 3:12 andra stycket arbetsmiljölagen.

Vårt förslag innebär att det tillkommer en aktör utöver arbetsgivaren att rikta krav emot. Det innebär att frågan om vem som är arbetsgivare får en minskad betydelse på så sätt att Arbetsmiljöverket inte behöver släppa ett ärende lika ofta för att det inte finns någon att rikta krav emot. Eftersom arbetsmiljöansvaret enligt vårt förslag även ska innefatta ett ansvar för egenföretagares arbetsmiljö, i den mån den som anlitar dem har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön, bör förslaget också kunna utgöra ett incitament för den som uppdrar till någon att utföra arbete att reda ut vilka som befinner sig på plats för att utföra arbetet och i vilken egenskap, samt klargöra arbetsmiljöansvaret i situationer där det finns flera led av entreprenörer. Huvudentreprenören kan i de flesta fall antas ha det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön. Om så inte är fallet framgår det sannolikt av avtalet med underentreprenörerna. Arbetsmiljöverkets inspektörer bör då kunna ta del av hur inflytandet över arbetet ser ut enligt avtalet mellan uppdragsgivare och entreprenörer. Detta skulle kunna utgöra en förbättring av tillsynsmöjligheterna gentemot i dag.

Byggavtalet innehåller bestämmelser om entreprenadkedjor och ansvar för huvudentreprenörer. Kontrollen av detta förenklas av att avtalet innefattar ett krav på huvudentreprenören att sammanställa en lista till Byggnads över alla underentreprenörer som har pågående entreprenader på arbetsplatsen (en så kallad UE-lista). Det bör därför vara möjligt för Arbetsmiljöverket att vid sina inspektioner inom området bygg utreda vem som har anlitat någon och har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön.

På området utstationering finns det sedan 2020 ett ansvar för tjänstemottagaren i Sverige att ha kontroll över att det anlitate företaget har anmält utstationering. I samband med tillkomsten av den bestämmelsen framförde en del remissinstanser att det kan vara komplicerat att fastställa vem som är tjänstemottagare i exempelvis transportkedjor eller entreprenadförhållanden. Regeringen ansåg dock att det var rimligt att förhållandena klargörs på ett sådant sätt att det står klart för den utstationerande arbetsgivaren vem som är tjänstemottagare och framhöll att det är viktigt med ordning och tydlighet i avtalskonstruktionerna så att arbetstagarnas rättigheter kan tas till vara och ansvar kan utkrävas om regelverket inte följs.²¹⁸ Detta re-

²¹⁸ Prop. 2019/20:150 s. 121.

gelverk kan vara till hjälp för att reda ut vilka som är uppdragsgivare när det är fråga om utstationerad arbetskraft.

I förarbetena till 3 kap. 12 § andra stycket arbetsmiljölagen uttrycks att inhyrare och uthyrare så långt som möjligt själva bör klara ut mellan sig vilka skyldigheter var och en har.²¹⁹ Det innebär att ansvaret inte är reglerat i detalj i lagen utan kan preciseras mellan inhyraren och uthyraren, vilket vi anser även bör kunna göras vid uppdrags-situationer. Därtill kommer att vissa av Arbetsmiljöverkets föreskrifter även är tillämpliga för den som hyr in arbetskraft som då likställs med arbetsgivare, vilket synes fungera väl. Som redan har konstaterats bör det inte vara uteslutet att även likställa den uppdragsgivare som anlitar arbetskraft med arbetsgivare i de föreskrifter där det bedöms vara lämpligt.

Precis som gäller för inhyringssituationen i dag blir det alltså viktigt att uppdragsgivaren, vid anlitan- de av juridiska personer, avta- lar tydligt med den som anlitas hur ansvaret ska fördelas i fråga om exempelvis vilka mer långsiktiga ansvarsområden som ska kvarstå på arbetsgivaren och vilket ansvar som hör till uppdragsgivarens verk- samhet och därmed ankommer på den som anlitar den juridiska per- sonen. Genom att det enligt förslaget blir reglerat i lag att ett delat ansvar finns får det också förutsättas att parterna själva har förmåga att ta hänsyn till dessa frågor när de ingår avtalet och prissätta arbetet därefter.

Oavsett om det är fråga om plattformsföretag, entreprenörsked- jor eller andra varianter där flera aktörer är inblandade, spelar också arbetsmarknadens parter en viktig roll i att ta fram gemensamt stöd- och informationsmaterial som är relevant för de olika branschernas behov, så som redan har gjorts på många områden.

Arbetsmiljöbrott och brott mot arbetsmiljölagen

Enligt 8 kap. 1–2 §§ arbetsmiljölagen är det sanktionerat med böter eller fängelse att bland annat, uppsåtligen eller av oaktsamhet, bryta mot ett föreläggande eller förbud som Arbetsmiljöverket har meddelat om det inte förenats med vite, lämna oriktiga uppgifter till Arbets- miljöverket och ta bort eller sätta skyddsanordning ur bruk. De upp-

²¹⁹ Prop. 1993/94:186 s. 35.

dragsgivare som träffas av vårt förslag kommer också att omfattas av dessa bestämmelser.

Vidare kan dessa uppdragsgivare komma att dömas för arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken om de begår något av brotten vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom eller framkallande av fara för annan, genom att uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätta vad som åligger dem enligt arbetsmiljölagen till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Arbetsmiljöbrott kan leda till straffrättsligt ansvar för fysiska personer och företagsbot för såväl fysiska som juridiska personer.

3.8.4 Summering av vårt förslag i förhållande till analyserade situationer

Av vår genomgång och analys av olika situationer i avsnitt 3.4 och 3.7 framgår att det finns ett antal situationer där arbetsmiljöansvaret är oklart av olika skäl. I tabellen på nästa sida sammanfattar vi om det i respektive situation finns en arbetsgivare och vilka bestämmelser som enligt gällande rätt är tillämpliga i fråga om rådighets- eller samordningsansvar, samt om det finns någon annan aktör som skulle kunna ta ett arbetsmiljöansvar och om vi lämnar något förslag som kan omfatta en sådan aktör.

I tabellen utgår vi från typfall av situationer. Den ska inte ses som uttömmande utan det kan finnas fall där det exempelvis kan vara fråga om inhyrning även om det inte är det vanliga för den beskrivna typsituationen.

Med rådighet under ”Arbetsgivare med arbetsmiljöansvar?” avses i den här tabellen fysisk rådighet över arbetsplatsen där arbetstagaren utför sitt arbete och inte rådighet över den organisatoriska och sociala arbetsmiljön så som arbetstider m.m.

För vissa situationer är det ikryssat både ja och nej gällande om det finns en arbetsgivare eller annan möjlig aktör som kan ta ansvar därför att svaret på de frågorna kan bero på hur och var arbetet utförs i de situationerna. För studenter likställs lärosätet med arbetsgivare.

Tabell 3.1 Sammanfattande tabell över nuvarande och framtida arbetsmiljöansvar

SITUATION	Gällande rätt enligt bestämmelser i 3 kap. arbetsmiljölagen								Efter vårt förslag		Kommentar, se vidare i våra överväganden	
	Arbetsgivare med arbetsmiljöansvar?		Annan aktör med rådighetsansvar? (12 § st 1)		Inhyrare med ansvar? (12 § st 2)		Aktör med samordningsansvar / ansvar att samråda? (7 d–7g §§)		Annan aktör som skulle kunna få ett ansvar?			
	Nej	Ja, med delvis rådighet	Ja, men aldrig rådighet	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej		Ja
Arbete i annans hem		x		x		x		x		x		Omfattas ej av förslag
Entreprenad; lokalvårdare		x		x		x		x		x		Omfattas av förslag
Entreprenad; teater		x		x		x		x		x		Omfattas av förslag
Entreprenad; frilansare m.fl.	x		x		x		x		x		x	Omfattas av förslag
Entreprenad; åkeribranschen	x	x		x	x		x	x		x		Omfattas av förslag
Plattformsarbete	x		x		x	x		x	x		x	Omfattas av förslag
Egenanställning												Omfattas av förslag (men ej egenanställningsföretagen)
Studenter m.fl.		x	x		x	x		x	x		x	Omfattas ej av förslag (avgränsats bort)
Mobilt IT-baserat arbete	x		x		x	x		x	x		x	Omfattas delvis av förslag

3.8.5 Andra möjliga åtgärder för att ge ett förstärkt skydd

Arbetsgivares anmälan om olycksfall och allvarliga tillbud

Enligt 3 kap. 3 a § arbetsmiljölagen och 2 § arbetsmiljöförordningen ska en arbetsgivare utan dröjsmål underrätta Arbetsmiljöverket om dödsfall eller svårare personskada som har inträffat i samband med

arbetets utförande. En arbetsgivare ska också utan dröjsmål underätta samma myndighet om skador i samband med arbetet som drabbat flera arbetstagare samtidigt och om tillbud som inneburit allvarlig fara för liv och hälsa.

Det är straffsanktionerat med böter att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot underrättelseskyldigheten i 3 kap. 3 a §. Det följer av 8 kap. 2 § första stycket 5 arbetsmiljölagen.

Den här regleringen ålägger endast en underrättelseskyldighet för den som är arbetsgivare. Den uppdragsgivare som anlitar någon att utföra arbete i sin verksamhet har alltså inte någon underrättelseskyldighet och kan inte heller drabbas av någon påföljd för att inte göra någon underrättelse.

Det bör övervägas om de bestämmelser som vi nu föreslår, som medför ett skyddsansvar för uppdragsgivare i vissa fall, också ska medföra skyldighet för en sådan uppdragsgivare att anmäla olycksfall och allvarliga tillbud beträffande arbetskraften. Någon sådan skyldighet har inte ålagts en inhyrare av arbetskraft, men i det fallet finns det ju också en arbetsgivare i form av bemanningsföretaget som kan göra en sådan anmälan. Det bör utredas om det finns skäl att ge vissa uppdragsgivare ett så långsträckt ansvar som ligger på arbetsgivare, eller om det är omotiverat att ge uppdragsgivare ett mer långtgående ansvar än inhyrare. Vi har dock lämnat den frågan utanför det här betänkandet.

Skyddsombuds befogenheter i förhållande till vårt lagförslag

Enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen ska ett skyddsombud, som anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, vända sig till arbetsgivaren och begära sådana åtgärder. Skyddsombudet kan också begära att en viss undersökning ska göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. En sådan begäran får även avse skyddsåtgärder som behövs för att arbetsgivaren, på det arbetsställe där skyddsombudet är verksam, ska uppfylla sina skyldigheter gentemot utomstående arbetskraft enligt 3 kap. 12 §. Detta innebär dels

- att regionalt skyddsombud med tillträdesrätt till det gemensamma arbetsstället och det lokala skyddsombudet hos den som råder över arbetsstället kan ställa krav på den som råder över ett ar-

betsställe enligt 3 kap. 12 § första stycket att fasta och andra anordningar på arbetsstället inte medför risker för dem som arbetar där utan att vara arbetstagare hos den rådighetsansvarige, och dels

- att regionalt skyddsombud med tillträdesrätt till det gemensamma arbetsstället och det lokala skyddsombudet hos ett företag som anlitar inhyrd arbetskraft och därmed har skyddsansvar enligt 3 kap. 12 § andra stycket, kan agera till förmån för personer som arbetar där men är anställda hos utomstående bemanningsföretag.

Även s.k. skyddsombudsstopp enligt 6 kap. 7 §, som innebär att ett skyddsombud i vissa situationer kan bestämma att arbetet ska avbrytas i avvaktan på ställningstagande av Arbetsmiljöverket, får avse arbete som utförs av inhyrd arbetskraft i arbetsgivarens verksamhet.

Det bör övervägas om de bestämmelser som vi nu föreslår, som medför ett skyddsansvar för uppdragsgivare i vissa fall, också ska medföra en befogenhet för skyddsombud att agera till förmån för utomstående uppdragstagare på samma sätt som gäller för inhyrd arbetskraft. Med anledning av den relativt korta utredningstid vi har haft till vårt förfogande lämnar vi den frågan utanför det här betänkandet. Vår bedömning är att det sannolikt är behövligt med en reglering av det här slaget men det kräver ytterligare utredning.

Sekretess för arbetstagares anmälan

Enligt 28 kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller absolut sekretess hos Arbetsmiljöverket till skydd för arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd.

Av bestämmelsens ordalydelse följer att den enbart är tillämplig på arbetstagare. Det innebär att uppdragstagare utan arbetsgivare inte har möjlighet att anmäla missförhållanden till Arbetsmiljöverket under skydd av sekretess enligt bestämmelsen.

För att säkerställa att även uppdragstagare utan någon arbetsgivare får ett fullgott skydd av arbetsmiljölagstiftningen och har möjlighet att ta tillvara sina rättigheter utan att riskera sina uppdrag bör det övervägas om sekretessbestämmelsen kan utvidgas till att omfatta fler typer av arbetskraft.

Förtydliga betydelsefulla begrepp och ansvar som finns i dag

I samband med den här utredningen har vi kunnat konstatera att det finns ett antal begrepp i arbetsmiljölagstiftningen som saknar tillräckligt tydlig definition. Arbetsmiljöansvaret skulle bli tydligare av att vissa sådana begrepp som har en avgörande betydelse för arbetsmiljöansvaret klargörs. De begrepp vi främst tänker på är *arbetsställe* och *gemensamt arbetsställe*, samt att *råda* eller *ha rådighet* över något eller att ha ett s.k. *rådighetsansvar*.

Vi har tidigare i det här kapitlet redogjort för hur vi tolkar och använder ovan nämnda begrepp. Det har vi sett som nödvändigt för att över huvud taget kunna utreda exempelvis frågan om ett utvidgat rådighetsansvar. Vi anser inte att det ingår i vårt uppdrag att göra en översyn och/eller förändra dessa begrepp, utan vill i det här sammanhanget bara ge en kort bild av vad vi sett.

För att förstå de nämnda grundläggande begreppen behöver man ofta leta sig långt tillbaka i äldre förarbeten. Det blir då tydligt dels att begreppen i fråga kan ha kommit till under andra rättsliga förutsättningar än vad som gäller nu, dels att de kan vara svåra att tillämpa fullt ut på moderna förhållanden i arbetslivet. Det blir också tydligt att i vart fall en del av dem har varit föremål för liknande synpunkter (dvs. att de behöver förtydligas) i ett antal lagstiftningsärenden bakåt i tiden.²²⁰

Förtydligande av begreppen råda över och rådighet

Ett av de begrepp som saknar en tydlig definition är vad det innebär att *råda över* något, att *ha rådighet* eller att ha ett s.k. *rådighetsansvar*, som har varit av central betydelse i den här utredningen. Det är problematiskt när dessa begrepp samtidigt har en helt avgörande betydelse för när någon annan än arbetsgivaren har ett arbetsmiljöansvar. I viss mån avgränsar de här begreppen även arbetsgivarens ansvar. Stora delar av AFS 2020:1 om arbetsplatsens utformning gäller exempelvis inte för arbetsgivare som inte råder över en arbetsplats (se 4 §). Där förtydligas i de allmänna råden att det som avses med att inte råda över arbetsplatsen är att arbetsgivaren vare sig äger eller har

²²⁰ För en redogörelse av hur olika utredningar har lyft problematiken med begreppet arbetsställe, se: Selberg, Niklas, s. 390 ff. Selberg konstaterar också att det blir otydligt när samma begrepp används i olika rättsliga sammanhang inom ramen för samma lagstiftning. Han synes då avse samverkansreglerna respektive gränsen för arbetsgivarens arbetsmiljöansvar.

hyresavtal för arbetsplatsen, eller av annan anledning inte har möjlighet att påverka utformningen av arbetsplatsen.

Begreppet *råda över* finns i följande paragrafer i arbetsmiljölagen:

- 3 kap. 7 d § – om ett fast driftsställe är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter, är den som *råder över* arbetsstället ansvarig för samordningen.
- 3 kap. 12 § – den som *råder över* ett arbetsställe ska se till att det på arbetsstället finns sådana fasta anordningar att den som arbetar där utan att vara arbetstagare i förhållande till honom inte utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. Han ska även se till att andra anordningar som finns på arbetsstället kan användas utan sådan risk. I denna bestämmelse tillkommer enligt vårt förslag även begreppet *rådighetshavaren* för att göra bestämmelsen könsneutral där det tidigare stod *han* eller *honom*.
- 6 kap. 10 § andra stycket – om ett skyddsombud företräder en arbetstagare som utför arbete på ett arbetsställe över vilket dennes arbetsgivare *inte råder* är den arbetsgivare som *råder över* arbetsstället skyldig att låta skyddsombudet få tillträde dit i den omfattning som ombudet behöver för att fullgöra sitt uppdrag.
- 6 kap. 13 § – mål om tillämpning av 10 och 11 §§ handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. I fråga om talan mot arbetstagare eller, i fall som avses i 10 § andra stycket, mot den som *råder över* ett arbetsställe gäller dock vad som är föreskrivet om rättegång i allmänhet.

Anledningen till att innebörden av rådighet är oklar i arbetsmiljölagen kan vara att bestämmelsen om rådighetsansvar i 3 kap. 12 § första stycket har sin grund i en äldre likartad bestämmelse, som inte var direkt tillämplig utan förutsatte att Arbetsmiljöverket aktivt utfärdade ett föreläggande eller förbud mot den aktören i det enskilda fallet. Trots att bestämmelsen ändrades till ett ansvar som följer direkt av lag, utan Arbetsmiljöverkets ingripande, gjordes inga förtydliganden av vilka subjekt som skulle träffas av bestämmelsen. Det har i litteraturen uttryckts ett behov av en tydligare definition av vad rådighet över en plats innebär och vad som följer av detta.²²¹

²²¹ Selberg, Niklas, s. 403 f.

Det är en uppfattning som vi kan instämma i efter arbetet med den här utredningen.

Under vårt arbete har vi också fått in en del synpunkter från referensgruppen om att samordningsansvaret borde tydliggöras, men även den saken har vi bedömt ligga utanför vårt utredningsuppdrag. Vi kan emellertid konstatera att den synpunkten också kan ha koppling till frågan om vem som har rådighet över ett arbetsställe och därmed har det ansvaret.

Förtydliga eller förändra begreppet arbetsställe

Ett annat begrepp som saknar en tydlig definition är *arbetsställe*. Vårt förslag innefattar inte alls begreppet arbetsställe men vid vår beskrivning av rättsläget har vi utgått från hur det begreppet används i dag.

En förändring av begreppet anser vi dels ligga utanför vårt uppdrag, dels har vi inte heller sett det behovet för att kunna lämna våra förslag. En förändring, framför allt om den vore av det utvidgande slaget, skulle också kunna utvidga arbetsgivarens ansvar snarare än andra aktörers, vilket inte är syftet med vårt uppdrag.

Däremot har vi vid vår utredning sett behovet av förtydliganden för vissa situationer och särskilt då för att möta den nya tidens arbetsmiljö som kan vara i det närmaste helt digital. Arbetsstället skulle enligt vår bedömning behöva utvidgas till att avse något annat än ett fysiskt avgränsat område.²²²

Även det IT-baserade mobila arbetet, som blir allt vanligare, medför oklarheter gällande vad som avses med arbetsställe och vad som därmed utgör rådighetsansvarets gräns på fysiska platser. Som framgår av vår analys i avsnitt 3.7.7 ser vi inte det som lämpligt att betrakta caféägare, hotellägare och dylikt som sådana aktörer vars rådighetsansvar eller samordningsansvar även ska täcka IT-baserat mobilt arbete som utförs på deras arbetsställe av andra än deras egna arbetstagare. Som lagstiftningen ser ut nu kan det dock uppfattas som att det rådighetsansvar som finns i 3 kap. 12 § första stycket arbetsmiljölagen träffar alla som är ansvariga för ett arbetsställe, dvs. även caféägare och liknande.

²²² Jfr Selberg, Niklas, s. 404. Han resonerar om möjligheten att inte bara beakta rumsliga faktorer utan att de arbetsstället som ett funktionellt begrepp som syftar till att spegla den grupp av huvudmän som bör ha ett ansvar i relation till varandra och till varandras respektive arbetstagare.

Koppla arbetsmiljöansvaret till annan än arbetsgivare och arbetstagare

Som vi beskrev i inledningen av det här kapitlet är arbetsgivar- och arbetstagarbegreppen av stor vikt i fråga om arbetsmiljöansvar. Vi har bedömt att även den frågan ligger utanför vårt uppdrag att förändra.

Att förändra i arbetsgivar- och arbetstagarbegreppen är en stor fråga som dels kan komma att få genomslag på andra rättsområden, dels kan medföra svåröverskådlig praxis om arbetsmiljörätten skulle gå i en annan riktning än andra rättsområden. Som det är nu kan paralleller ofta dras mellan rättsområdena och till Arbetsdomstolens praxis, vilket medför en viss förutsebarhet även om bedömningarna stundtals kan vara svårt och innefatta många moment.

Dessutom är förslaget på ett nytt direktiv från EU-kommissionen gällande plattformsarbetares status under förhandling och vi har inte bedömt det som lämpligt att föregå det arbetet. Det är för tidigt att avgöra vad det förslaget kommer att mynna ut i.

En förändring av begreppen i sig medför inte att gränsdragningsproblematiken försvinner, den flyttar bara på sig till de nya frågor som blir avgörande att bedöma i stället.²²³ Även de förslag vi har lämnat i det här betänkandet innehåller vissa sådana bedömningsmoment som är svåra att komma ifrån. Våra förslag gör dock att gränsdragningen mellan arbetstagare och uppdragstagare blir av mindre betydelse för arbetsmiljöansvaret, varför vi anser att våra förslag tjänar uppdragets syfte och medför en förbättring av arbetsmiljön för stora delar av den arbetskraft som i dag har en bristande arbetsmiljö.

Vi har tidigare beskrivit Australiens arbetsmiljölagstiftning, som har utformats i syfte att skydda all arbetskraft oavsett benämning från de risker som finns oavsett hur arbetet är anordnat. Australien har helt gått ifrån arbetsgivaren som den ansvarige och arbetstagaren som den skyddsvärde, utan har uttryckt ett ansvar för all arbetskraft som ska tas av den som bedriver affärsverksamhet och har en ställning där de kan förebygga eller kontrollera arbetsmiljörisker.

Våra förslag gällande uppdragsgivarens ansvar liknar i viss mån den australiensiska lagstiftningen i och med att vi också inför ett arbetsmiljöansvar för en annan aktör än arbetsgivaren till förmån för fler än arbetstagare. Men vi går inte så långt som att låta det ansvaret ta över den eventuella arbetsgivarens ansvar. För en mer långsiktig ut-

²²³ Se SOU 2017:24 s. 236 ff. Jfr också remissvaret på det betänkandet från Uppsala universitet, se remissammanställningen till SOU 2017:24, A2017/00714, s. 57.

veckling av arbetsmiljön och ansvaret för den kan det övervägas om arbetsmiljöansvaret ska vara så knutet till att det finns en arbetsgivare och arbetstagare på så sätt som gäller i dag.

4 Sanktionsavgifter på fler områden

4.1 Inledning

4.1.1 Vårt uppdrag om sanktionsavgifter på fler områden

I sin arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 konstaterar regeringen att arbetsmiljöreglerna bör ses över ur ett jämställdhetsperspektiv. Arbetsmiljöreglerna måste ge samma skydd för kvinnor och män oavsett yrke, bransch eller sektor och arbetsmiljöproblem som relaterar till organisatoriska och sociala faktorer på arbetsplatsen behöver hanteras med samma allvarsamhet som de fysiska riskerna på arbetsplatsen.¹

Den arbetsrelaterade ohälsan ökar hos både kvinnor och män, men kvinnor är sjukskrivna i betydligt högre utsträckning än män. Ökningen är framför allt relaterad till stress och brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön i kvinnodominerade sektorer. Regeringen anser därför att det finns anledning att undersöka hur den organisatoriska och sociala arbetsmiljön kan förbättras för att bland annat komma åt de arbetsmiljörisker som finns i kvinnodominerade sektorer. En fråga som regeringen anser behöver beaktas i det arbetet är om det behövs sanktionsavgifter på fler områden än i dag.²

Arbetsmiljölagen är en ramlag som kompletteras av bestämmelser i arbetsmiljöförordningen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Bemyndiganden för regeringen att utfärda föreskrifter som kompletterar arbetsmiljölagen finns bland annat i 4 kap. 1–10 §§ arbetsmiljölagen. Regeringen har delegerat vidare större delen av sin normgivningskompetens inom arbetsmiljöområdet till Arbetsmiljöverket genom 18 § arbetsmiljöförordningen.

Regeringen har också rätt att föreskriva om sanktionsavgifter för överträdelse av sådana föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap.

¹ Skr. 2020/21:92 s. 22 f.

² A.a.

1–8 §§ arbetsmiljölagen. Det framgår av 8 kap. 5 § samma lag. Även denna föreskriftsrätt har regeringen delegerat vidare till Arbetsmiljöverket.³

Enligt nuvarande bemyndigande får Arbetsmiljöverket alltså inte föreskriva om sanktionsavgift för överträdelse av föreskrifter som meddelats enligt 4 kap. 9–10 §§ arbetsmiljölagen eftersom bemyndigandet endast omfattar föreskrifter enligt 4 kap. 1–8 §§ samma lag.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö trädde i kraft den 31 mars 2016. Överträdelse av dessa föreskrifter samt AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete kan enligt gällande regler inte resultera i sanktionsavgifter. I kommittédirektiven förklaras detta med att föreskrifterna är meddelade med stöd av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen.

Utredningens uppdrag enligt kommittédirektiven är att ta ställning till 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. Om utredningen bedömer att det är lämpligt ska utredningen utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredningen ska ha som utgångspunkt att sanktionsavgifter endast ska kunna tas ut för överträdelser av föreskrifter som uppfyller vissa grundläggande krav, till exempel inte kräver mer ingående bedömningar eller innefattar ett stort tolkningsutrymme. Därför bör utredningen 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 utredningen kommer fram till att så är fallet bör utredningen 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.

Av kommittédirektiven framgår vidare att även sanktionsavgifternas närmare utformning har betydelse för hur effektiva de blir samt att utredningen ska beakta rätten till en rättvis rättegång.

³ Se 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen.

4.1.2 Inriktning och avgränsning

Vi tolkar uppdraget som att det i första hand handlar om att se över möjligheten för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om sanktionsavgift enligt bemyndigandet (8 kap. 5 § arbetsmiljölagen och 18 § första stycket 4 i arbetsmiljöförordningen) och ta ställning till om det ska utökas till att även omfatta överträdelse av vissa föreskrifter eller vissa delar av sådana föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen.

Vårt uppdrag är begränsat till just sanktionsavgifter. Andra delar av det arbetsmiljörättsliga sanktionssystemet ligger därför utanför vårt uppdrag, likaså frågan om det finns andra sätt att komma åt problematiken.

Arbetsmiljöverket har, genom 18 § första stycket 6 arbetsmiljöförordningen, bemyndigats att meddela föreskrifter enligt 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen. De flesta av Arbetsmiljöverkets föreskrifter är meddelade med stöd av detta bemyndigande. Det är fråga om ett stort antal föreskrifter. Arbetsmiljöverket har dock inte någon förteckning eller sammanställning där det framgår vilka dessa föreskrifter är.

Mot bakgrund av detta har utredningen ställt sig frågan om syftet med kommittédirektiven har varit att ge oss ett uppdrag att undersöka samtliga föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen och vi har kommit fram till att så inte är fallet. Den skyddsgrupp som kommittédirektiven inriktar sig på är kvinnliga arbetstagare. Det konstateras i direktiven att den arbetsrelaterade ohälsan har ökat mest för kvinnor och framför allt i kvinnodominerade sektorer. I direktiven har det också identifierats att det är ohälsa till följd av organisatoriska och sociala arbetsmiljöfaktorer som ökar. Av direktiven framgår vidare att överträdelse av AFS 2001:1 och AFS 2015:4 inte kan resultera i sanktionsavgifter eftersom dessa föreskrifter är meddelade med stöd av 4 kap. 10 §. Utredningen bedömer därför att vårt uppdrag handlar om att analysera om det bör införas en möjlighet för Arbetsmiljöverket att koppla sanktionsavgifter till sådana föreskrifter i AFS 2001:1 och AFS 2015:4 som har meddelats med stöd av 4 kap. 10 §.

Som ett led i vårt arbete ska vi, enligt kommittédirektiven, bedöma om endast vissa föreskrifter eller vissa delar av sådana föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen

uppfyller de krav som måste ställas för att det ska vara lämpligt att vara förenade med sanktionsavgift. Arbetsmiljöverket kan inom ramen för sin föreskriftsrätt ändra och upphäva sina föreskrifter samt införa nya. Utredningens granskning av Arbetsmiljöverkets föreskrifter ger mot den bakgrunden i princip endast en nulägesbild eftersom granskningen görs utifrån föreskrifternas nuvarande lydelse. För ändamålet är det därför inte motiverat att analysera fler föreskrifter enligt 4 kap. 10 § än de som finns i AFS 2001:1 och AFS 2015:4.

En analys av AFS 2001:1 och AFS 2015:4 ger dock svar på frågan *om endast vissa föreskrifter eller vissa delar av sådana föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen uppfyller de krav som måste ställas för att det ska vara lämpligt att vara förenade med sanktionsavgift* bara om analysen visar att föreskrifterna innehåller både bestämmelser som uppfyller kraven och sådana som inte gör det. I annat fall behöver vi granska fler föreskrifter som är meddelade med stöd av 4 kap. 10 §.

Vid bedömningen om föreskrifterna uppfyller de krav som måste ställas för att det ska vara lämpligt att förenas med sanktionsavgift utgår utredningen från de riktlinjer/principer som regeringen angett i lagstiftningsärenden om sanktionsavgift. Det ligger utanför vårt uppdrag att föreslå nya riktlinjer eller principer i detta avseende.

4.2 Vad är en sanktionsavgift?

Sanktionsavgift är ett av de sanktionsverktyg som förekommer inom arbetsmiljöområdet. I arbetsmiljölagen regleras sanktionsavgifter i 8 kap. 5–10 §§. Andra sanktioner enligt arbetsmiljölagen är straff (8 kap. 1–2 §§), förverkande av en anordning, ett ämne eller av motsvarande värde (8 kap. 4 §), samt vitesföreläggande och vitesförbud (7 kap. 7 §). Det bör även nämnas att det finns en bestämmelse om arbetsmiljöbrott i 3 kap. 10 § brottsbalken.

Det finns inte någon definition av sanktionsavgifter i arbetsmiljölagen, men definitioner finns att hitta i litteraturen.

En sanktionsavgift är en administrativ avgiftspåföljd av straffliknande karaktär som påförs till följd av en lagöverträdelse. En sanktionsavgift påförs av en förvaltningsmyndighet eller domstol på en fysisk eller en juridisk person.

Så har sanktionsavgift definierats av författarna till den nordiska forskningsrapporten *Administrativa sanktionsavgifter. En nordisk komparativ studie*.⁴

Sanktionsavgifter har varierade syften och utformning. För att fastställa sanktionsavgiftsbeloppen används ofta schabloner. Både fysiska och juridiska personer kan föreläggas en sanktionsavgift.

Ansvar är ofta strikt, dvs. skyldighet att betala en sanktionsavgift uppkommer när en regelöverträdelse objektivt kan konstateras oberoende av eventuellt uppsåt eller oaktsamhet. Så är fallet när det gäller sanktionsavgifter enligt arbetsmiljölagen, till exempel. Det finns dock avgiftsregler där påförande av sanktionsavgift förutsätter uppsåt eller oaktsamhet. Sådana regler finns bland annat i främjandelagen, produktsäkerhetslagen, konkurrenslagen och marknadsföringslagen.⁵

Förekomsten av sanktionsavgifter har ökat under de senaste årtiondena och lagstiftaren har bland annat ansett att sanktionsavgifter skapar förutsättningar för ett effektivare sanktionssystem, bättre utnyttjande av rättsväsendets resurser och ger möjlighet till kännbara ekonomiska sanktioner mot juridiska personer. Implementeringen av EU-rätten har också medfört att förekomsten av administrativa sanktionsavgifter har ökat i svensk rätt.⁶

Sanktionsavgifter omfattas, till skillnad från böter, inte av definitionen av straff som finns i 1 kap. 3 § brottsbalken och är därför formellt sett inte en del av det straffrättsliga systemet, men de liknar straff på sådant sätt att de är en tillbakaverkande ekonomisk sanktion med ett avskräckande, bestraffande eller i vissa fall vinstelimineringande syfte. I många fall har sanktionsavgifter också fått ersätta eller komplettera straff.⁷

En skillnad mellan sanktionsavgifter och viten är att viten är framåtsyftande sanktioner som används för att förmå någon att vidta eller inte vidta en viss åtgärd medan sanktionsavgifter är en tillbakaverkande sanktion för överträdelse av vissa föreskrifter.⁸ När vite föreläggs, ska det enligt 3 § viteslagen (1985:206) fastställas till belopp

⁴ Halila, Leena, Lankinen, Veronica och Nilsson, Annika, *Administrativa sanktionsavgifter En nordisk komparativ studie*, TemaNord 2018:511, s. 26.

⁵ Se Warnling Conradson, Wiweka, och Nilsson, Annika, *Sanktionsavgifter: särskilt i näringsverksamhet*, Andra upplagan, Norstedts Juridik, 2020, s. 293.

⁶ Se Crafoord, Clarence och Nykvist, Olle, *Företagens minimirättigheter enligt Europakonventionen vid påförande av administrativa sanktionsavgifter*, Svensk Juristtidning, 2021, s. 902.

⁷ Warnling Conradson och Nilsson, s. 48 f.

⁸ Se t.ex. prop. 2017/18:220 s. 233.

som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå hen att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Sanktionsavgiftsbeloppet, däremot, ska i det särskilda fallet gå att förutse och fastställa utifrån sanktionsavgiftsbestämmelsen. Det följer av regeringens riktlinjer för sanktionsavgifter (se avsnitt 4.4.1) och i arbetsmiljölagen framgår det av 8 kap. 5 § andra stycket. För sanktionsavgifter finns det inte någon särskild lag som motsvarar viteslagen.

4.3 Sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet

4.3.1 Regelverket

Ramlag och myndighetsföreskrifter

I arbetsmiljölagen finns bestämmelserna om sanktionsavgifter i 8 kap. 5–10 §§. Eftersom arbetsmiljölagen är en ramlag reglerar den endast de allmänna ramarna för sanktionsavgiftssystemet.

Regeringen har, i 8 kap. 5 § första stycket arbetsmiljölagen, bemyndigats att föreskriva om sanktionsavgifter för överträdelse av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§ samma lag. (Vi återkommer till bemyndigandena enligt 4 kap. arbetsmiljölagen i avsnitt 4.3.4.) Denna föreskriftsrätt har regeringen delegerat vidare till Arbetsmiljöverket genom 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen. De närmare bestämmelserna om sanktionsavgifter finns alltså i Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

År 1994 infördes möjligheten för Arbetarskyddsstyrelsen⁹ att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet.¹⁰ Arbetarskyddsstyrelsen och sedan Arbetsmiljöverket kunde därmed föreskriva om sanktionsavgifter för överträdelse av föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndiganden i 4 kap. 1–3 §§ och 4 kap. 8 § första stycket arbetsmiljölagen.

Tjugo år senare, dvs. 2014, genomfördes en omfattande sanktionsavgiftsreform på arbetsmiljöområdet. För att åstadkomma ett effektivare sanktionssystem ersatte sanktionsavgifter i stor utsträckning straffrättsliga påföljder. Syftet med reformen var framför allt

⁹ Arbetsmiljöverket bildades 2001 genom en sammanslagning av Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionens tio distrikt.

¹⁰ Se prop. 1993/94:186 och förordning (1994:580) om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

bättre regelefterlevnad, enklare administration och snabbare reaktion med mer kännbara påföljder för överträdelser.¹¹ Området för sanktionsavgifter utökades därmed till att avse överträdelse av föreskrifter som meddelats enligt 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen.¹²

Straffsanktioner har dock behållits för uppsåtligt eller oaktsamt lämnande av oriktiga uppgifter till Arbetsmiljöverket, borttagande av skyddsanordningar, överträdelser av vissa regler gällande minderåriga och brott mot förelägganden och förbud som inte förenats med vite.¹³

När Arbetsmiljösanktionsutredningen skrev sitt betänkande (SOU 2011:57) hade Arbetsmiljöverket endast utfärdat tre föreskrifter om sanktionsavgift, vilka fanns i AFS 2005:3 om besiktning av trycksatta anordningar, AFS 2006:1 om asbest och AFS 2006:8 om provning med över- eller undertryck.¹⁴ Innan lagändringen genomfördes 2014 hade Arbetsmiljöverket dock beslutat om ytterligare några föreskrifter om sanktionsavgifter. Dessa finns i AFS 2011:19 om kemiska arbetsmiljörisker, AFS 2012:1 om användning av motorredjesågar och röjsågar och AFS 2012:5 om förbud att på marknaden släppa ut ledade skärverktyg avsedda för bärbara, handhållna röjsågar.

Sedan reformen 2014 har ett stort antal föreskrifter om sanktionsavgifter tillkommit. På Arbetsmiljöverkets webbplats finns en sammanställning som visar vilka föreskrifter med sanktionsavgift som finns inom myndighetens tillsynsområde.¹⁵

Strikt ansvar

Av 8 kap. 5 § första stycket arbetsmiljölagen följer att strikt ansvar ska gälla, dvs. att sanktionsavgiften ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Bestämmelsen infördes av effektivitetsskäl och tanken var att tillsynsmyndigheten inte skulle behöva lägga resurser på att utreda vem inom en organisation

¹¹ Se prop. 2012/13:143, s. 72.

¹² A.a. s. 75 f.

¹³ Se 8 kap. 1–3 §§ arbetsmiljölagen.

¹⁴ Se SOU 2011:57, s. 70.

¹⁵ www.av.se/globalassets/filer/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/boter-straff-och-sanktionsavgifter/sanktionsavgifter-foreskrifter-paragrafer-med-sanktionsavgifter.pdf (hämtat 2022-04-27).

som haft uppsåt eller varit oaktsam utan myndigheten skulle kunna begränsa utredningen till själva överträdelsen.¹⁶

Sanktionsavgiftens storlek

Enligt 8 kap. 5 § andra stycket arbetsmiljölagen ska en sanktionsavgift vara lägst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.¹⁷ Det framgår även av bestämmelsen att en föreskrift om sanktionsavgift ska ange hur avgiften beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter är sanktionsavgifternas storlek mycket varierande. Sanktionsavgifterna förekommer både som fasta avgifter och som differentierade avgifter som beräknas utifrån en särskild beräkningsgrund.

I allmänhet är avgifterna differentierade så att högre avgifter riktas mot större företag och för produkter med högre värde. I de fall sanktionsavgiften är differentierad för att stora arbetsgivare ska betala mer än små arbetsgivare beräknas avgiften efter antalet sysselsatta i företaget eller organisationen. Definitionen av antalet sysselsatta framgår inte av själva föreskriftstexterna utan det finns vanligtvis beskrivet i de allmänna råden till föreskrifterna vad som avses.¹⁸

I antalet sysselsatta räknas både anställda och inhyrda, oavsett om de arbetar hel- eller deltid. Det är samtliga sysselsatta knutna till ett visst organisationsnummer som räknas, inte bara de som arbetar på arbetsstället där överträdelsen konstaterats. För verksamheter utan anställda avses med antalet sysselsatta de personer som driver verksamheten och inhyrd arbetskraft, oavsett om de arbetar heltid eller deltid. Antalet sysselsatta beräknas utifrån information avseende den dag då överträdelsen konstaterades.¹⁹

Arbetsgivare med 500 sysselsatta eller fler får betala maximal avgift. Högsta avgift som är baserad på antalet sysselsatta varierar mellan 40 000 kronor och 1 000 000 kronor. Det vanligaste maxbeloppet som är baserat på antalet sysselsatta är 400 000 kronor. I två fö-

¹⁶ Se prop. 1993/94:186, s. 49.

¹⁷ Tidigare var 100 000 kronor högsta tillåtna avgift. Genom sanktionsavgiftsreformen 2014 höjdes maximibeloppet från 100 000 kronor till 1 000 000 kronor.

¹⁸ I exempelvis AFS 2015:2 om kvarts – stendamm i arbetsmiljön finns det dock inte någon definition av begreppet sysselsatta varken i föreskriftstexten eller i de allmänna råden.

¹⁹ Se t.ex. de allmänna råden till 60 a § AFS 1999:3 om byggnads- och anläggningsarbete.

reskrifter förekommer dock maxbeloppet 1 000 000 kronor. Det gäller dykförbud i 25 § AFS 2010:16 om dykeriarbete och förbud i 16 § AFS 2007:7 om rök- och kemdykning.

För regler som rör produkter kombineras ofta en fast avgift (15 000–150 000 kronor) med en procentsats (10 procent) av produktens historiska försäljningsvärde. Högsta avgift enligt denna beräkningsgrund är oftast 1 000 000 kronor men för vissa maskiner gäller maxbelopp om 500 000 kronor.²⁰

Sanktionsavgift och vite

I 8 kap. 5 a § arbetsmiljölagen finns en bestämmelse som innebär att om en överträdelse omfattas av Arbetsmiljöverkets föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § samma lag ska sanktionsavgift inte tas ut för samma gärning. I prop. 2012/13:143 s. 105 har regeringen uttalat följande:

Genom den föreslagna regleringen blir det möjligt för Arbetsmiljöverket att i ökad omfattning använda sig av förelägganden och förbud. Regleringen innebär att Arbetsmiljöverket alltid kommer att kunna använda sig av förelägganden eller förbud för att framtvunga en åtgärd. I många fall kommer det också att vara möjligt att påföra sanktionsavgift för överträdelser i förfluten tid i fall där föreskrift om sanktionsavgift har meddelats. När det gäller vissa överträdelser som är s.k. perdurerande brott och anses vara en och samma pågående gärning kommer det inte att bli möjligt att på detta sätt använda både föreläggande/förbud och sanktionsavgift utan verket får välja det ena eller andra alternativet.

Kammarrätten i Göteborg har i ett mål från 2019 prövat om en sanktionsavgift stred mot 8 kap. 5 a § arbetsmiljölagen.²¹ Arbetsmiljöverket uppmärksammade vid en inspektion att ett bolag utförde byggnads- och anläggningsarbete på höjd över två meter utan tillräckligt fallskydd. Vid inspektionen meddelade Arbetsmiljöverket beslut om förbud, enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen, att utföra arbetet utan fallskydd. Myndigheten utfärdade sedan också ett föreläggande om sanktionsavgift till bolaget med stöd av 60 a § AFS 1999:3 om byggnads- och anläggningsarbete.

Kammarrätten menade att sanktionsavgiften avsåg överträdelsen vid inspektionen då det uppmärksammades att arbete utfördes utan

²⁰ Se 6 § AFS 2008 :3 om maskiner.

²¹ Kammarrätten i Göteborg, dom 2019-06-10, mål nr 1914–19.

tillräckligt fallskydd, medan förbudet att utföra arbete utan fallskydd, tog sikte på att förhindra framtida överträdelser av bestämmelserna. Kammarrätten fann därmed att sanktionsavgiften inte stred mot 8 kap. 5 a § arbetsmiljölagen.

I prop. 2012/13:143 har regeringen uttryckt en avsikt att följa hur Arbetsmiljöverket hanterar sanktionsavgiftsförelägganden. Det skulle, enligt regeringen, även uppmärksammas i vad mån Arbetsmiljöverket kombinerar ett avgiftsföreläggande som avser en överträdelse i förfluten tid med ett föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen för att förhindra fortsatt överträdelse.²² Regeringen har inte tagit initiativ till sådan uppföljning.

Ansvarssubjekt för sanktionsavgifter

Sanktionsavgiften ska tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde och avgiften ska tillfalla staten (8 kap. 6 § första och tredje styckena arbetsmiljölagen). Anspråket riktar sig endast mot den som drev verksamheten vid den aktuella tidpunkten och det finns inget utrymme för att ta ut sanktionsavgiften av någon annan, till exempel en fysisk person i ledningen i stället för av den juridiska personen som äger verksamheten.²³

Jämkningsmöjligheter

Avgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften (8 kap. 6 § andra stycket arbetsmiljölagen). Av förarbetena till lagen framgår att när Arbetsmiljöverket prövar fråga om sanktionsavgift i ett enskilt fall ska myndigheten även beakta omständigheter som kan leda till nedsättning av avgiften. Vidare anges att det dock är i förvaltningsdomstolen som frågor om nedsättning huvudsakligen kommer att prövas.²⁴

I författningskommentarerna anges att en överträdelse kan anses som ringa när den, vid en samlad bedömning, framstår som obetydlig med hänsyn till ett intresse som är avsett att skyddas genom före-

²² Se prop. 2012/13:143, s. 85.

²³ Gullberg, Hans, och Rundqvist, Karl-Ingvar, *Arbetsmiljölagen i lydelse den 1 juli 2018: kommentarer och författningar*, Norstedts Juridik, 2018, s. 363.

²⁴ Se prop. 2012/13:143, s. 79.

skriften. Ett exempel på när en överträdelse kan vara ursäktlig är om den beror på en omständighet utanför arbetsgivarens kontroll. Jämkning kan också ske om det skulle vara oskäligt att ta ut en avgift med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, till exempel om den inte står i rimlig proportion till överträdelsen.²⁵

Sanktionsavgiftsförfarandet

Sanktionsavgiftsförfarandet regleras i 8 kap. 6 a § arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverket prövar frågor om sanktionsavgift genom avgiftsföreläggande. Den som bedöms vara ansvarig för överträdelsen föreläggs att godkänna föreläggande omedelbart eller inom viss tid. Godkänns föreläggandet gäller det som domstols lagakraftvunna avgörande om att avgift ska tas ut. Om avgiftsföreläggandet inte har godkänts inom utsatt tid får Arbetsmiljöverket, enligt 8 kap. 7 § arbetsmiljölagen, ansöka hos förvaltningsrätt om att sanktionsavgift ska tas ut.

Tidigare hade Arbetsmiljöverket möjlighet att direkt ansöka hos förvaltningsrätten om sanktionsavgift utan att först utfärda ett föreläggande.²⁶ Sådan valmöjlighet togs bort år 2014 och förfarandet med avgiftsföreläggande gjordes obligatoriskt eftersom det var det förfarande som regelmässigt hade använts.²⁷

Arbetsmiljöverkets föreläggande om sanktionsavgifter är inte överklagbara. Av 41 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Enligt praxis avser uttrycket *påverka någons situation* främst beslutets faktiska verkningar i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation (jfr. t.ex. RÅ 2003 ref. 87, RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7).²⁸ Om mottagaren av ett avgiftsföreläggande från Arbetsmiljöverket invänder mot att avgiften ska tas ut eller inte besvarar föreläggandet kan denne inte bli skyldig att betala sanktionsavgift utan att frågan först har prövats

²⁵ A.a. s. 89 f.

²⁶ Se prop. 1993/94:186 s. 52.

²⁷ Se prop. 2012/13:143 s. 75 f.

²⁸ Warnling Conradson och Nilsson, s. 351.

av domstol.²⁹ Det betyder att avgiftsföreläggande i sig inte har sådan verkan som avses i 41 § förvaltningslagen för att kunna överklagas.³⁰

De mål om sanktionsavgifter enligt arbetsmiljölagen som förekommer i förvaltningsrätten avser alltså inte överklaganden, utan målen har i stället initierats av Arbetsmiljöverket genom ansökan om att avgiften ska tas ut. Vi återkommer till detta i avsnitt 4.3.2.

Delgivning, verkställighet och preskription

En sanktionsavgift får bara tas ut om Arbetsmiljöverkets ansökan har delgetts den som avgiftsföreläggandet riktas mot inom fem år från det att överträdelsen skedde. Beslut om sanktionsavgift verkställs av länsstyrelsen. Om betalning inte sker inom två månader från det att beslutet vann laga kraft ska dröjsmålsavgift tas ut (se 8 kap. 8 § arbetsmiljölagen).

Sanktionsavgiften preskriberas om den inte verkställs inom fem år från det att avgiftsföreläggandet godkänts eller ett domstolsavgörande vunnit laga kraft (se 8 kap. 10 § arbetsmiljölagen).

4.3.2 Handläggningen av sanktionsavgifter

I detta avsnitt beskriver vi förenklat hur handläggningen av sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet går till. Vi utgår från Arbetsmiljöverkets rutiner för sanktionsavgifter³¹ och bestämmelserna i 8 kap. 5–10 §§ arbetsmiljölagen.

Arbetsmiljöverket gör en inspektion på en arbetsplats. Vid inspektionen upptäcker Arbetsmiljöverkets inspektör att arbetsgivaren har överträtt en bestämmelse som är belagd med sanktionsavgift. Inspektören upprättar ett faktaunderlag där hen dokumenterar när och på vilket sätt en regel förenad med sanktionsavgift har överträtts samt andra relevanta uppgifter såsom antalet sysselsatta.

Inspektören samråder med jurist och beslutsfattare som tar ställning till om det finns förutsättningar för jämkning av avgiften. Sedan skickar Arbetsmiljöverket ett avgiftsföreläggande till arbetsgivaren

²⁹ Se prop. 2012/13:143, s. 90.

³⁰ Bestämmelsen i 9 kap. 2 § första stycket arbetsmiljölagen där det framgår att Arbetsmiljöverkets beslut i enskilda fall enligt denna lag eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol behöver alltså läsas ihop med 41 § förvaltningslagen när det gäller Arbetsmiljöverkets förelägganden om sanktionsavgifter.

³¹ Arbetsmiljöverket, *Rutiner för sanktionsavgifter och viten*, 2016-01-08, 2013/112426.

som får viss tid på sig att godkänna avgiftsföreläggandet.³² Till avgiftsföreläggandet bifogas vanligtvis det ovan nämnda faktaunderlaget.

Först när arbetsgivaren godkänt avgiftsföreläggandet inom den angivna tiden blir avgiftsföreläggandet bindande och likställs med en lagakraftvunnen dom. Det innebär att arbetsgivaren blir skyldig att betala sanktionsavgiften. Arbetsmiljöverket skickar kopia på beslutet till länsstyrelsen och begär verkställighet. Länsstyrelsen inkasserar sanktionsavgiften.³³

Om arbetsgivaren har invändningar mot avgiftsföreläggandet ska Arbetsmiljöverket, enligt sina rutiner för sanktionsavgifter, ompröva ärendet. Omprövningen kan avse både frågan om avgiftsföreläggandet fortfarande är berättigat och om avgiftsbeloppet ska sättas ned. Arbetsmiljöverket kan bara ändra avgiftsföreläggandet till arbetsgivarens fördel.

Om arbetsgivaren inte hörs av inom förelagd tid eller godkänner avgiftsföreläggandet för sent likställs det med att arbetsgivaren inte godtar föreläggandet.³⁴ Godkänner arbetsgivaren inte avgiftsföreläggandet eller om Arbetsmiljöverket inte tar hänsyn till arbetsgivarens eventuella invändningar ansöker Arbetsmiljöverket om påförande av avgiften hos förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten fungerar då som första beslutsinstans eftersom mål hos förvaltningsrätt avseende sanktionsavgift inom arbetsmiljöområdet inte anhängiggörs genom överklagande utan inleds genom en ansökan av Arbetsmiljöverket.

Om förvaltningsrätten bifaller Arbetsmiljöverkets ansökan och beslutet vinner laga kraft ska domstolen skicka kopia på domen till länsstyrelsen som verkställer domen. Arbetsgivaren ska med andra ord betala sanktionsavgiften till länsstyrelsen.³⁵

Ett beslut av förvaltningsrätten om påförande av sanktionsavgift kan överklagas till kammarrätt. För överprövning i kammarrätt krävs prövningstillstånd. Det framgår av 8 kap. 7 § andra stycket arbetsmiljölagen.

³² Enligt 8 kap. 6 § arbetsmiljölagen ska sanktionsavgiften påföras den fysiska eller juridiska personen som drev den verksamhet där överträdelsen skedde. Avgiftsföreläggandets adressat kan vara annan än arbetsgivaren, beroende på situation och vilken bestämmelse som överträtts. Vi har valt att skriva *arbetsgivare* i beskrivningen för att texten ska bli lättare att läsa.

³³ Av 8 kap. 8 § andra stycket arbetsmiljölagen framgår att ett beslut om att avgift ska tas ut ska genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften ska betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta ska tas in i beslutet.

³⁴ Angående för sent godkännande, se exempelvis dom från Förvaltningsrätten i Umeå den 2021-08-23, mål nr. 625–21. Målet gällde dock sanktionsavgifter enligt arbetstidslagen. 27 § arbetstidslagen innehåller en bestämmelse om godkännande av avgiftsföreläggande som i stort motsvarar den i 8 kap. 6 a § arbetsmiljölagen.

³⁵ Se 8 kap. 8 § andra stycket arbetsmiljölagen.

Handläggning av sanktionsavgiftsärenden avseende arbetstid och utstationering går till på samma sätt som handläggning av sanktionsavgiftsärenden för överträdelse av Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

År 2021 meddelade Arbetsmiljöverket 1 260 förelägganden om sanktionsavgift. De branscher som fick flest avgiftsförelägganden var bygg, handel och tillverkning. De vanligaste orsakerna till avgiftsföreläggandena var avsaknad av fallskydd och arbetsmiljöplan vid byggnads- och anläggningsarbete samt obesiktade trycksatta anordningar.³⁶

4.3.3 Utvärdering av sanktionsavgifter

Myndigheten för arbetsmiljökunskap håller för närvarande på att utvärdera sanktionsavgifterna enligt arbetsmiljölagen och arbetstidslagen. Syftet med myndighetens uppdrag är att undersöka, utvärdera och följa upp effekter och förändrade tillstånd, samt orsaker till detta, kopplat till överträdelser av Arbetsmiljöverkets föreskrifter och arbetstidslagen relaterat till sanktionsväxlingen som skedde 2014.³⁷

Rapporten om utvärderingen är ännu inte klar. Myndigheten för arbetsmiljökunskap bedömer att rapporten tidigast kommer att publiceras hösten 2022.

I detta sammanhang kan det också nämnas att Arbetsmiljöverket tog fram en rapport 2017 vars syfte var att ge en lägesbild av hur systemet med utökade sanktionsavgifter ditintills hade fungerat/tillämpats. Rapporten behandlade inte frågan om systemets effekter, dvs. om det ledde till bättre regelefterlevnad och färre olyckor.³⁸

Lägesbilden visade att drygt hälften av mottagarna av avgiftsföreläggandena godkände avgiften i tid och knappt hälften av dem inkom med invändningar. De vanligaste invändningarna var att arbetsgivaren inte höll med om påstådda överträdelser, att föreskriften var otydlig, att avgiften var orättvis, att arbetsgivaren hade fullgjort sina åtaganden men att enskilda arbetstagare brutit mot arbetsgivarens instruktioner och lönsamhetsproblem. Mer än hälften av avgiftsföreläggandena avsåg överträdelse av bestämmelserna om fallskydd och

³⁶ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2021, s. 20 f.

³⁷ Se <https://mynak.se/utvardering-av-sanktionsavgifter-gallande-arbetsmiljo-och-arbetstidsregler/> (besökt 2022-06-15).

³⁸ Se Arbetsmiljöverket, *Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild* (Författare: Rolf Sandahl), 2017-01-19.

www.av.se/globalassets/filer/publikationer/rapporter/sanktionsavgifter_-_en_lagesbild-rapport.pdf (hämtat 2021-11-22).

trucktillstånd. Domstolen biföll Arbetsmiljöverkets ansökan om utdömmande av sanktionsavgift utan någon jämkning av beloppet i 96 procent av fallen. Handläggningstiden (från inspektion till dom) var mindre än tio månader i 60 procent av ärendena. Det längsta ärendet tog tjugotvå månader.

4.3.4 Bemyndiganden

Något om olika begrepp

Vi inleder detta avsnitt med att presentera och förklara utredningens användning av olika begrepp.

Begreppet *regler* är en gemensam beteckning för föreskrifter och allmänna råd. Vi använder begreppet regler synonymt med *bestämmelser*.

Med *föreskrifter* menar vi regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. Föreskrifter kan vara beslutade av riksdagen (t.ex. arbetsmiljölagen), regeringen (t.ex. arbetsmiljöförordningen) eller av en myndighet (t.ex. Arbetsmiljöverkets föreskrifter).³⁹

En samlade beteckning för lagar, förordningar och andra föreskrifter är *författning*.⁴⁰

Allmänna råd är också regler men de skiljer sig från föreskrifter genom att de inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. Med allmänna råd menar vi endast sådana som avser tillämpning av en föreskrift.⁴¹ Arbetsmiljöverket har utformat allmänna råd till flertalet av sina föreskrifter.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter har samlats i olika föreskriftshäften. Varje sådant häfte har ett AFS-nummer, till exempel AFS 2001:1. Förkortningen *AFS* står för Arbetsmiljöverkets/Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling. Vissa föreskrifter som utfärdades av Arbetarskyddsstyrelsen är fortfarande gällande.⁴² Varje föreskriftshäfte består av tvingande föreskrifter och allmänna råd som är Arbets-

³⁹ Jfr. 8 kap. 1 § regeringsformen.

⁴⁰ Se till exempel 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

⁴¹ I 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) definieras allmänna råd som *sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende*.

⁴² T.ex. AFS 1999:3 om byggnads- och anläggningsarbete.

miljöverkets rekommendationer om hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende för att uppfylla en föreskrift.⁴³

Eftersom ett föreskriftshäfte/AFS-nr inte består av en enda föreskrift utan av en samling föreskrifter använder vi begreppet föreskrifter i pluralform när vi syftar på visst föreskriftshäfte/AFS-nr.

Normgivningsmakten inom arbetsmiljöområdet

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Detta gäller under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kan riksdagen bemyndiga regeringen att bland annat meddela sådana föreskrifter. Föreskrifterna får dock inte avse annan rättsverkan av brott än böter.

Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne kan riksdagen också enligt 8 kap. 10 § regeringsformen medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela föreskrifter i ämnet.

Genom 1 kap. 2 c och 5 §§, 3 kap. 2 b §, 4 kap., vissa bestämmelser i 5 kap. och vissa bestämmelser i 7 kap. arbetsmiljölagen har riksdagen delegerat till regeringen att meddela föreskrifter som kompletterar lagen. Genom 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen har regeringen även fått bemyndigande från riksdagen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter kopplade till föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§ samma lag. Riksdagen har också gett regeringen möjlighet att i sin tur bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter som avses i 4 kap. och 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen.

Genom 18 § arbetsmiljöförordningen har regeringen delegerat större delen av föreskriftsrätten vidare till Arbetsmiljöverket. Bemyndigandet för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen finns i 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen.

Arbetsmiljöverket har genom åren utfärdat ett stort antal föreskrifter. I Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS) finns för

⁴³ Se Arbetsmiljöverket, *Introduktion till Arbetsmiljöverkets regler -En beskrivning av regelstrukturen för Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd*, 2020-01-30, 2019/072424, s. 2.

närvarande 67 gällande föreskriftshäften med sammanlagt cirka 2 300 paragrafer.⁴⁴ Ett föreskriftshäfte kan innehålla föreskrifter som är meddelade med stöd av olika bemyndiganden.⁴⁵

Föreskriftsrätt enligt 4 kap. arbetsmiljölagen

Som framgår ovan är det regeringen som i första hand har rätt att utfärda föreskrifter som kompletterar arbetsmiljölagen. I 4 kap. arbetsmiljölagen preciseras olika typer av föreskrifter som regeringen får utfärda. Av samtliga paragrafer i 4 kap. framgår att regeringen har möjlighet att delegera vidare föreskriftsrätten. Regeringen har utnyttjat bemyndigandena som grund för bestämmelser i arbetsmiljöförordningen i ett par fall. Det finns till exempel en regel i 2 § arbetsmiljöförordningen om att allvarliga olycksfall och tillbud ska anmälas till Arbetsmiljöverket.

I övrigt har regeringen delegerat denna befogenhet vidare till Arbetsmiljöverket (se 18 § arbetsmiljöförordningen). När Arbetsmiljöverket meddelar sina föreskrifter ska myndigheten givetvis hålla sig till de ansvarssubjekt som preciseras i 3 kap. 2–13 §§ arbetsmiljölagen.⁴⁶

4 kap. 1 § första stycket arbetsmiljölagen gäller bemyndigande att meddela föreskrifter om villkor för hur tillverkning av tekniska anordningar och farliga ämnen ska gå till, för hur de får användas och om märkning och annan produktinformation. Bemyndigandet gäller också att föreskriva att tillverkare och användare ska prova eller kontrollera att föreskrivna villkor är uppfyllda. Även föreskrifter som innebär förbud att släppa ut en produkt på marknaden eller begränsningar och särskilda villkor för utsläppande omfattas av bemyndigandet. Exempel på föreskrifter enligt 4 kap. 1 § första stycket arbetsmiljölagen är bestämmelserna i 6 § c) och e) AFS 2008:3 om maskiner.⁴⁷

Enligt 4 kap. 1 § andra stycket får föreskrifter om utformning och användning av skyddsanordning mot fall till lägre nivå meddelas.

⁴⁴ www.av.se/om-oss/regel-och-foreskriftsarbete/regelformyelse/arbetsmiljoverkets-nya-regelstruktur/ (hämtat 2022-05-03).

⁴⁵ Som exempel kan nämnas AFS 2012:1 om användning av motorkedjesågar och röjsågar. Av 19 § framgår att 17 § andra stycket utgör föreskrifter enligt 4 kap. 2 § arbetsmiljölagen medan övriga bestämmelser i föreskriftshäftet utgör föreskrifter enligt 4 kap. 10 §.

⁴⁶ Se Blyme, Hans, Arbetsmiljölagen (1977:1160) 4 kap. 10 §, Lexino 2021-01-08 (JUNO).

⁴⁷ Se 21 § AFS 2008:3 om maskiner.

Bestämmelserna i 60 a och 92 a §§ AFS 1999:3 om byggnads- och anläggningsarbete är meddelade med stöd av detta bemyndigande.⁴⁸

Enligt 4 kap. 2 § arbetsmiljölagen ges bemyndigande att föreskriva om krav på tillstånd, godkännande eller annat bevis om överensstämmelse med gällande krav i fråga om arbetsprocesser, arbetsmetoder, anläggningar, tekniska anordningar eller farliga ämnen. Ett exempel på sådana föreskrifter är 17 § andra stycket AFS 2012:1 om användning av motorkedjesågar och röjsågar.⁴⁹

I 4 kap. 3 § första stycket arbetsmiljölagen finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet att föra förteckning över vissa slag av produkter som finns på arbetsstället eller om skyldighet att föra expositionsregister. I andra stycket ges bemyndigande att meddela föreskrifter om undersökning av skyddsförhållandena i verksamhet av visst slag eller om installation av tekniska anordningar. Bestämmelserna i 11 § AFS 2018:4 om smittrisker, till exempel, är föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 3 § arbetsmiljölagen.⁵⁰

Bestämmelsen i 4 kap. 4 § arbetsmiljölagen innehåller bemyndigande att föreskriva om generellt förbud mot att använda vissa arbetsprocesser, arbetsmetoder eller tekniska anordningar eller ämnen. 15 § AFS 2018:4 är ett exempel på föreskrifter enligt detta bemyndigande.⁵¹

Enligt 4 kap. 5 § första stycket arbetsmiljölagen får föreskrifter meddelas om skyldighet att ordna läkarundersökning eller vaccinering eller annan förebyggande behandling mot smitta av dem som sysselsätts eller ska sysselsättas i visst arbete. Andra stycket gäller föreskrifter om förbud att anlita någon till visst arbete om läkarundersökning av personen i fråga visat sjuklighet eller svaghet som gör hen särskilt mottaglig för risker som hänger samman med arbetet. 77 § AFS 2019:3 om medicinska kontroller i arbetslivet bland annat är en föreskrift enligt 4 kap. 5 § arbetsmiljölagen.

Enligt 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen får föreskrifter meddelas om förbud mot eller villkor för att visst slag av arbete utförs av den som tillhör en grupp som är speciellt mottaglig eller utsatt för särskild risk. Några föreskrifter som har meddelats med stöd av detta bemyn-

⁴⁸ Se 101 § AFS 1999:3 om byggnads- och anläggningsarbete.

⁴⁹ Se 19 § AFS 2012:1 om användning av motorkedjesågar och röjsågar.

⁵⁰ Se 30 § AFS 2018:4 om smittrisker.

⁵¹ A.a.

digande är 16, 17 och 19 §§ AFS 2019:3 samt 8–9 §§ AFS 2007:5 om gravida och ammande arbetstagare.⁵²

I 4 kap. 7 § arbetsmiljölagen finns det ett bemyndigande att meddela föreskrifter om förande av register innehållande namn och undersökningsresultat vid sådana läkarundersökningar som avses i 4 kap. 5 och 6 §§ arbetsmiljölagen. Föreskrifter enligt detta bemyndigande finns i 22 § AFS 2019:3.

Enligt 4 kap. 8 § första stycket arbetsmiljölagen får det föreskrivas om skyldighet att göra förhandsanmälan angående en planerad åtgärd som gäller byggnads- eller anläggningsarbete. Första stycket gäller även föreskrifter om skyldighet i andra fall att göra anmälan eller lämna uppgifter till Arbetsmiljöverket eller att förvara handlingar som har betydelse ur skyddssynpunkt.

I 4 kap. 8 § andra stycket arbetsmiljölagen finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för den som låter uppföra byggnads- eller anläggningsarbete (byggherre) eller en byggarbetsmiljösamordnare att ansvara för arbetsmiljöplan och viss dokumentation. I andra stycket finns även ett bemyndigande att i övrigt meddela föreskrifter om skyldighet att upprätta handlingar som har betydelse från skyddssynpunkt. Bestämmelserna i 7, 8 och 12 §§ samt 14 § andra stycket AFS 1999:3 utgör föreskrifter enligt 4 kap. 8 § arbetsmiljölagen.⁵³

Enligt 4 kap. 9 § arbetsmiljölagen kan det föreskrivas om skyldighet för läkare att göra anmälan hos Arbetsmiljöverket om sjukdom, som kan ha samband med arbete, och att lämna upplysningar och biträde till Arbetsmiljöverket. I 2 § tredje stycket arbetsmiljöförordningen och 81 § AFS 2019:3 finns exempel på bestämmelser som utfärdats med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 9 § arbetsmiljölagen.

I 4 kap. 10 § finns ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter, dvs. utöver vad som följer av 4 kap. 1–9 §§ arbetsmiljölagen, om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön. 10 § ger också Arbetsmiljöverket möjlighet att på vissa områden bestämma att lagen och verkets föreskrifter ska gälla för ensam- och familjeföretag i större utsträckning än som följer av 3 kap. 5 §. Detta hänger samman med att vissa EU-direktiv ställer större krav på sådana företag än vad som tidigare gällt i Sverige. De

⁵² Se 82 § AFS 2019:3 om medicinska kontroller i arbetslivet och 11 § AFS 2007:5 om gravida och ammande arbetstagare.

⁵³ Se 101 § AFS 1999:3.

flesta av Arbetsmiljöverkets föreskrifter är meddelade med stöd av det generella bemyndigandet i 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen.

Ovanstående genomgång visar att ett och samma föreskriftshäfte kan innehålla föreskrifter som är meddelade med stöd av olika bemyndiganden. Som tidigare nämnts är det endast föreskrifter som är meddelade enligt 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen som kan knytas till sanktionsavgift (se 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen). Det innebär att föreskrifter enligt bemyndiganden i 4 kap. 9–10 §§ endast kan genomdrivas genom Arbetsmiljöverkets föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen.

Övriga bemyndiganden i arbetsmiljölagen

Enligt 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från arbetsmiljölagen. 14 och 14 a §§ arbetsmiljöförordningen är föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av detta bemyndigande. 14 § handlar om vissa undantag för Försvarsmakten från bestämmelserna i 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen om skyddsombudsstopp och 14 a § reglerar vad som gäller för totalförsvaret när Sverige kommer i krig eller krigsfara. Enligt 1 kap. 5 § kan regeringen delegera föreskrifträtten vidare till en myndighet, men regeringen har inte utnyttjat den möjligheten.

Riksdagen har genom 3 kap. 2 b § arbetsmiljölagen bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter om att bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete i 3 kap. 2 a § ska gälla även ifråga om att följa den s.k. REACH-förordningen⁵⁴ i frågor som faller under Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar. Sådana föreskrifter finns i 12 a § arbetsmiljöförordningen. Till skillnad från bemyndigandena i 4 kap. och 1 kap. 5 § framgår det inte av 3 kap. 2 b § att regeringen har möjlighet att delegera vidare föreskrifträtten.

Av 1 kap. 2 c § arbetsmiljölagen följer att vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen ska gälla även för utländska fartyg när de används inom svenskt sjöterritorium. Hit hör grundreglerna om tillfredsställande arbetsmiljö (2 kap. 1 § första stycket), om arbetets planlägg-

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

ning och anordnande (2 kap. 2 §), om arbetslokalers utformning och inredning (2 kap. 3 §) samt om tillfälligt upphörande med arbete i farosituationer (3 kap. 4 § andra stycket). Andra bestämmelser i arbetsmiljölagen gäller för utländska fartyg bara om regeringen meddelar föreskrifter om det. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 1 § arbetsmiljöförordningen där det framgår att utöver 1 kap. 2 c § arbetsmiljölagen ska bestämmelser om arbetshygieniska förhållanden m.m., tekniska anordningar och farliga ämnen (2 kap. 4–6 §§), personlig skyddsutrustning (2 kap. 7 §, delvis) samt gemensamma arbetsställen och samordningsansvaret där (3 kap. 7 d–7 g §§) gälla för utländska fartyg inom Sveriges sjöterritorium. Av bemyndigandet i 1 kap. 2 c § framgår inte att regeringen får delegera vidare föreskrifträtten.

Bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om minderårigas arbetsmiljö finns i 5 kap. 2 § tredje och fjärde stycket, 3 § andra stycket, 4 och 5 §§ arbetsmiljölagen. Regeringen har delegerat vidare föreskrifträtten avseende minderåriga till Arbetsmiljöverket i 18 § första stycket 1 arbetsmiljöförordningen. Arbetsmiljöverket har meddelat föreskrifter om minderårigas arbetsmiljö i AFS 2012:3.

Genom 7 kap. 2 § arbetsmiljölagen har riksdagen delegerat till regeringen att meddela föreskrifter om Arbetsmiljöverkets tillsyn över att kemikalierregistreringsförordningen följs. Sådana föreskrifter som avses i 7 kap. 2 § finns i 17 och 17 a §§ arbetsmiljöförordningen.

Av 7 kap. 5 § tredje stycket framgår att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Arbetsmiljöverket, får föreskriva skyldighet att ersätta tillsynsmyndighetens kostnader för provtagning och undersökning av prov som skäligen har krävts för myndighetens tillsyn. Regeringen har meddelat sådan föreskrift i 22 § arbetsmiljöförordningen avseende kostnader för undersökning av prov. Möjligheten att överlåta till Arbetsmiljöverket att fatta beslut i frågan har hittills inte utnyttjats.

Regeringen kan enligt 7 kap. 12 § arbetsmiljölagen föreskriva att särskilda avgifter ska tas ut i ärende enligt arbetsmiljölagen. Föreskrifter om att officiell provning och viss annan granskningsverksamhet hos Arbetsmiljöverket är avgiftsbelagd finns i 22 § arbetsmiljöförordningen. Bemyndigandet i 7 kap. 12 § innehåller inte någon skrivning om möjlighet för regeringen att delegera vidare föreskrifträtten.

Verkställighetsföreskrifter

Arbetsmiljöverket kan enligt 18 § arbetsmiljöförordningen även meddela verkställighetsföreskrifter till arbetsmiljölagen.⁵⁵ Detta betydande avser inte materiell reglering av arbetsmiljön.

Verkställighetsföreskrifter definieras så här i Ds 1998:43 *Myndigheternas föreskrifter*:

Med verkställighetsföreskrifter förstås i första hand föreskrifter av rent administrativ karaktär för tillämpningen av en lag, dvs. föreskrifter som behövs för att myndigheten administrativt skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen. Som exempel kan nämnas föreskrifter om handläggningen hos myndigheten av ärenden enligt lagen och föreskrifter om vilka formaliteter som den enskilde måste iaktta. Till verkställighetsföreskrifter hör också i viss utsträckning sådana föreskrifter som i materiellt hänseende ”fyller ut” en lag utan att tillföra den något väsentligt nytt.⁵⁶

AFS 2001:1 och AFS 2015:4 innehåller vissa administrativa krav men är för den skull inte verkställighetsföreskrifter eftersom det inte är fråga om föreskrifter som behövs för att Arbetsmiljöverket administrativt ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt arbetsmiljölagen.

4.4 Krav på föreskrifter som förenas med sanktionsavgift

I kommittédirektiven anges att utredningen ska utgå från att sanktionsavgift endast ska kunna tas ut för överträdelser av föreskrifter som uppfyller vissa grundläggande krav, till exempel inte kräver mer ingående bedömningar eller innefattar ett stort tolkningsutrymme. Det anges även i direktiven att utredningen ska beakta rätten till en rättvis rättegång.

I detta avsnitt beskriver vi de grundläggande krav som en föreskrift behöver uppfylla för att förenas med sanktionsavgift. Vi behandlar också frågan om rätten till en rättvis rättegång och hur den kan aktualiseras vid påförandet av sanktionsavgifter. Avsnittet avslutas med en beskrivning av Arbetsmiljöverkets egna kriterier för sanktionsavgifter som myndigheten tog fram 2013 inför sanktionsavgiftsreformen.

⁵⁵ 18 § första stycket 7 arbetsmiljöförordningen.

⁵⁶ Ds 1998:43 *Myndigheternas föreskrifter* s. 47. Se även prop. 1990/91:140 s. 145.

4.4.1 Regeringens riktlinjer för sanktionsavgifters användningsområde och utformning

I förarbetena till den straffrättsliga bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142) har regeringen behandlat frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet.⁵⁷ Regeringen formulerade i det sammanhanget några vägledande principer som har behandlats av justitieutskottet och antagits av riksdagen.⁵⁸ Principerna, som är tänkta att användas som riktlinjer vid framtida lagstiftningsarbete på området, kan sammanfattas så här:

- Sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga när regelöverträdelser är särskilt frekventa eller det finns speciella svårigheter att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Även om den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse kan bedömas som låg, kan sanktionsavgifter vara lämpliga om samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande.
- Sanktionsavgifter bör endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån avgifterna används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna ska följa.
- Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att det är möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet.
- Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om skyldigheten ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det finnas starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbelopp bör så långt möjligt vara så preciserade att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.

⁵⁷ Prop. 1981/82:142, s. 21 ff.

⁵⁸ Bet. 1981/82:JuU53 och rskr. 1981/82:328.

- Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra.
- Om avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar är det lämpligt att överlämna till allmän domstol att besluta om avgiftsskyldighet. I övrigt kan prövningen överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området.

Regeringens riktlinjer för sanktionsavgifters användningsområde och utformning tillämpas fortfarande och det har hänvisats till dem i flera lagstiftningsärenden under senare tid.⁵⁹

4.4.2 Regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*

Regeringen har i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) redovisat till riksdagen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Regeringens bedömning kan sammanfattas så här:

Sanktioner vid tillsyn bör vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna. De olika möjligheter till sanktioner som är tillgängliga för ett tillsynsorgan bör kunna användas vid såväl mindre som mer allvarliga brister i en verksamhet. Ingripanden kan då anpassas till den enskilda situationen.

Ingripandemöjligheterna vid tillsyn bör utformas för att skapa större enhetlighet. Tillsynsorganet bör ha författningsreglerade möjligheter till ingripanden vid mindre allvarliga överträdelser. Om det saknas möjlighet till mildare ingripanden kan det leda till att inget ingripande sker trots en konstaterad brist eftersom den som utövar tillsynen inte vill vidta en alltför ingripande åtgärd.

Den som utsatts för ett ingripande bör ha möjlighet att få detta överprövat.

⁵⁹ Se t.ex. prop. 2021/22:18 s. 37 och prop. 2016/17:22 s. 229.

Vid en klar misstanke om en straffbar överträdelse bör tillsynsorgan vara skyldiga att göra en anmälan till åtal.

Ett tillsynsorgan bör ha möjlighet att besluta om förelägganden i enskilda fall och ett åtgärdsföreläggande bör kunna förenas med vite. Tillsynsorganet bör vidare ha möjlighet att interimistiskt stoppa en verksamhet. Tillsynsorganet bör också ha rätt att få upplysningar, ta del av handlingar som behövs för tillsynen och få tillträde till lokaler samt kunna få biträde av Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten.

Sanktionsavgiften bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter. Utformningen av en sanktionsavgift vid tillsyn bör vidare uppfylla de principer om sanktionsavgifters användningsområde och utformning som angavs i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142), som till exempel att sanktionsavgifter endast bör förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte.

Regeringen angav dessutom att Europakonventionen skulle beaktas så att sanktionsförfarandet lever upp till dess krav. Det bör finnas möjlighet för tillsynsorgan att i vissa undantagsfall låta bli att ta ut en sanktionsavgift. Förhållandena skiljer sig åt mellan olika tillsynsområden i alltför hög grad för att en generell reglering av beloppsintervall ska vara motiverad. Beslut om sanktionsavgifter vid tillsyn måste kunna överklagas.⁶⁰

Regeringen hänvisar ofta till skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) i lagstiftningsärenden avseende sanktionsavgifter.⁶¹

4.4.3 Straffrättsanvändningsutredningens riktlinjer

Straffrättsanvändningsutredningen presenterade i sitt betänkande *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) delvis nya riktlinjer/principer för lagstiftaren att beakta i valet av repressiva metoder i framtida lagstiftning.⁶² Riktlinjerna/Principerna kan sammanfattas så här:

⁶⁰ Se SOU 2011:57 s. 138 f.

⁶¹ Se t.ex. prop. 2012/13:143 s. 48, och prop. 2016/17:22 s. 229.

⁶² SOU 2013:38 s. 543 ff.

- Sanktionsavgifterna bör utformas olika beroende på om de används för att motverka bagatellbrottslighet eller som effektivt styrmedel i näringslivskontrollen.
- Avgiftsskyldigheten bör som huvudregel bygga på strikt ansvar med möjlighet till jämkning och överprövning i domstol.
- Utgångspunkten bör vara att det är förvaltningsmyndigheter som beslutar om sanktionsavgifter.
- Beteenden som sanktioneras med avgift bör inte samtidigt vara straffbelagda.
- De beteenden som i första hand bör komma i fråga att motverka med administrativa sanktioner är sådana överträdelser som ses som ringa eller av så kallad normalgrad och där straffsanktionen i dag är begränsad till enbart böter eller penningböter.⁶³

I likhet med 1981 års riktlinjer (se avsnitt 4.4.1) innefattar Straffrättsanvändningsutredningens betänkande samma slags resonemang kring strikt ansvar och dubbelbestraffning. Däremot innehåller inte det betänkandet någon rekommendation om att sanktionsavgifter bara borde förekomma inom speciella och klart avgränsade områden.

Straffrättsanvändningsutredningen hänvisade även till *Europarådets rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner* från 1991 som vi återkommer till i avsnitt 4.4.4.

4.4.4 Europakonventionen och rätten till en rättvis rättegång

Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har inkorporerats i svensk rätt och gäller som lag i Sverige.⁶⁴ Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Sverige är även bundet av Europeiska unionens stadga

⁶³ Se Warnling Conradson och Nilsson, s. 116 f.

⁶⁴ Se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) som också omfattar garantier för misstänkta och tilltalade.

Rätten till en rättvis rättegång är en mänsklig rättighet som garanteras bland annat genom artikel 6 i Europakonventionen som lyder så här:

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.
2. Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.
3. Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter:
 - a) att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom,
 - b) att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,
 - c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,
 - d) att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas emot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,
 - e) att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som används i domstolen.

I EU:s rättighetsstadga finns motsvarande processuella rättigheter. Artikel 47 handlar om rätten till effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol.

Två viktiga hörnstenar i rätten till en rättvis rättegång är oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid sin rättegång. Oskuldspresumtionen innebär att var och en som är misstänkt eller tilltalad för brott ska betraktas som oskyldig till dess skulden fastställts enligt lag. Rätten att närvara vid sin egen rättegång är en viktig förutsättning för att den misstänkte eller tilltalade ska kunna ta tillvara sin rätt och lägga fram sitt försvar.

I rätten till en rättvis rättegång ingår också förbud mot dubbelbestraffning. Enligt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen får ingen straffas på nytt i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen om rättsordningen i den staten. Begreppet straff i den mening som avses i Europakonventionen får även anses omfatta vissa administrativa sanktioner, till exempel vite och sanktionsavgifter.

Regeringen har i olika lagstiftningsärenden ansett att det skulle stå i strid med förbudet mot dubbelbestraffning om en och samma gärning träffas av både straff, såsom böter eller fängelse, och sanktionsavgift. Förbudet mot dubbelbestraffning innebär även att om ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud har överträtts så får sanktionsavgift inte tas ut för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.⁶⁵ Ett exempel på en bestämmelse som införts i syfte att förhindra dubbelbestraffning är den i 8 kap. 5 a § arbetsmiljölagen om att sanktionsavgift inte ska tas ut för en gärning som omfattas av ett föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § (se avsnitt 4.3.1). Även EU:s rättighetsstadga innehåller en artikel med oskuldshypotes (artikel 48) och förbud mot dubbelbestraffning (artikel 50).

Såväl fysiska som juridiska personer har rättigheter enligt Europakonventionen. Vissa rättigheter enligt Europakonventionen såsom rätten att ingå äktenskap och bilda familj är naturligtvis begränsade till fysiska personer, men rätten till en rättvis rättegång och förbudet mot bestraffning utan stöd i lag till exempel omfattar även juridiska personer.⁶⁶

Europarådets rekommendation

Europarådets rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner från 1991 konkretiserar och kompletterar Europakonventionens krav och Europadomstolens praxis gällande sanktionsavgifter. Principerna i rekommendationen kan sammanfattas så här:

1. Sanktionernas innehåll och villkoren för att ålägga sanktionerna ska framgå av lag.
2. Förbud mot retroaktiv tillämpning.

⁶⁵ Se t.ex. prop. 2015/16 :118 s. 23 ff.

⁶⁶ Se Crafoord m.fl., s. 901.

3. Förbud mot dubbla administrativa sanktioner för samma gärning, om de grundas på en och samma lagregel eller på olika lagregler som har samma skyddsintresse. Om en gärning aktualiserar flera administrativa sanktioner, vilka grundar sig på lagstiftning som skyddar olika intressen, ska hänsyn tas till sanktioner som tidigare har påförts för samma gärning.
4. Krav på snabb handläggning.
5. Varje åtgärd som kan leda till en administrativ sanktion riktad mot en viss person ska leda till ett slutligt avgörande.
6. En person som riskerar en administrativ sanktion ska informeras om anklagelserna och de bevis som åberopas till stöd för dessa. Han eller hon ska dessutom beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att besvara anklagelserna.
7. Bevisbördan ska ligga på den administrativa myndigheten.
8. Det ska vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till domstol.⁶⁷

Europarådets rekommendation riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande.

Europakonventionen och arbetsmiljölagens bestämmelser om sanktionsavgifter

Eftersom arbetsmiljölagens bestämmelser om sanktionsavgifter hade införts innan inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt fann regeringen anledning att, i samband med sanktionsavgiftsreformen, se över sanktionsavgiftssystemet i arbetsmiljö- och arbetstidslagen för att säkerställa att bestämmelserna som sanktionsavgifter var förenliga med Europakonventionen. Regeringen kom i prop. 2012/13:143 fram till att syftet med sanktionsavgifterna på arbetsmiljöområdet och arbetstidsområdet var sådant att artikel 6 Europakonventionen var tillämplig. Det innebar att bestämmelserna om sanktionsavgift bör utformas så att de rättssäkerhetsgarantier som följer av artikel 6 Europakonventionen uppfylls. Regeringen resonerade så här:

Av intresse för bestämmelser om sanktionsavgifter är artikel 6 i Europakonventionen. Enligt artikel 6 åtnjuter en person som står anklagad för brott de rättssäkerhetsgarantier som räknas upp där, bl.a. rätten till en rättvis offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och

⁶⁷ Se SOU 2013:38 s. 467 och Warnling Conradson och Nilsson., s. 187 f.

opartisk domstol som upprättats enligt lag. Begreppet brott i den mening som avses i Europakonventionen är ett autonomt begrepp, vilket innebär att det ska ges en självständig och allmängiltig tolkning. Vad som är ett brott i konventionens mening bestäms av tre kriterier: klassificeringen i den nationella rätten, gärningens natur samt påföljdens natur och stränghet (se t.ex. Engel m.fl. mot Nederländerna, dom den 8 juni 1976, Öztürk mot Tyskland, dom den 21 februari 1984 och Weber mot Schweiz, dom den 22 maj 1990). Det räcker att ett av dessa kriterier är uppfyllt för att artikel 6 ska vara tillämplig.

Om en överträdelse klassificeras som brott i den nationella lagstiftningen betraktas den även som brott i konventionens mening. Att en överträdelse inte klassificeras som brott i nationell rätt innebär emellertid inte nödvändigtvis att den faller utanför begreppet brott i konventionens mening. Om ett av de övriga kriterierna är uppfyllda blir artikel 6 tillämplig. Av betydelse för kriteriet gärningens natur är bestämmelsens räckvidd och syfte. Är bestämmelsen generell och riktar sig mot alla medborgare och inte endast till en särskild grupp talar det för att fråga är om brottslig gärning i konventionens mening. Om syftet med bestämmelsen är avskräckande och bestraffande snarare än att kompensera för skada, är handlingen till sin natur straffrättslig. Bedömningen av kriteriet påföljdens natur och stränghet görs i förhållande till den påföljd som riskeras till följd av viss gärning och inte i förhållande till den faktiskt utdömda eller ålagda sanktionen.

Sanktionsavgifterna på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet har ett avskräckande syfte och ersätter straff som överträdelserna annars kan leda till. Det kan därför antas att bestämmelsernas syfte är sådant att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig. Reglerna bör därför ges en sådan utformning att de rättssäkerhetsgarantier som följer av denna artikel uppfylls. Det innebär bl.a. att den enskilde ska underrättas om vilken gärning som läggs honom till last, ha rätt att inte vara verksam i förarbetet till egen nackdel, att vara tyst och ges tillfälle att yttra sig över anklagelsen. Oskyldighetspresumtionen ska också beaktas. Den enskilde ska även ha möjlighet att inom rimlig tid få sin sak prövad av domstol.⁶⁸

Bestämmelsen i 8 kap. 5 a § arbetsmiljölagen om att sanktionsavgift inte ska tas ut för en gärning som omfattas av ett föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § infördes mot bakgrund av Europakonventionens krav på att ingen ska straffas flera gånger för samma gärning.

För att ett strikt ansvar för sanktionsavgifter, vilket gäller enligt arbetsmiljölagen, inte ska strida mot oskyldighetspresumtionen i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga måste det finnas möjlighet till befrielse från avgiften. En sådan möjlighet har införts genom jämningsbestämmelsen i 8 kap. 6 § arbetsmiljölagen. Även

⁶⁸ Prop. 2012/13:143 s. 71 f.

8 kap. 6 a § och 8 kap. 7 §§ i arbetsmiljölagen, som reglerar att sanktionsavgift endast får tas ut om den ansvarige godkännt ett föreläggande och i annat fall först efter prövning i domstol, har tillkommit för att säkerställa oskyldighetspresumtionen.

Regeringen har i prop. 2012/13:143 alltså bedömt att bestämmelserna i 8 kap. arbetsmiljölagen om sanktionsavgiftsförfarandet är ändamålsenliga och helt förenliga med Europakonventionen.⁶⁹ I övrigt är det en fråga för Arbetsmiljöverket att ta hänsyn till Europakonventionen när myndigheten utnyttjar sina möjligheter att föreskriva och förelägga om sanktionsavgift.

4.4.5 Arbetsmiljöverkets kriterier för sanktionsavgifter

Som ett led i förberedelserna att anpassa föreskrifter till 2014 års sanktionsavgiftsreform inom arbetsmiljöområdet tillsatte Arbetsmiljöverket en projektgrupp som tog fram förslag till kriterier för när en bestämmelse bör förenas med sanktionsavgift.⁷⁰ Kriterierna som Arbetsmiljöverkets projektgrupp föreslog avser *risknivå, tillsynens behov, formella krav* (bemyndigande och målgrupp) och *enkelhet och tydlighet* (preciseringsgrad, tillgänglighet, mätbar avgift).⁷¹ Kriterierna kan sammanfattas så här:

- Föreskrift som förenas med sanktionsavgift bör avse situation som normalt innebär att någon skyddas från att utsättas för hög risk att drabbas av ohälsa eller olycksfall. Risker som byggs upp under lång tid, exempelvis risker för belastningsskador och psykisk stress ska inkluderas.
- Föreskrifter som möjliggör en effektiv tillsyn av arbetsförhållanden som innebär hög risk att drabbas av olycka eller ohälsa, dvs. föreskrifter som innebär att Arbetsmiljöverket ska få särskild information om tillsynsobjekten och deras verksamhet, ska kunna förenas med sanktionsavgift.
- Föreskriften som ska förenas med sanktionsavgift måste inrymmas under Arbetsmiljöverkets bemyndigande att föreskriva om sanktionsavgift.

⁶⁹ A.a. s. 77.

⁷⁰ Arbetsmiljöverket, *Kriterier för sanktionsavgifter*, Projekt rapport, JU 2012/100304, 2013-01-21, s. 4.

⁷¹ A.a. s. 16 ff.

- Det ska klart framgå av föreskriftstexten vilka skyddsansvariga enligt 3 kap. arbetsmiljölagen som föreskrift förenad med sanktionsavgift är riktad till.
- En föreskrift förenad med sanktionsavgift ska vara enkelt och tydligt formulerad så att det inte råder någon oklarhet om att överträdelse av bestämmelsen leder till att sanktionsavgift aktualiseras.
- De dokument som bestämmelsen hänvisar till (t.ex. EU-förordningar, standarder och andra myndigheters föreskrifter) ska finnas lätt tillgängliga.
- Sanktionsavgiften ska vara lätt att beräkna.

4.5 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen och sanktionsavgifter

För att ge en överblick över gällande föreskrifter har Arbetsmiljöverket tagit fram en regel-/föreskriftstruktur.⁷² Det finns även en förteckning över samtliga gällande författningar och allmänna råd som har beslutats av Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetsmiljöverket.⁷³ Enligt förteckningens förord anger förteckningen det bemyndigande från regeringen som ger Arbetsmiljöverket rätt att ge ut föreskrifterna. Bemyndiganden som förekommer i förteckningen är:

- 18 § arbetsmiljöförordningen,
- 1 § arbetstidsförordningen (1982:901),
- 47 och 49 §§ förordningen (2000:338) om biocidprodukter,
- förordning (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer och
- 6 § andra stycket förordningen (2011:811) om ackreditering och teknisk kontroll.

⁷² Arbetsmiljöverket, *Regelstruktur för Arbetsmiljöverkets föreskrifter som utgår från arbetsmiljölagen*, senast ändrad 2021-01-12, <https://www.av.se/globalassets/filer/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/regelstruktur-forforskrifter.pdf> (besökt 2021-12-29).

⁷³ Förteckningen finns på Arbetsmiljöverkets webbplats, https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/foreskrifter/afs_forteckning_2021.pdf (besökt 2021-12-29).

Arbetsmiljöverket har inte tagit fram någon sammanställning eller förteckning över vilka föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen och motsvarande bemyndigande i 18 § första stycket 6 arbetsmiljöförordningen. Arbetsmiljöverket kan dock konstatera att de flesta av myndighetens föreskrifter har utfärdats med stöd av det bemyndigandet.⁷⁴

Dessa föreskrifter är varken straffsanktionerade eller förenade med sanktionsavgift. Det sanktionsverktyg som Arbetsmiljöverket har möjlighet att använda för att säkerställa att dessa föreskrifter följs är föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen.

Arbetsmiljösanktionsutredningen övervägde i sitt betänkande (SOU 2011:57) att ge Arbetsmiljöverket föreskrifträtt avseende sanktionsavgifter för överträdelse av föreskrifter som är meddelade med stöd 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen. I SOU 2011:57, s. 196 f. beskrevs övervägandet så här:

Utredningen har övervägt att ge Arbetsmiljöverket möjlighet att koppla sanktionsavgift till en föreskrift enligt 4 kap. 10 §. Förutsättningen för användning av sanktionsavgift skulle givetvis vara att verket bedömer att föreskriften lämpar sig för sanktionsavgift och att de förutsättningar som anges i 8 kap. 5 § andra stycket är uppfyllda. En sådan ordning skulle ge Arbetsmiljöverket möjlighet att i stort sett utan inskränkning pröva om föreskrifter som verket meddelar lämpar sig för sanktionsavgift. Skulle en föreskrift som är kopplad till sanktionsavgift vara alltför otydlig eller om förutsättningarna enligt 8 kap. 5 § andra stycket inte är uppfyllda kan det naturligtvis resultera i att påförande av sanktionsavgift i enskilda fall underkäns av domstol.

Utredningen finner dock vid en samlad bedömning att ramarna för myndighetens befogenhet att föreskriva om sanktionsavgifter måste anges i lag på ett tydligare sätt än vad som följer av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen. En rimlig avvägning är enligt utredningens mening att Arbetsmiljöverket inom ramen för bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§ ges möjlighet att för varje föreskrift bedöma om föreskriften lämpar sig för sanktionsavgift eller om den bör vara sanktionerad enbart genom att det finns möjlighet att meddela föreläggande/förbud.

Regeringen delade Arbetsmiljösanktionsutredningens bedömning att inte utvidga bemyndigandet för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgifter för överträdelser av föreskrifter som är meddelade med stöd av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen. Regeringen motiverade sin bedömning så här:

⁷⁴ Se Arbetsmiljöverket, *Arbetsmiljölagen – med kommentarer*, 2018, s. 66.

De föreskrifter som Arbetsmiljöverket meddelar med stöd av 4 kap. 10 § är av skilda slag. Vissa föreskrifter kan vara sådana att de i och för sig är lämpliga för sanktionsavgift, medan andra förutsätter precisering i det enskilda fallet och därför inte är det. Med hänsyn till att sanktionsavgifter bör införas endast på ett väl avgränsat område, instämmer regeringen i utredningens bedömning att sanktionsavgift inte bör kunna föreskrivas med stöd av det angivna lagrummet.⁷⁵

4.6 Systematiskt arbetsmiljöarbete

4.6.1 Regelverket

Arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön i verksamheten. Det framgår av 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen. I 3 kap. 2 a § samma lag beskrivs övergripande hur ansvaret ska uppfyllas. Där anges att arbetsgivaren ska systematiskt leda, planera och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller kraven på en god arbetsmiljö. AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete utvecklar och preciserar hur arbetsgivaren ska gå till väga för att uppfylla sitt ansvar.

I det systematiska arbetsmiljöarbetet ingår att utreda arbetsskador, regelbundet undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som behövs. Om det finns åtgärder som arbetsgivaren inte kan vidta omedelbart ska hen tidsplanera dessa. Arbetsgivaren ska också dokumentera arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet i den utsträckning som verksamheten kräver. Därvid ska arbetsgivaren upprätta handlingsplaner.

Systematiskt arbetsmiljöarbete hette tidigare *internkontroll av arbetsmiljön*. Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter AFS 1992:6 *Internkontroll av arbetsmiljön* trädde i kraft den 1 januari 1993. Dessa föreskrifter ersattes av reviderade bestämmelser (AFS 1996:6) som började gälla den 1 mars 1997 och som i sin tur upphävdes den 1 juli 2001 då nuvarande AFS 2001:1 trädde i kraft. I förhållande till tidigare AFS:ar har det genom AFS 2001:1 tillkommit krav på att de som hyr in arbetskraft ska bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete liksom bestämmelser om företagshälsovård. Det har även gjorts flera förtydliganden och förenklingar.⁷⁶

⁷⁵ Prop. 2012/13:143 s. 61.

⁷⁶ Se de allmänna råden till AFS 2001:1, s. 7.

I samband med införandet av AFS 2001:1 ansåg Arbetsmiljöverket att det fanns anledning att ändra namnet internkontroll av arbetsmiljön till systematiskt arbetsmiljöarbete för att öka förståelsen av vad föreskrifterna avser. I sin konsekvensutredning skriver Arbetsmiljöverket så här:

Det är en utbredd uppfattning att namnet internkontroll av arbetsmiljön är kryptisk och svårt att förstå. Det för tankarna till kontroll och kan lätt sammanblandas med ekonomisk revision som ibland kallas intern kontroll i två ord. Det har också fått en förlackad betydelse i uttrycket att ha dålig internkontroll, ungefär att ha dålig ordning. Det behövs därför ett nytt namn som är lättare att förstå och bättre anger vad föreskrifterna innebär.⁷⁷

AFS 2001:1 är ett av Arbetsmiljöverkets viktigaste verktyg i tillsynen. I AFS 2001:1 ingår, förutom själva föreskrifterna (12 paragrafer), kommentarer i form av allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna. Arbetsmiljöverket har tagit fram en vägledning, *Så förbättras verksamhetens arbetsmiljö - en vägledning till föreskrifterna AFS 2001:1* (H455), som innehåller råd och rekommendationer för tillämpningen av föreskrifterna. Vid tillsyn tillämpar Arbetsmiljöverket sina interna rutiner för bedömningar av AFS 2001:1.⁷⁸

Systematiskt arbetsmiljöarbete definieras i 2 § AFS 2001:1 som arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Det systematiska arbetsmiljöarbetet ska ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten och omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön (3 §).

Den som hyr in arbetskraft likställs med arbetsgivare (1 §). Det betyder att kravet på att bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete gäller både för den som är arbetsgivare och den som hyr in personal. Även utbildningsanordnare ska bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete. Elever, men inte förskolebarn och elever på fritids, ska i det sammanhanget likställas med arbetstagare.⁷⁹

⁷⁷ Arbetarskyddsstyrelsen, *Konsekvensutredning enligt 27 § verksförordningen Förslag till föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete - ändring i föreskrifterna om internkontroll av arbetsmiljön (AFS 1996:6)*, 2000-09-11, CTO 752/01, s. 3.

⁷⁸ Arbetsmiljöverket, *Rutiner för bedömningar vid tillsyn av AFS 2001:1*, 2015-12-18, R 2015/056629.

⁷⁹ Se de allmänna råden till 4 § AFS 2001:1 och 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen.

Arbetsgivaren ska ge arbetstagarna, skyddsombuden och elevskyddsombuden möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet (4 §).

Det ska enligt 5 § finnas en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena ska vara för att ohälsa och olycksfall ska förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Arbetsgivaren ska även ha rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska gå till. Arbetsmiljöpolicy och rutinerna för systematiskt arbetsmiljöarbete måste vara skriftliga om arbetsgivaren har minst tio arbetstagare.

I 6 och 7 §§ finns bestämmelser om chefers och arbetsledande personals uppgifter, kunskaper och kompetens. Det ska finnas skriftliga instruktioner när riskerna i arbetet är allvarliga.

Arbetsgivaren ska regelbundet undersöka arbetsförhållandena och bedöma riskerna för att någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet. När arbetsgivaren planerar ändringar i verksamheten ska arbetsgivaren bedöma om ändringarna medför risker för ohälsa eller olycksfall som arbetsgivaren kan behöva åtgärda. Arbetsgivaren ska dokumentera riskbedömningen skriftligt. I riskbedömningen ska arbetsgivaren ange vilka risker som finns och om de är allvarliga eller inte (8 §).

Om någon arbetstagare råkar ut för ohälsa eller olycksfall i arbetet och om något allvarligt tillbud inträffar i arbetet, ska arbetsgivaren utreda orsakerna så att risker för ohälsa och olycksfall kan förebyggas i fortsättningen (9 §).

Arbetsgivaren ska omedelbart eller så snart det är praktiskt möjligt genomföra de åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Arbetsgivaren ska också vidta de åtgärder som i övrigt behövs för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö (10 §).

Arbetsgivaren ska göra en uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet varje år och förbättra det om arbetsgivaren kommer fram till att det inte har fungerat bra (11 §).

Arbetsgivaren ska, enligt 12 §, anlita företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån när kompetensen inom arbetsgivarens egen verksamhet inte räcker till för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Företagshälsovården eller motsvarande sakkunniga hjälpen som arbetsgivaren anlitat ska vara av tillräcklig omfattning samt ha tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för det systematiska

arbetsmiljöarbetet. Dessutom ska kraven i bilaga 2 till AFS 2001:1 vara uppfyllda.

Av bilaga 2 framgår att arbetsgivaren ska se till att företagshälsovården eller motsvarande sakkunniga hjälp utifrån får viss information. Det gäller information om de faktorer som påverkar eller misstänks påverka arbetstagarnas hälsa och säkerhet samt information om aktuella arbetsmiljörisiker, förebyggande åtgärder och de åtgärder som vidtagits för att utse, utbilda och utrusta de arbetstagare som behövs för att genomföra första hjälpen, brandbekämpning och utrymning. Informationen ska gälla både verksamheten i stort och varje enskild arbetsplats eller varje enskilt arbete.

I de allmänna råden till AFS 2001:1 anges att föreskrifterna överför delar av EU:s ramdirektiv⁸⁰ genom kraven på exempelvis arbetsmiljöpolicy, uppgiftsfördelning, sakkunnig hjälp utifrån och skriftliga riskbedömningar. Även vissa artiklar i EU:s bildskärmsdirektiv⁸¹ har implementerats genom AFS 2001:1.⁸²

Bestämmelser om systematiskt arbetsmiljöarbete finns inte enbart i AFS 2001:1 utan de förekommer även i andra föreskriftshäften. Exempel på sådana föreskrifter är 4 § AFS 2012:2 om belastningsergonomi, 6 § AFS 2020:1 om arbetsplatsens utformning och 5–8 §§ AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö.

4.6.2 AFS 2001:1 och sanktionsavgifter

Vikten av ett väl fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete kan inte överskattas. Ändå är det vanligt att Arbetsmiljöverket finner brister i arbetsgivares systematiska arbetsmiljöarbete och ställer krav på arbetsgivaren att åtgärda bristerna. Det finns också exempel på fall där brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet har lett till att arbetstagare skadats eller dött i arbetet och där domstolen har utdömt straffrättsligt ansvar för arbetsmiljöbrott.⁸³

Arbetsmiljöverket har en nollvision om att ingen ska behöva dö till följd av sitt arbete. Som en del av nollvisionsarbetet har myndig-

⁸⁰ Rådets direktiv av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetslivet (89/391/EEG).

⁸¹ Rådets direktiv av den 29 maj 1990 om minimikrav för säkerhet och hälsa i arbete vid bildskärm (90/270/EEG), artikel 3, 6 och 8.

⁸² Se SOU 2017:24, s. 70 med hänvisningar.

⁸³ Se till exempel Norrköpings tingsrätts dom 2016-12-21, mål nr B 442-15 och Mora tingsrätts dom 2020-05-25, mål nr B 1512-17.

heten haft i uppdrag av regeringen att göra en analys av de omständigheter som föregick de dödsolyckor i arbetslivet som inträffade 2018 och första halvåret 2019. I uppdraget ingick även att analysera ett antal domstolsavgöranden.⁸⁴

Arbetsmiljöverkets analys visade att de mest drabbade branscherna var jordbruk, skogsbruk, fiske (de gröna näringarna), byggverksamhet, transport och magasinering samt tillverkning. Det var en kombination av flera omständigheter som bidrog till att händelserna fick dödlig utgång, men riskerna var väl kända. En slutsats som myndigheten kom till var att dödsfallen sannolikt hade kunnat förebyggas genom medvetet systematiskt arbetsmiljöarbete och säkerhetskultur. Brister som hade haft betydelse för ett flertal dödsfall var bland annat otydlig fördelning av arbetsmiljöuppgifter, avsaknad av undersökning och riskbedömning av det aktuella arbetsmomentet och arbetsutrustningen samt brist på tydliga instruktioner till arbetstagarna och information om riskerna i arbetet.⁸⁵

Analysen visar även hur viktigt det är att tillbud och olyckor rapporteras och utreds. Flera av domstolsavgörandena som Arbetsmiljöverket granskade visar att det före dödsolyckan hade skett tillbud och olyckor i anslutning till exempelvis samma arbetsutrustning eller arbetsmoment som vid dödsolyckan men att dessa inte hade utretts av den arbetsmiljöansvarige eller vart fall inte i tillräcklig utsträckning. Bristerna i arbetsmiljön hade därför inte identifierats och nödvändiga åtgärder hade inte vidtagits, vilket eventuellt kunde ha förhindrat den dödsolycka som senare inträffade. Underlåtenheten att utreda tidigare tillbud och olyckor har domstolen i dessa fall betraktat som försvårande vid bedömningen av påföljd och företagsbotens storlek.⁸⁶

Det har framförts förslag till utredningen att dokumentationskraven i 5–11 §§ AFS 2001:1 skulle kunna vara lämpliga att förenas med sanktionsavgift. Utredningen behandlar dokumentationskraven och övriga bestämmelser i AFS 2001:1 var för sig.

⁸⁴ Arbetsmiljöverket, *Analys av dödsolyckor 2018 och första halvåret 2019*, 2020-02-18, 2019/037768.

⁸⁵ A.a.

⁸⁶ A.a.

Dokumentationskraven

Vi börjar med att analysera kraven på dokumentation utifrån ett sanktionsavgiftsperspektiv. I detta sammanhang har utredningen funnit anledning att titta närmare även på bemyndigandet i 4 kap. 8 § arbetsmiljölagen som avser krav på olika typer av dokumentation och som regeringen delegerat vidare till Arbetsmiljöverket genom 18 § första stycket 2 arbetsmiljöförordningen.

Vilken skriftlig dokumentation som en arbetsgivare måste ha på plats för att uppfylla kraven i AFS 2001:1 beror på hur många anställda arbetsgivaren har. Skriftlighetskrav enligt AFS 2001:1 som gäller för alla arbetsgivare oavsett antal arbetstagare är:

- Riskbedömningar (8 §) och handlingsplaner (10 §) ska alltid vara skriftligt dokumenterade.
- När det finns allvarliga risker i arbetet ska det alltid finnas skriftliga instruktioner för arbetet (7 §).

Arbetsgivare som har tio arbetstagare eller fler ska därutöver uppfylla de här skriftlighetskraven i AFS 2001:1:

- Det ska finnas en skriftligt dokumenterad arbetsmiljöpolicy (5 § tredje stycket).
- Rutinerna för det systematiska arbetsmiljöarbetet ska vara skriftligt dokumenterade (5 § tredje stycket).
- Fördelningen av arbetsmiljöuppgifter ska vara skriftligt dokumenterad (6 § fjärde stycket).
- Årliga uppföljningar av det systematiska arbetsmiljöarbetet ska dokumenteras skriftligt (11 § andra stycket).

Frågan om sanktionsavgifter borde kunna användas för överträdelse av bestämmelser om systematiskt arbetsmiljöarbete diskuterades i prop. 1993/94:186 när de första sanktionsavgifterna inom arbetsmiljöområdet skulle införas. Enligt remissinstanserna LO och TCO borde sanktionsavgifterna kunna användas även inom internkontrollområdet⁸⁷, bland annat beträffande kravet på handlingsplaner. Regeringen ansåg i det lagstiftningsärendet att sanktionsavgifter framstod

⁸⁷ Systematiskt arbetsmiljöarbete benämndes tidigare som internkontroll av arbetsmiljön.

som mindre lämpliga när det gällde upprättande av handlingsplaner och andra krav som avsåg internkontroll. Regeringen menade att om ett system med sanktionsavgifter infördes med sikte på internkontrollen riskerade man att förskjuta intresset från innehållet i kontrollen som helhet till de direkt sanktionerade förfarandena.⁸⁸

I samband med införandet av sanktionsavgifter 1994 infördes även ett nytt bemyndigande i 4 kap. 8 § arbetsmiljölagen. Det bemyndigandet gav regeringen eller efter regeringens bestämmande, Arbetarskyddsstyrelsen, möjlighet att föreskriva om skyldighet att upprätta handlingar som har betydelse från skyddssynpunkt. Av förarbetena framgår att bestämmelsen tar sikte på annan skyddsansvarig än den egna arbetsgivaren.⁸⁹ Eftersom regeringen ansåg att sanktionsavgifter var mindre lämpliga när det gällde sådana föreskrifter som omfattades av det bemyndigandet, skulle bestämmelsen placeras i ett andra stycke i 4 kap. 8 §.⁹⁰

Det nya bemyndigandet att föreskriva om sanktionsavgifter formulerades så att det endast tog sikte på överträdelse av bestämmelser som antagits med stöd 4 kap. 1–3 §§ och 8 § första stycket.⁹¹

Bemyndigandet i 4 kap. 8 § arbetsmiljölagen kom att justeras språkligt, genom prop. 2008/09:5, så att det uttryckligen skulle framgå att föreskrifter fick meddelas om förhandsanmälan, arbetsmiljöplan och annan dokumentation som framgår av byggplatsdirektivet 92/57/EEG.⁹² Av författningskommentarerna framgår att justeringarna avsåg preciseringar och att paragrafen skulle ha samma innebörd som tidigare. I samband med denna lagändring hamnade föreskrifträtten avseende skyldighet att upprätta handlingar som har betydelse från skyddssynpunkt i fjärde punkten i paragrafens andra stycke.⁹³

Innan sanktionsavgiftsreformen 2014 gällde att om en bestämmelse i en föreskrift meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§ eller 5 kap. 3 § andra stycket, 4 eller 5 § arbetsmiljölagen så blev den bestämmelsen automatiskt straffsanktionerad enligt 8 kap. 2 § samma lag. Arbetsmiljösanktionsutredningen uppmärksammade i SOU 2011:57 att Arbetsmiljöverket i vissa fall hade meddelat föreskrifter med stöd av

⁸⁸ Prop. 1993/94:186 s. 50.

⁸⁹ A.a.

⁹⁰ A.a. s. 47 och 68.

⁹¹ A.a. s. 50.

⁹² Rådets direktiv 92/57/EEG av den 24 juni 1992 om minimikrav för säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser (EGT L 245, 26.8.1992, s. 6, Celex 31992L0057).

⁹³ Prop. 2008/09:5 s. 34 ff och s. 63.

4 kap. 10 § arbetsmiljölagen trots att föreskrifterna formellt föll under ett bemyndigande i 4 kap. 1–8 §§ i lagen. Syftet med att göra så var att Arbetsmiljöverket härigenom ville undvika att föreskrifterna skulle bli straffsanktionerade.⁹⁴

Sådant förfarande tillämpades bland annat för regler om systematiskt arbetsmiljöarbete. I SOU 2011:57 anges:

Föreskrifter om t.ex. dokumentation eller riskbedömning, som i och för sig täcks av ordalydelsen i något av bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§, men som inte har ansetts lämpa sig för straffsanktion, t.ex. regler om systematiskt arbetsmiljöarbete, har hittills i stället utfärdats med stöd av det allmänna bemyndigandet i 4 kap. 10 §, som inte är knutet till straffsanktion.⁹⁵

För att undvika oförutserbarhet och tolkningsproblem, menade Arbetsmiljösanktionsutredningen att det var nödvändigt de föreskrifter som täcktes av ordalydelsen i ett visst bemyndigande också utfärdades med stöd av det bemyndigandet. Vad gäller regler om systematiskt arbetsmiljöarbete särskilt finns detta uttalande i SOU 2011:57:

Utredningen förordar istället en ordning som innebär dels att krav enligt föreskrifter ska kunna genomdrivas med föreläggande/förbud, dels att Arbetsmiljöverket ska ges möjlighet att bestämma vilka föreskrifter enligt 4 kap. 1–8 §§, som därutöver ska vara sanktionerade med sanktionsavgift. Eftersom verket ska kunna låta en viss föreskrift vara sanktionerad med enbart föreläggande/förbud, blir det inget problem att grunda exempelvis dokumentationskrav i systematiskt arbetsmiljöarbete på bemyndigandet i 4 kap. 8 § andra stycket 4 (skyldighet att i övrigt upprätta handlingar som har betydelse från skyddssynpunkt), eftersom detta inte längre är avgörande för valet av sanktion.⁹⁶

Regeringen instämde i Arbetsmiljösanktionsutredningens uppfattning och föreslog i prop. 2012/13:143 att motsvarande föreskrifter fortsättningsvis skulle utfärdas enligt tillämpligt bemyndigande i 4 kap. 8 § arbetsmiljölagen.⁹⁷

Slutsatsen av nämnda uttalanden måste enligt utredningens bedömning vara att regeringen har frångått det tidigare uttalandet i prop. 1993/94:186 om att bemyndigandet i 4 kap. 8 § avseende skyldighet att upprätta handlingar som har betydelse från skyddssynpunkt endast tar sikte på andra skyddsansvariga än arbetsgivaren.

⁹⁴ Se SOU 2011:57, s. 107 och 199 f. samt prop. 2012/13:143, s. 65.

⁹⁵ SOU 2011:57, s. 199.

⁹⁶ A.a. s. 199 f.

⁹⁷ Se prop. 2012/13:143, s. 65.

Den slutsatsen drar vi eftersom regeringen inte sagt emot Arbetsmiljösanktionsutredningens uttalanden om att bestämmelserna i AFS 2001:1 om dokumentation rätteligen skulle ha utfärdats enligt bemyndigandet i 4 kap. 8 § andra stycket 4 och dessa föreskrifter tar sikte på såväl arbetsgivare som de som hyr in arbetskraft.

Utredningen förstår också att regeringen därmed också frångått sin tidigare bedömning att det inte är lämpligt att förena bestämmelser om systematiskt arbetsmiljöarbete med sanktionsavgift, i vart fall i fråga om dokumentationskraven, eftersom det genom sanktionsavgiftsreformen 2014 har blivit möjligt att koppla sanktionsavgifter till föreskrifter enligt 4 kap. 8 § andra stycket.

Några ändringar i AFS 2001:1 har inte gjorts sedan prop. 2012/13:143 då regeringen uppmanade Arbetsmiljöverket att fortsättningsvis utfärda föreskrifter enligt tillämpligt bemyndigande.⁹⁸ Detta kan förklara varför det i AFS 2001:1 fortfarande endast anges att föreskrifterna är meddelade med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen utan närmare precisering om vilket av bemyndigandena i 18 § det är fråga om.

Dokumentationskrav i föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete omfattas av 4 kap. 8 § andra stycket 4 arbetsmiljölagen respektive 18 § första stycket 2 arbetsmiljöförordningen. Det innebär alltså att sådana dokumentationskrav också omfattas av Arbetsmiljöverkets föreskriftsrätt i fråga om sanktionsavgifter.⁹⁹

Eftersom det i dag redan finns ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att förena dokumentationskraven i AFS 2001:1 med sanktionsavgift ser utredningen inte anledning att vidare analysera om eller i vilken mån dokumentationskraven uppfyller de grundläggande kraven för bestämmelser som är föremål för sanktionsavgift. Dessa föreskrifter omfattas inte heller av det generella bemyndigandet i 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen som vårt uppdrag avser.

Arbetsgivare som har färre än tio anställda omfattas inte av dokumentationskraven i AFS 2001:1 vad gäller arbetsmiljöpolicy, rutiner, uppgiftsfördelning och årlig uppföljning (5 §, 6 § första, andra och fjärde styckena och 11 § AFS 2001:1). Arbetsmiljöverket har alltså funnit skäl att ge dem lättnader. Det är därför inte relevant att analysera vad som i stället gäller för dessa arbetsgivare utifrån ett sank-

⁹⁸ De senaste ändringarna som gjordes i AFS 2001:1 skedde den 30 september 2008.

⁹⁹ Se 8 kap. 5 § första stycket arbetsmiljölagen och 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen.

tionsavgiftsperspektiv, även om de kraven i och för sig skulle kunna ses som föreskrifter enligt 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen.

Övriga bestämmelser i AFS 2001:1 – betydelsen av att bestämmelserna är processinriktade

Frågan om AFS 2001:1 bör förenas med sanktionsavgifter eller inte har ganska nyligen berörts i två betänkanden; SOU 2020:79 *Effektiva tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området* och SOU 2021:86 *ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet*.

Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen har granskat AFS 2001:1 eftersom diskrimineringslagstiftningen och arbetsmiljölagsstiftningen har beröringspunkter. I delbetänkandet SOU 2020:79 anges följande:

Som nämnts ovan har AV utfärdat föreskrifter om det systematiska arbetsmiljöarbetet men det finns ingen sanktionsavgift kopplad till föreskrifterna. Enligt uppgift från AV beror det på att bestämmelserna inte är utformade på ett sådant sätt att det skulle vara lämpligt med en sanktionsavgift. Enligt AV är det inte heller möjligt att i en föreskrift ange exakt hur en arbetsgivare ska arbeta, eftersom arbetet är processinriktat. En sanktionsavgift skulle därför också kunna motverka syftet med bestämmelsen.¹⁰⁰

Även Utredningen om ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet har gått igenom arbetsmiljölagsstiftningen och har i sitt betänkande SOU 2021:86 konstaterat följande avseende möjligheterna att förena AFS 2001:1 och AFS 2015:4 med sanktionsavgift:

Skyldigheterna enligt det systematiska arbetsmiljöarbetet och föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö är dock inte möjliga att förena med sanktionsavgifter mot bakgrund av att föreskrifterna är meddelade med stöd av 4 kap. 10 § AML och det därför saknas bemyndigande. Båda föreskrifterna är utformade på ett sådant sätt att det skulle försvåra att förena dessa med sanktionsavgifter samt att sanktionsavgifter till viss del skulle motverka syftet med bestämmelserna i deras nuvarande form eftersom arbetet är processinriktat.

Föreskrifterna reglerar inte exakt vad som ska göras utan vilka åtgärder som bör vidtas får i vissa avseenden bedömas från fall till fall. Det kan medföra att det är svårare att förena sådana föreskrifter med

¹⁰⁰ Se SOU 2020:79 s. 124. Med "AV" avses Arbetsmiljöverket, se SOU 2020:79 s. 19.

sanktionsavgifter eftersom det inte på ett relativt lätt sätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte.¹⁰¹

Arbetsmiljöverket och Utredningen om ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet synes ha menat att det skulle kunna motverka syftet med AFS 2001:1 att påföra sanktionsavgifter för överträdelse av föreskrifterna och detta eftersom det systematiska arbetsmiljöarbetet är processinriktat.

Under rubriken *Syftet med föreskrifterna* i Arbetsmiljöverkets allmänna råd till AFS 2001:1 beskrivs syftet så här:

Enligt 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen har arbetsgivaren huvudansvaret för arbetsmiljön i verksamheten. 3 kap. 2 a § beskriver övergripande hur ansvaret skall uppfyllas.

Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete utvecklar och preciserar hur arbetsgivaren skall gå tillväga för att uppfylla sitt ansvar. Andra föreskrifter från Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetsmiljöverket kompletterar reglerna om arbetsmiljöarbetet till exempel när det gäller rutiner, kunskaper och riskbedömning.¹⁰²

Även i Arbetarskyddsstyrelsens allmänna råd till AFS 1992:6 *Internkontroll av arbetsmiljön* fanns en liknande beskrivning av syftet:

Arbetsgivarens viktigaste uppgift när det gäller verksamhetens arbetsmiljö är att vidta åtgärder som direkt säkerställer hälsa och säkerhet för arbetstagarna. Detta framgår av 3 kap 2 § arbetsmiljölagen. Syftet med föreskrifterna om internkontroll av arbetsmiljön är att skapa goda förutsättningar för att sådana åtgärder blir genomförda.¹⁰³

Utredningen delar inte uppfattningen som framkommit i ovan nämnda betänkanden att sanktionsavgifter skulle motverka syftet med AFS 2001:1, i vart fall inte så som syftet beskrivs i föreskrifterna.

I Arbetsmiljöverkets rutiner *Bedömningar av tillsyn av AFS 2001:1* beskrivs föreskrifterna så här:

AFS 2001:1 kan beskrivas som ett lagstadgat ledningssystem inom arbetsmiljöområdet och föreskrifterna ställer krav på de grundläggande processer/aktiviteter som alla arbetsgivare löpande ska genomföra. Om någon av processerna i SAM inte genomförs på ett bra sätt finns risk att

¹⁰¹ Se SOU 2021:86 s. 237. AML användes som en förkortning för arbetsmiljölagen.

¹⁰² Se AFS 2001:1, s.7.

¹⁰³ Se de allmänna råden till 2 § AFS 1992:6.

det påverkar utfallet av andra processer och i det långa loppet hela arbetsmiljöarbetet.¹⁰⁴

Utredningen förstår det som att detta är vad som menas med att AFS 2001:1 är processinriktade.

Bland nuvarande arbetsmiljöföreskrifter som är förenade med sanktionsavgift finns bestämmelser som kan anses vara av processinriktad karaktär och som avser delar av arbetsgivarens systematiska arbetsmiljöarbete. Som exempel kan nämnas 7 och 18 §§ AFS 2003:3 om arbete i explosionsfarlig miljö som handlar om att arbetsgivaren ska dokumentera riskbedömning och följa upp olycksfall och tillbud och 47 § AFS 2013:4 om ställningar som handlar om att arbetsgivaren ska se till att de som uppför, gör väsentliga ändringar i eller monterar ned ställningar eller väderskydd har kunskap för detta arbete.

Det finns sanktionsavgifter även utanför arbetsmiljöområdet som tar sikte på överträdelse av processinriktade regler som liknar AFS 2001:1. Exempel finns i miljöstrafflagen (2012:259) och brottsdatalagen (2018:1177).

Inom miljöretten finns bestämmelser i miljöstrafflagen om sanktionsavgifter vid bristande egenkontroll enligt egenkontrollföreskriften (1998:901) i vissa situationer.¹⁰⁵ Tillsynsmyndigheten Naturvårdsverket beskriver egenkontroll så här:

Verksamhetsutövaren ska känna till sin påverkan på miljön och människors hälsa samt planera och kontrollera verksamheten för att identifiera, förebygga och åtgärda eventuella problem. Egenkontroll innebär att verksamhetsutövaren ska ha ett systematiskt sätt att arbeta med dessa frågor.

Det är företaget som ska visa att de arbetar för att minska sin miljöpåverkan och har tillräcklig kunskap för att uppfylla miljöbalkens krav. Ansvaret gäller både för den befintliga verksamheten och för händelser som inträffat tidigare.¹⁰⁶

Miljöstraffavgift ska enligt 12 kap. 1–3 §§ miljöstrafflagen betalas för

¹⁰⁴ Arbetsmiljöverket, *Bedömningar vid tillsyn av AFS 2001:1-Rutiner*, s. 45. SAM är en förkortning för systematiskt arbetsmiljöarbete.

¹⁰⁵ Se 12 kap. 1–3 §§ miljöstrafflagen (2012:259).

¹⁰⁶ Naturvårdsverkets tillsynsvägledning *Tillsyn enligt miljöbalken*, www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillsyn-enligt-miljobalken/genomfora-tillsyn/tillsyn-av-egenkontroll#E1465444132 (besökt 2022-02-18).

- överträdelse av 4 § egenkontrollförordningen genom att bedriva verksamhet utan att det finns någon fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret,
- överträdelse av 5 § egenkontrollförordningen genom att bedriva verksamhet utan att det finns några dokumenterade rutiner för fortlöpande kontroll och
- överträdelse av 7 § egenkontrollförordningen genom att bedriva verksamhet utan att det finns någon förteckning över kemiska produkter och biotekniska organismer.

Enligt 6 kap. 1 § brottsdatalagen får sanktionsavgift tas ut av personuppgiftsansvarig för överträdelse av bland annat bestämmelserna i 3 kap. 2 och 8 §§ samma lag.

Av 3 kap. 2 § brottsdatalagen framgår att den personuppgiftsansvarige ska, genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningenenlig och att den registrerades rättigheter skyddas. Av 2 § brottsdataförordningen (2018:1202) framgår att de tekniska och organisatoriska åtgärder som avses i 3 kap. 2 § brottsdatalagen ska innefatta antagande och dokumentation av interna strategier för dataskydd, om det inte är uppenbart obehövt med hänsyn till verksamhetens begränsade omfattning.

Av 3 kap. 8 § brottsdatalagen framgår att den personuppgiftsansvarige ska när medlen för behandlingen bestäms och vid behandlingen, genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, se till att nödvändiga skyddsåtgärder integreras i behandlingen (inbyggt dataskydd).

Ovanstående exempel visar att omständigheten att en föreskrift är processinriktad, såsom AFS 2001:1, inte behöver utgöra ett hinder för att föreskriften förenas med sanktionsavgift. Däremot är vissa delar av AFS 2001:1, enligt föreskrifternas nuvarande lydelse, inte lämpliga att förenas med sanktionsavgift.

Övriga bestämmelser i AFS 2001:1 – vår bedömning paragraf för paragraf

De paragrafer som vi bedömer inte lämpar sig för sanktionsavgift är 1–4 §§, 6 § andra stycket, 7 §, 9 § och 12 §.

1–3 §§ innehåller inte några krav som kan överträdas. Sanktionsavgift blir därför inte aktuellt för dessa paragrafer.

Bestämmelsen i 4 § om arbetsgivares skyldighet att ge arbetstagar och skyddsombud möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet knyter an till bestämmelserna i 3 kap. 1 a § och 6 kap. arbetsmiljölagen om samverkan mellan arbetsgivare, arbetstagar och skyddsombud.

Arbetsmiljöverkets tillsyn i 7 kap. 1 § är inte begränsad till vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen. Samtidigt är bestämmelserna om samverkan knutna till ett särskilt sanktionssystem som anges i 6 kap. 10–15 §§ arbetsmiljölagen som innebär att arbetsgivare eller arbetstagar som bryter mot dessa bestämmelser kan bli skadeståndsskyldiga. Det särskilda sanktionssystemet har företräde när det gäller samverkansreglerna. I förarbetena till arbetsmiljölagen (prop. 1976/77:149 s. 422) anges:

Allmänna skyldigheter enligt 3 kap. lagförslaget föreligger även enligt 1 och 11 §§. 1 § avser arbetsgivares och arbetstgares skyldighet att samverka enligt de närmare regler som finns i 6 kap. lagförslaget. Yrkesinspektionens tillsyn bör inriktas på att främja lokal skyddsverksamhet, men inspektionen har – på motsvarande sätt som enligt arbetarskyddslagen – inte befogenhet att ingripa med tvångsmedel för att trygga efterlevnaden av samverkansreglerna. Beträffande 3 kap. 11 § hänvisas till 7 kap. 8 och 9 §§ lagförslaget.

Att Arbetsmiljöverket saknar möjlighet att besluta om vitesföreläggande eller vitesförbud avseende bestämmelserna om samverkan återspeglas även i ett regeringsbeslut den 26 oktober 2006, N2005/950/ARM.¹⁰⁷ Ärendet gällde huvudskyddsombuds framställan enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen att arbetsgivaren skulle åläggas lämna viss information till lokala skyddsombud. Regeringen konstaterade att frågor om arbetsgivares skyldigheter enligt 6 kap. arbetsmiljölagen hand-

¹⁰⁷ Arbetsmiljöverkets beslut om förelägganden och förbud före den 1 juli 2008 kunde överklagas till regeringen. Förelägganden och förbud som har beslutats därefter överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

läggs enligt lagen om rättegången i arbetstvister och inte enligt tillsynsbestämmelserna om föreläggande och förbud.¹⁰⁸

Det kan i sammanhanget nämnas att Utredningen om arbetsmiljölagen övervägde i SOU 2006:44 om Arbetsmiljöverket bör få meddela vitesföreläggande och -förbud på samverkansområdet men lämnade inte något sådant förslag. Såväl Arbetsmiljöverket som de flesta av arbetsmarknadens parter som uttalade sig i frågan var negativa till en sådan förändring. Utredningen om arbetsmiljölagen delade denna uppfattning.¹⁰⁹

I Arbetsmiljöverkets rutiner för bedömningar vid tillsyn av AFS 2001:1 finns bland annat följande kommentar till 4 §:

Det är alltid önskvärt att arbetsgivaren ger arbetstagare och skyddsombud möjlighet att medverka i arbetsmiljöarbetet men det kan finnas situationer när det är praktiskt svårt. Till exempel kan det vara svårt att alltid ge skyddsombud och arbetstagare möjlighet att medverka i dagliga undersökningar som ligger nära arbetsgivarens arbetsledning.¹¹⁰

Utredningen anser att 4 § är en bestämmelse av samverkanskaraktär. Mot bakgrund av förarbetsuttalandet i prop. 1976/77:149 att tillsynsmyndigheten saknar befogenhet att ingripa med tvångsmedel för att trygga efterlevnaden av samverkansreglerna samt att Arbetsmiljöverket synes betrakta kravet i 4 § som ett bör-krav i vissa situationer är vår samlade bedömning att det vore olämpligt att koppla sanktionsavgift till 4 §.

Det har framförts till utredningen att det finns behov att förena kompetenskravet i 6 § med sanktionsavgifter eftersom bristande kunskaper hos arbetsgivarrepresentanter är en vanlig förklaring och orsak till att arbetsmiljön inte undersöks och det systematiska arbetsmiljöarbetet fallerar. Kompetenskravet i 6 § tredje stycket avseende arbetstagare som fördelats arbetsmiljöuppgifter och likaså kunskapskravet avseende arbetstagare generellt i 7 § är, enligt vår bedömning, dock inte tillräckligt tydliga för att sanktionsavgift ska bli aktuell. Enligt bestämmelsernas nuvarande lydelse ska kompetensen/kunskaperna vara *tillräcklig/-a*. Det går inte att enkelt och snabbt konstatera om eventuell kompetens/kunskap som en arbetstagare besitter är tillräcklig eller inte. Kunskapsbehovet kan också förändras

¹⁰⁸ Se även regeringens beslut den 17 maj 2001, N2001/1832/ARM.

¹⁰⁹ SOU 2006:44 s. 17.

¹¹⁰ Se Arbetsmiljöverket, *Bedömningar vid tillsyn av AFS 2001:1 – Rutiner*, 2015-12-18, R 2015/056629, s. 15.

över tid till exempel på grund av förändringar i verksamheten, arbetsuppgifterna och rådande kunskapsläge avseende risker i arbetsmiljön.

Kravet i 9 § om att utreda ohälsa, olyckor och tillbud är utformat på så sätt att arbetsgivarens utredning ska ge visst resultat, dvs. arbetsgivaren ska utreda orsakerna till händelserna *så att* risker för ohälsa och olycksfall kan förebyggas i fortsättningen. Att konstatera om överträdelse av kravet har skett kan därför kräva närmare utredning. Det vore därför inte lämpligt att förena kravet med sanktionsavgift.

Vi anser inte heller att 12 § om företagshälsovård, utifrån paragrafens nuvarande lydelse, bör förenas med sanktionsavgift. För att konstatera om överträdelse skett behöver Arbetsmiljöverket bedöma arbetsgivarens egen kompetens för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Sådan bedömning är inte helt enkel alla gånger. Det samma gäller bedömningen av om den företagshälsovård som anlitas har tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för arbetet. Vi återkommer till företagshälsovården i kapitel 5.

4.7 Organisatorisk och social arbetsmiljö

4.7.1 Vad är organisatorisk och social arbetsmiljö?

Vi har tidigare nämnt att regeringen i sin arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 konstaterat att arbetsmiljöreglerna bör ses över ur ett jämställdhetsperspektiv. Att utreda möjligheten att införa sanktionsavgifter för överträdelse av AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö är en del av arbetet att komma åt de arbetsmiljörisker som finns i kvinnodominerade sektorer.

Av Arbetsmiljöverkets konsekvensutredning för AFS 2015:4 framgår att en majoritet av de som var sjukskrivna 2013 var det på grund av psykiska besvär som i mycket stor utsträckning var stressrelaterade. Det handlade i många fall om ohälsosam arbetsbelastning men även konflikter och kränkande särbehandling var en bidragande faktor vilket också kunde försvåra för sjukskrivna att återgå i arbete. Med hänvisning till en rapport från OECD anger Arbetsmiljöverket även att den psykiska ohälsan och sjukfrånvaron kostar det svenska

samhället mångmiljardbelopp.¹¹¹

Arbetsmiljöverket konstaterar att risker i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön kan leda till psykisk ohälsa och att sambandet mellan den organisatoriska och sociala arbetsmiljön och den psykiska hälsan är välbelagt.¹¹² Arbetsmiljöverket har dock förtydligat att arbetsmiljölagstiftningen och myndighetens uppdrag inte är direkt utformat för att förebygga psykisk ohälsa och suicidrisk hos enskilda arbetstagare utan det är mer allmänt utformat för att förebygga och hantera risker i arbetsmiljön, däribland sådana risker i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som kan leda till psykisk ohälsa.¹¹³

Arbetsmiljöverket beskriver den organisatoriska arbetsmiljön som resultatet av hur arbetet ordnas, styrs, kommuniceras och hur beslut fattas. Den sociala arbetsmiljön är hur individer samspelar med och påverkas av personer som finns runt omkring en, som till exempel ens kollegor och chefer. Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön är tätt sammanlänkad med den fysiska arbetsmiljön.¹¹⁴

Ett vanligt begrepp som många använder för det här arbetsmiljöområdet är *psykosocial arbetsmiljö*. I litteraturen har det begreppet beskrivits som en sammanslagning av termerna *psykosocial miljö* och *arbetsmiljö*. *Psykosocial miljö* har beskrivits som förutsättningarna i den mänskliga miljön och kulturen som är relevanta för en individs mentala hälsa och utveckling. Termen *arbetsmiljö* inkluderar psykosociala aspekter.¹¹⁵

Begreppet *psykosocial arbetsmiljö* förekommer dock inte i lagtexten, utan 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen lyder så här:

Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Vid fartygsarbete skall arbetsmiljön vara tillfredsställande också med hänsyn till sjösäkerhetens krav.

Arbetsförhållandena skall anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

¹¹¹ Se Arbetsmiljöverket, *Konsekvensutredning för förslaget till nya föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (Reviderad version efter remissynpunkter som påverkat utformningen av föreskrifterna)*, 2015-05-1024 [Datumet verkar vara felskrivet i Arbetsmiljöverkets dokument.], REM 2011/101340, s. 1.

¹¹² Se Arbetsmiljöverket, *Individuell analys inom Regeringsuppdrag om underlag för en kommande nationell strategi inom området psykisk hälsa och suicidprevention*, 2021-08-24, 2020/046919, s.4.

¹¹³ A.a. s. 2.

¹¹⁴ Se Arbetsmiljöverket, *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö (H457)*, s. 10.

¹¹⁵ Se Andersson, Peter, *Krav och resurser i balans: Analys av arbetsmiljörättens nya regel mot stress*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2021, s. 831–854, med hänvisningar.

Arbetstagaren skall ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eget arbete.

Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Därvid skall även löneformer och förläggning av arbetstid beaktas.

Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas.

Det skall eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt och samarbete samt sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter.

Det skall vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

I de ursprungliga förarbetena till 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen betonades att bedömningar av arbetsmiljön skulle ske utifrån ett vidare hälsobegrepp som inkluderar sociala och psykologiska aspekter.¹¹⁶ Där finns också en redovisning av olika begrepp såsom *fysikalisk, psykosocial, organisatorisk* och *social*:

Som en sammanfattande term används i debatten om arbetsmiljön ofta uttrycket psykosociala faktorer. Begreppet är delvis svårfångat. Jag vill därför göra vissa preciseringar av hur dessa faktorer kommer in när det gäller att lagstifta om arbetsmiljön. Utgångspunkten är att arbetsmiljöfaktorer kan indelas efter art och innehåll. Det är sålunda vanligt att arbetslivets fysikaliska miljöfaktorer delas upp i grupper såsom klimat, buller, vibrationer, belysning, strålning osv. Vid sidan härav har vi de kemiska miljöfaktorerna. Tillsammans kan de omgivningshygieniska faktorierna sägas utgöra den fysiska arbetsmiljön. I denna ingår också olika arbetstekniska faktorer såsom arbetstyngd, arbetsställningar, utrymmer, tekniska säkerhetsanordningar o.d. En annan viktig typ av faktorer utgörs av de organisatoriska och sociala förhållandena på arbetsplatsen, t. ex. arbetsuppgifternas innehåll och möjligheterna till kontakt, samarbete, inflytande och personlig utveckling. Mellan nämnda faktorer sker ett samspel. Den fysiska miljön ger ramen för den sociala och samtidigt påverkas den fysiska miljön av värderingar och anspråk hos dem som arbetar där. Gemensamt bildar alla dessa typer av faktorer det totala sammanhang i vilket arbetet bedrivs. Detta sammanhang ger för den arbetande effekter som kan sägas ha en fysiologisk och en psykologisk sida. Fysiologiskt kan arbetet påverka den kroppsliga hälsan. De psykiska reaktionerna på arbetsmiljön kan å andra sidan ta sig uttryck i upplevelser av trygghet eller otrygghet, i tillfredsställelse eller vantrivsel. Dessa upplevelser kan i sin tur i vissa fall ge upphov till psykiska störningar och kan också vara bestämmande för rent kroppsliga återverkningar.

De psykosociala faktorerna utgör sålunda inte någon avskild grupp av arbetsmiljöfaktorer. Psykosociala faktorer i arbetsmiljön framkommer

¹¹⁶ Se prop. 1976/77:149, s. 188 och 221 ff.

genom att arbetsmiljön betraktas från psykologisk och sociologisk synvinkel. Detta perspektiv omfattar såväl fysiska som organisatoriska och sociala arbetsmiljöfaktorer.

Denna begreppsredovisning torde visa att den psykosociala aspekten i mycket sammanfaller med den helhetssyn på arbetsmiljön som jag har förordat i det föregående. Redovisningen ger på så sätt också en bakgrund till bestämmelserna om arbetsmiljöns beskaffenhet i mitt förslag till arbetsmiljölag.¹¹⁷

Fysikalisk och organisatorisk och social arbetsmiljö presenteras alltså i förarbetena som avskilda grupper av arbetsmiljöfaktorer medan *psykosocial arbetsmiljö* framställs mer som ett perspektiv eller helhetssyn som omfattar alla grupper av arbetsmiljöfaktorer, såväl fysikaliska som organisatoriska och sociala sådana.

År 1980 utfärdade Arbetarskyddsstyrelsen allmänna råd (AFS 1980:14) om psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön. Dessa allmänna råd upphävdes i samband med att AFS 2015:4 trädde i kraft. När Arbetsmiljöverket tog fram AFS 2015:4 valde myndigheten att frångå begreppet psykosocial arbetsmiljö och i stället använda sig av begreppet organisatorisk och social arbetsmiljö.

I Arbetsmiljöverkets vägledning till AFS 2015:4 anges att *psykosocial* är ett brett begrepp med individen i fokus och som i grunden syftar på hur individen upplever och reagerar på sin omgivning. I stället för att fokusera på individens upplevelser och reaktion på sin omgivning valde Arbetsmiljöverket att lyfta fram de organisatoriska och sociala förutsättningarna och villkoren för arbetet, eftersom det var sådant som myndigheten bedömde att arbetsgivaren kunde kontrollera. Det handlar bland annat om ledning, styrning, resurser, ansvar, samarbete och stöd, vilket framför allt regleras i AFS 2015:4.¹¹⁸ Dock innehåller AFS 2020:5 om arbetsanpassning, AFS 1993:2 om våld och hot i arbetsmiljön, AFS 1982:3 om ensamarbete och AFS 1999:7 om första hjälpen och krisstöd till viss del också bestämmelser om organisatorisk och social arbetsmiljö.¹¹⁹

Utredningen anser att Arbetsmiljöverkets användning av begreppen, såsom den beskrivs i vägledningen till AFS 2015:4, är välavvägd

¹¹⁷ Prop. 1976/77:149, s. 223.

¹¹⁸ Se Arbetsmiljöverket, *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö*, s. 12.

¹¹⁹ Se Arbetsmiljöverket, *Regelstruktur för Arbetsmiljöverkets föreskrifter som utgår från arbetsmiljölagen*, 2021-01-12, som finns på Arbetsmiljöverkets webbplats, www.av.se/globalassets/filer/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/regelstruktur-forforskrifter.pdf (hämtat 2022-05-03).

och i linje med förarbetsuttalandena ovan. Vi använder därför begreppen på samma sätt som Arbetsmiljöverket.

4.7.2 Regelverket

AFS 2015:4 behandlar ohälsosam arbetsbelastning, kränkande särbehandling, arbetstider, mål för organisatorisk och social arbetsmiljö samt kunskapskrav för chefer och arbetsledare. Dessa föreskrifter trädde i kraft den 31 mars 2016 och ersatte Arbetarskyddsstyrelsens allmänna råd (AFS 1980:14) *Psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön*, Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 1993:17) *Kränkande särbehandling i arbetslivet* och Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 1990:18) *Omvårdnadsarbete i enskilt hem*.

I AFS 2015:4 ingår, förutom själva föreskrifterna (14 paragrafer), kommentarer i form av allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna. Arbetsmiljöverket har också tagit fram en vägledning till AFS 2015:4, *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö* (H457), som innehåller råd, rekommendationer och exempel som kan vara till hjälp vid tillämpningen av föreskrifterna. Vid tillsyn tillämpar Arbetsmiljöverket sina interna rutiner för bedömning av AFS 2015:4.¹²⁰

Föreskrifterna inleds med en beskrivning av syftet med bestämmelserna (1 §). Syftet anges vara att främja en god arbetsmiljö och förebygga risk för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala förhållanden i arbetsmiljön.

Av 2 § framgår att föreskrifterna gäller i samtliga verksamheter där arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning.

Det är arbetsgivaren som har ansvar för att föreskrifterna följs och vid tillämpning av föreskrifterna ska de som hyr in arbetskraft likställas med arbetsgivare (3 § första och andra stycket). Den som genomgår utbildning eller är under vård i anstalt omfattas inte av föreskrifternas tillämpningsområde (3 § tredje stycket).

I 4 § finns definitioner av begreppen: *kräv i arbetet*, *kränkande särbehandling*, *ohälsosam arbetsbelastning*, *organisatorisk arbetsmiljö*, *resurser för arbetet* och *social arbetsmiljö*.

¹²⁰ Arbetsmiljöverket, *Rutiner för bedömning vid tillsyn av AFS 2015:04*, 2021-03-11, 2021/013321.

5 § första stycket upplyser om att det i AFS 2001:1 finns regler om arbetsmiljöpolicy, kunskaper, hur arbetsgivaren regelbundet ska undersöka och bedöma vilka risker som kan förekomma i verksamheten och att arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att komma till rätta med riskerna. I Arbetsmiljöverkets vägledning till AFS 2015:4 beskrivs sambandet mellan AFS 2015:4 och AFS 2001:1. Där förklaras att AFS 2015:4 reglerar *vad* som är centralt för att förebygga ohälsa och olycksfall och främja en god arbetsmiljö medan AFS 2001:1 talar om *hur* arbetsgivaren ska gå tillväga.¹²¹

I 5 § andra stycket informeras om vad som regleras i 6–14 §§.

I 6 § finns särskilda krav på kunskaper och handlingsförmåga. Arbetsgivaren ska se till att chefer och arbetsledare har kunskap om hur man förebygger och hanterar ohälsosam arbetsbelastning och kränkande särbehandling (6 § första stycket). Arbetsgivaren ska också se till att det finns förutsättningar att omsätta kunskaperna i praktiken (6 § andra stycket).

I 7–8 §§ finns det krav på mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Målen ska syfta till att främja hälsa och öka organisationens förmåga att motverka ohälsa (7 § första stycket) och arbetsgivaren ska ge arbetstagarna möjlighet att medverka i arbetet med att ta fram målen och se till att arbetstagarna känner till dem (7 § andra stycket). Arbetsgivaren ska dokumentera målen skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten (8 §).

I 9–14 §§ regleras särskilda organisatoriska och sociala faktorer som omfattas av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Arbetsgivaren ska se till att de arbetsuppgifter som tilldelas inte ger upphov till ohälsosam arbetsbelastning och att resurserna ska anpassas efter kraven i arbetet (9 §).

I 10 § föreskrivs om arbetsgivarens skyldighet att se till att arbetstagarna har kunskaper i fem särskilt angivna avseenden. Arbetsgivaren ska se till att arbetstagarna känner till

¹²¹ Arbetsmiljöverket, *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö*, s. 17.

1. vilka arbetsuppgifter de ska utföra,
2. vilket resultat som ska uppnås med arbetet,
3. om det finns särskilda sätt som arbetet ska utföras på och i så fall hur,
4. vilka arbetsuppgifter som ska prioriteras när tillgänglig tid inte räcker till för alla arbetsuppgifter som ska utföras, och
5. vem de kan vända sig till för att få hjälp och stöd för att utföra arbetet.

Arbetsgivaren ska även säkerställa att arbetstagarna känner till vilka befogenheter de har enligt punkterna 1–5.

I 11 § föreskrivs att arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att motverka att arbetsuppgifter och arbetssituationer som är starkt psykiskt påfrestande leder till ohälsa hos arbetstagarna.

Arbetsgivaren ska också vidta de åtgärder som behövs för att förläggningen av arbetstiden inte ska ge upphov till ohälsa (12 §).

Bestämmelserna i 13–14 §§ handlar om kränkande särbehandling. Arbetsgivaren ska klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten och vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling (13 §). Arbetsgivaren ska också se till att de finns rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras (14 §). Av rutinerna ska det framgå vem som tar emot information om att kränkande särbehandling förekommer, vad som händer med informationen, vad mottagaren ska göra, och hur och var de som är utsatta snabbt kan få hjälp. Arbetsgivaren ska göra rutinerna kända för alla arbetsgivare.

4.7.3 AFS 2015:4 och sanktionsavgifter

I utredningens direktiv anges som bakgrund till vårt uppdrag att AFS 2015:4 har meddelats i anslutning till 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen och att överträdelse av föreskrifterna utifrån dagens regelverk inte kan resultera i sanktionsavgifter. I detta avsnitt analyserar vi AFS 2015:4 i deras nuvarande lydelse utifrån ett sanktionsavgiftsperspektiv.

I en återrapportering till regeringen har Arbetsmiljöverket beskrivit varför AFS 2015:4 inte har förenats med sanktionsavgifter.

Arbetsmiljöverket förklarade att myndigheten, i samband med arbetet att ta fram AFS 2015:4, bedömde att kraven i föreskrifterna inte omfattades av något av bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverket ansåg därför att det saknades möjlighet för myndigheten att förena föreskrifterna med sanktionsavgift. Arbetsmiljöverket bedömde dessutom att det inte var lämpligt med sanktionsavgifter för överträdelse av den här typen av föreskrifter. Arbetsmiljöverket anförde vidare att ett kriterium för att sanktionsavgifter ska vara lämpliga är att det enkelt går att avgöra om man brutit mot regeln, något som myndigheten menade inte alltid var fallet när det gäller dessa föreskrifter.¹²²

Liknande synpunkter och resonemang kring föreskrifternas otydlighet har framförts till utredningen av några deltagare i referensgruppen. Bland deltagarna i referensgruppen finns dock också de som anser att dokumentationskrav i AFS 2015:4 skulle kunna vara lämpligt att förena med sanktionsavgift.

Utredningen instämmer i att flera bestämmelser i AFS 2015:4, enligt nuvarande lydelse, kräver mer ingående bedömningar eller behöver tolkas innan eventuell överträdelse av bestämmelserna kan konstateras.

De första paragraferna i AFS 2015:4 (1–5 §§) handlar om föreskrifternas syfte, tillämpningsområde, vem föreskrifterna riktar sig till, definitioner och hänvisningar till AFS 2001:1. Dessa bestämmelser innehåller inte något krav som en arbetsgivare ska uppfylla. Eftersom bestämmelserna i dessa paragrafer inte är sådana att de kan överträdas lämpar de sig inte för sanktionsavgift.

Vad gäller kunskapskraven i 6 § anges det i Arbetsmiljöverkets vägledning till AFS 2015:4 att det krävs generella kunskaper om hur arbetsmiljön påverkar arbetstagarnas hälsa för att förebygga och hantera ohälsosam arbetsbelastning och kränkande särbehandling. Arbetsmiljöverket konstaterar dock att det inte räcker med övergripande kunskaper utan varje arbetsplats har särskilda organisatoriska och sociala förutsättningar som kunskaperna behöver omfatta och anpassas till.¹²³ I Arbetsmiljöverkets rutiner för bedömning vid tillsyn av AFS 2015:4 står det bland annat så här avseende 6 §:

¹²² Arbetsmiljöverket, *Återrapportering av regeringsuppdrag att ta fram åtgärdsplaner till En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*, 2021/009187, 2021-08-27, s. 41.

¹²³ Se Arbetsmiljöverket, *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö*, s. 25.

Om vi noterar flera brister i arbetsställets systematiska arbetsmiljöarbete med OSA-faktorer så kan det vara en indikation på bristande kunskaper hos de som har tilldelats arbetsmiljöuppgifter, vanligen arbetsledare och chefer. I sådana fall bör vi närmare undersöka om anledningen är bristande kunskaper, eller om det mer är fråga om att till exempel inte ha tid för uppgiften eller bristande beslutsbefogenheter.¹²⁴

Som vi förstår det kan det många gånger krävas att Arbetsmiljöverket gör en närmare utredning för att kunna bedöma om en arbetsgivare överträtt kraven i 6 §. Detta gäller såväl kunskapskraven i paragrafens första stycke som kraven på förutsättningar att omsätta kunskaperna i praktiken i andra stycket. Vi anser därför inte att den nuvarande lydelsen av 6 § lämpar sig för sanktionsavgift.

AFS 2015:4 innehåller ett dokumentationskrav i 8 § som handlar om arbetsgivarens skyldighet att dokumentera mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön (7 §) om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten. Utredningens bedömning är att 8 § är en föreskrift som inryms under bemyndigandena i 4 kap. 8 § andra stycket 4 arbetsmiljölagen och 18 § första stycket 2 arbetsmiljöförordningen. Arbetsmiljöverket har enligt vår uppfattning redan i dag, med stöd av 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen och 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen, möjlighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgift för överträdelse av den här typen av föreskrift. Vi hänvisar till vår redogörelse i avsnitt 4.6.2 avseende dokumentationskraven i AFS 2001:1.

9 § som handlar om balans mellan krav och resurser är en komplex bestämmelse samtidigt som kravet är allmänt formulerat. Definitionerna i 4 §, de allmänna råden till 9 § och Arbetsmiljöverkets vägledning till AFS 2015:4 förtydligar i viss mån bestämmelsens innebörd.¹²⁵ Men för att avgöra om överträdelse av bestämmelsen skett behöver ingående bedömningar göras, varför utredningens uppfattning är att bestämmelsen, enligt dess nuvarande lydelse, inte lämpar sig för sanktionsavgift.

I litteraturen har det framförts att kraven i 10 § på att klargöra arbetets innehåll (dvs. arbetsuppgifter som ska utföras, förväntade resultat och arbetssätt) är tillräckligt tydliga och precisa för att

¹²⁴ Arbetsmiljöverket, *Rutiner för bedömning vid tillsyn av AFS 2015:04*, 2021-03-11, 2021/013321, s. 19. Med OSA-faktorer avses organisatoriska och sociala arbetsmiljöfaktorer.

¹²⁵ Se Andersson, Peter, *Krav och resurser i balans: Analys av arbetsmiljörättens nya regel mot stress*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2021, s. 831 ff. och Holm, Johan, *Organisatorisk och social arbetsmiljö – vilka krav kan ställas?: Kan bestämmelserna i AFS 2015:4 ligga till grund för förelägganden?*, Vänbok till Ulf Israelsson 2020 s. 161 ff.

Arbetsmiljöverket ska kunna ställa krav enligt ordalydelsen av bestämmelsen i ett föreläggande förenat med vite. Den aktuella författaren menade att kraven i 10 § är avgränsade och att det inte finns speciellt mycket tolkningsutrymme även om det kan ifrågasättas vad som menas med att ”arbetstagarna känner till” något. Vidare har författaren anfört att det inte heller finns så många olika åtgärder som kan vidtas för att nå målen i bestämmelsen.¹²⁶

Skrivningarna i Arbetsmiljöverkets rutiner för bedömningar vid tillsyn av AFS 2015:4 ger dock en delvis annan bild. Av dessa rutiner framgår bland annat att det står arbetsgivaren fritt att definiera punkterna 1–5 i 10 § och befogenheterna gällande punkterna utifrån sin verksamhet. Det framgår även att Arbetsmiljöverket inte har några krav på hur arbetsgivaren ska gå tillväga för att tillkännage arbetsinnehållet och att det till exempel inte finns några krav på att arbetsinnehållets punkter ska vara skriftligt dokumenterade. För att uppfylla kravet att arbetstagarna känner till arbetsinnehållet kan dock skriftlig dokumentation enligt Arbetsmiljöverket behövas och vara praktisk. Det skriftliga kan då behöva kompletteras med muntlig information. Arbetsmiljöverket kräver inte heller att punkterna 1–5 ska vara samlade utan de kan behandlas i olika sammanhang av arbetsgivaren och hanteras i olika dokument och varieras över tid.¹²⁷

Vid tillämpning av 10 § finns det därför utrymme för tolkning och det kan krävas ingående bedömning för att konstatera att överträdelse skett. Bestämmelsen enligt dess nuvarande lydelse lämpar sig således inte för sanktionsavgift.

När det gäller starkt psykiskt påfrestande arbetsuppgifter och arbetssituationer framgår det inte av 11 § vilka åtgärder arbetsgivaren ska vidta. Vår uppfattning är därför att bestämmelsen inte är tillräckligt tydligt utformad för att förenas med sanktionsavgift.

Vi gör samma bedömning i fråga om 12 § om arbetstidens förläggning där det anges att arbetsgivaren ska vidta *de åtgärder som behövs*.

Det finns inget skriftlighetskrav på klargörandet enligt 13 § att kränkande särbehandling inte accepteras och inte heller på rutinerna

¹²⁶ Se Holm, Johan, *Organisatorisk och social arbetsmiljö – vilka krav kan ställas?: Kan bestämmelserna i AFS 2015:4 ligga till grund för förelägganden?*, i Vänbok till Ulf Israelsson, red. Mattias Derlén, Lena Landström och Nina Nilsson Rådeström (Umeå: Juridiska institutionen, Umeå universitet, 2020), s. 165.

¹²⁷ Se Arbetsmiljöverket, *Rutiner för bedömning vid tillsyn av AFS 2015:4*, 2021-03-11, 2021/013321, s. 25.

för kränkande särbehandling enligt 14 §. I de allmänna råden till 13 § anges dock att klargörandet lämpligen kan göras skriftligen i en policy.¹²⁸ Vad gäller rutinerna för kränkande särbehandling framgår det av Arbetsmiljöverkets rutiner för bedömningar vid tillsyn av AFS 2015:4 att arbetsgivaren kan uppmuntras till det men myndigheten kan inte kräva att rutinerna ska vara skriftligt dokumenterade.¹²⁹ Det kan därför finnas situationer där det inte är helt lätt att konstatera att klargörande eller rutiner saknas. Det preciseras inte heller i föreskrifterna vilka åtgärder som arbetsgivaren behöver vidta för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling. Utifrån paragrafernas nuvarande lydelse är inte heller 13 och 14 §§ lämpliga att förenas med sanktionsavgifter.

4.7.4 Utvärdering av AFS 2015:4

Hos Arbetsmiljöverket pågår för närvarande en utvärdering av AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö ur ett externt perspektiv. Syftet är att undersöka hur föreskrifterna tillämpas av myndighetens intressenter, huvudsakligen arbetsmarknadens parter och deras partsorganisationer, och hur de upplever tillämpbarheten av föreskrifterna. Resultatet av utvärderingen ska ligga till grund för att bedöma om och i sådant fall hur Arbetsmiljöverket kan underlätta intressenternas användande av föreskrifterna. Utvärderingen syftar dock inte till att revidera föreskrifterna i nuläget.¹³⁰ Enligt Arbetsmiljöverket bedöms slutrapporten bli klar tidigast hösten 2022.

4.8 Något om organisatorisk och social arbetsmiljö inom kvinnodominerade verksamheter

Kvinnor och män tenderar att i stor utsträckning arbeta inom olika branscher och i olika yrken. De flesta arbetande kvinnorna i Sverige finns inom offentlig sektor och i kontaktyrken, där omsorg om människor står i fokus. Arbetsvillkoren och arbetsmiljöriskerna ser alltså mycket olika ut för kvinnor och män. Hur arbete värderas, styrs och

¹²⁸ Se även Arbetsmiljöverket, *Remiss – Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen* (SOU 2020:79), 2021-04-27, 2021/006976, s. 1.

¹²⁹ Se Arbetsmiljöverket, *Rutiner för bedömningar vid tillsyn av AFS 2015:4*, s. 34.

¹³⁰ Arbetsmiljöverket, *Utvärdering av Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö* (AFS 2015:4), Projekt direktiv, 2021-10-11, 2020/058156.

organiseras i de kontexter där kvinnor respektive män befinner sig är relevanta för förståelsen av skillnaderna.

Arbetsmiljöverkets officiella statistik som belyser arbetsmiljön för de sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden 2019 samt utvecklingen under perioden 2011–2019 visar bland annat arbetsmiljömässiga skillnader mellan män och kvinnor. Nedan ges några exempel ur rapporten.

Det var en högre andel kvinnor än män som inte kunde bestämma när arbetsuppgifterna skulle göras. 45 procent av kvinnorna kunde aldrig eller för det mesta inte bestämma det jämfört med 33 procent av männen. Var tredje sysselsatt inom vård, omsorg och utbildning hade i hög grad ett psykiskt ansträngande jobb. Till de verksamheter där andelen var relativt låg (knappt 15 procent) hör tillverkning och byggverksamhet. Drygt sex av tio hade för hög arbetsbelastning och högst andel var bland kvinnor i åldern 30–49 år och 50–64 år. Närmare två av tio kvinnor och omkring en av tio män var utsatta för våld eller hot om våld i arbetet. Omkring en av tio sysselsatta arbetade ensam och riskerade att hamna i otrygga situationer minst en dag per vecka. Andelen kvinnor som gjorde det var något högre än andelen män. Ungefär en av tio kvinnor hade varit utsatta för sexuella trakasserier på arbetet någon gång under de senaste 12 månaderna. Bland män var det cirka 2 procent som hade blivit utsatta.¹³¹

I en vitbok från Arbetsmiljöverket uppmärksammas att det finns skillnader i hur man ser på krav på kvinnors och mäns kunskap och utbildning, till exempel att en truckförare behöver utbildning för att köra trucken, medan hemtjänstpersonal förväntas kunna förflytta och stödja brukare utan bevis på ergonomiutbildning. Det framgår även av vitboken att den emotionella belastningen i kontaktyrken är en riskfaktor som underskattas.¹³²

Jämställdhetsmyndigheten har i sin rapport *Källor till förståelse av skillnader i psykisk ohälsa* beskrivit den psykiska hälsan bland kvinnor och män på den svenska arbetsmarknaden. Där framgår att könskillnaden är relativt stor och till kvinnornas nackdel i flera av de rapporterade arbetsrelaterade besvär som kan kopplas till organisatorisk och social arbetsmiljö. Det gäller symptom såsom oro och

¹³¹ Arbetsmiljöverket, *Arbetsmiljön 2019 - Arbetsmiljöstatistik Rapport 2020:2*, www.av.se/globalassets/filer/statistik/arbetsmiljon-2019/arbetsmiljostatistik-arbetsmiljon-2019-rapport-2020-2.pdf.pdf (hämtat 2022-04-05).

¹³² Arbetsmiljöverket, *Organisera för en jämställd arbetsmiljö – från ord till handling En vitbok från Arbetsmiljöverkets regeringsuppdrag "Kvinnors arbetsmiljö" 2011–2016*, s. 8.

ångest, problem med minne, koncentration och tankeförmåga, huvudvärk och sömnrörningar, trötthet, och symtom på depression och utmattningssyndrom.¹³³

Av kommittédirektiven framgår att den arbetsrelaterade ohälsan har ökat sedan början av 2010-talet och mest för kvinnor och framför allt i kvinnodominerade sektorer. Det framgår vidare att under covid-19-pandemin har antalet anmälda arbetsjukdomar ökat med 119 procent bland kvinnor jämfört med 28 procent bland män.

Kommissionen för jämställda livsinkomster har i sitt betänkande (SOU 2022:4) beskrivit att en jämställd arbetsmiljö är en viktig förutsättning för att uppnå ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Dålig arbetsmiljö kan leda till sjukskrivning och/eller minskad arbetstid samt tidigare pensionsavgång. Att kvinnor i större utsträckning än män blir sjuka av sina arbeten påverkar därför den ekonomiska jämställdheten negativt.¹³⁴

När arbetsmiljölagen trädde i kraft 1978 stod industrin för en större del av den svenska sysselsättningen och en större del av arbetskraften var män. Arbetsmiljölagstiftningen har därför historiskt fokuserat på industrisamhällets behov och gett större skydd mot olyckor än mot sjukdomar och är mer inriktad på arbetsmiljön i industrin än i till exempel tjänste- och välfärdssektorn.¹³⁵ Även EU-direktiv berör oftare skydd för traditionella industririsker än sociala arbetsmiljörisker.¹³⁶

Vad gäller arbetsmiljölagens sanktionssystem har det i den arbetsmiljörättsliga litteraturen uppmärksamats att systemet inte skyddar kvinnor på samma sätt som män. Det skyddar till exempel inte de som arbetar inom skola, vård och omsorg på samma sätt som de som arbetar inom industri och byggverksamhet. Lagen skyddar inte heller de som drabbas av sjukdomar på samma sätt som mot olyckor.¹³⁷

Det finns flera förklaringar till varför det förhåller sig på det viset. En sådan är att problem med stress, relationer och mobbning, som har stor inverkan på kvinnors arbetsmiljö, har ansetts vara svåra att identifiera och åtgärda. Arbetsmiljöverket har inte haft samma tradi-

¹³³ Jämställdhetsmyndigheten, *Källor till förståelse av skillnader i psykisk ohälsa*, Rapport 2021:7, s. 10.

¹³⁴ Se SOU 2022:4, s. 272 ff.

¹³⁵ Skr. 2020/21:92.

¹³⁶ Se Maria Steinberg, *Brott mot arbetsmiljölagen – sanktioner främst för industriarbetarnas behov?*, ingår i: Festskrift till Josef Zila, 2013, s. 180.

¹³⁷ A.a. s. 179.

tion och inte heller samma rättsliga förutsättningar att ingripa i syfte att påverka brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som i den fysiska.¹³⁸ Samhällets maktstruktur är en annan förklaring. Kvinnor har lägre status än män och kvinnors arbetsskador tas inte på lika stort allvar som mäns arbetsskador. Det läggs inte lika mycket resurser på att skydda kvinnors arbetsmiljö som på mäns arbetsmiljö. Arbetsvillkor som återfinns i kvinnokodade arbetsmiljöer följs upp i lägre omfattning än i manskodade.¹³⁹

Ett väl fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete är en grundförutsättning för att uppnå och upprätthålla god organisatorisk och social arbetsmiljö. En arbetsgivare ska bland annat se till att de som får arbetsmiljöuppgifter är tillräckligt många och har de befogenheter och resurser som behövs (se 6 § AFS 2001:1). Men chefer inom olika typer av verksamheter har olika förutsättningar att bedriva ett gott ledarskap och ta ansvar för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Inom kvinnodominerade välfärdsverksamheter, till exempel, har chefer ofta ansvar för stora arbetsgrupper vilket försvårar för cheferna att genomföra det viktiga förebyggande arbetsmiljöarbetet.¹⁴⁰

Det går dock att se en förändring av rättsläget sedan tillkomsten av AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö. Tidigare var det ovanligt att Arbetsmiljöverket ställde krav avseende organisatorisk och social arbetsmiljö i sina förelägganden och förbud men i dag ställer Arbetsmiljöverket fyra gånger så många krav på det organisatoriska och sociala arbetsmiljöområdet jämfört med hur det var innan föreskrifterna kom till.¹⁴¹

Arbetsmiljöverket meddelade i ett pressmeddelande den 31 mars 2021, då det hade gått fem år sedan AFS 2015:04 trädde i kraft, att vård och omsorg var den bransch som hade haft flest rapporterade brister med minst en hänvisning till AFS 2015:04. Totalt rörde det sig om 1 696 händelser. Det branschområde som hade lägst antal rapporterade brister under samma tidsperiod, med fem händelser, var jordbruk, skogsbruk och fiske. Enligt Arbetsmiljöverket kan en

¹³⁸ A.a.

¹³⁹ Se A.a., Arbetsmiljöverkets vitbok, s. 9, och Sjöberg Forsberg, Karin, *Makt och möjlighet att förändra? Systematiskt arbetsmiljöarbete i könade offentliga verksamheter*, 2021, s. 18.

¹⁴⁰ Jämställdhetsmyndigheten, *Källor till förståelse av skillnader i psykisk ohälsa – Styrning, organisering och värdering av arbete på en segregerad arbetsmarknad*, Rapport 2021:7, ALLM 2020/170, s. 40 ff.

¹⁴¹ Se Andersson, Peter, *Krav och resurser i balans: Analys av arbetsmiljörättens nya regel mot stress*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2021–5, s. 845.

förklaring till de stora skillnaderna när det gäller rapporterade brister vara att arbetsvillkoren ser olika ut på svensk arbetsmarknad. En annan möjlig förklaring enligt myndigheten är att kunskaperna om och benägenheten att ta upp brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön är högre i vissa branscher än andra.¹⁴²

Arbetsmiljöverket har som en del av sin pågående utvärdering av AFS 2015:4 låtit en forskare inom arbetsmiljörätt analysera 100 framställningar från skyddsombud enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen, så kallade 6:6 a-anmälningar, under perioden 1 juli 2016 t.o.m. den 31 december 2020.

Analysen visade bland annat att ungefär 60 procent av framställningarna avsåg den offentliga sektorn, de flesta kom från skola, vård och omsorg inom kommuner och landsting/regioner. De flesta handlade om arbetsbelastning och behovet av klargörande från arbetsgivarna. Näst vanligast var krav på systematiskt arbetsmiljöarbete. Begreppet kränkande särbehandling förekom i en tredjedel av fallen. Även arbetstidsfrågor förekom relativt ofta. I något fall handlade det om mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön.¹⁴³

Det går inte att dra några långtgående slutsatser av dessa siffror bland annat eftersom de inte säger något om vad som blev resultatet av framställningarna, men det går i alla fall att säga att AFS 2015:4 har gett skyddsombuden ytterligare verktyg i sitt arbete och att de använder föreskrifterna.

Arbetsmiljöreglerna som träffar mansdominerade branscher är dock fortfarande fler och mer detaljerade, vilket leder till lättare lagföring och bättre arbetsmiljöskydd där än vad som gäller inom kvinnodominerade branscher. Föreskrifterna i AFS 2015:4, till exempel, som är särskilt aktuella inom kvinnodominerade branscher är inte förenade med sanktionsavgifter.

¹⁴² www.av.se/press/fem-ar-med-osa-foreskrifterna/ (besökt 2022-06-20).

¹⁴³ Se Steinberg, Maria, *Utvärdering av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) med stöd av skyddsombudens anmälningar till Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen.*, Arbetsmiljöverkets dnr. 2020/058156.

4.9 Utredningens överväganden och förslag

4.9.1 Arbetsmiljöverkets föreskriftsrätt på sanktionsavgiftsområdet bör utvidgas

Bedömning: Inom områdena systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö finns föreskrifter som faller inom Arbetsmiljöverkets föreskriftsrätt om sanktionsavgifter och sådana som inte gör det. I dag finns möjlighet att koppla sanktionsavgifter till sådana föreskrifter som ställer krav på dokumentation men inte till övriga föreskrifter inom dessa områden. För överträdelse av sådana övriga föreskrifter bör det införas en möjlighet till sanktionsavgift.

Förslag: Ett bemyndigande bör ges till Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgift för överträdelse av sådana föreskrifter enligt 4 kap. 10 § första stycket arbetsmiljölagen som innehåller krav på systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö. 8 kap. 5 § första stycket arbetsmiljölagen bör därför kompletteras med sådant bemyndigande.

Bemyndigandet bör inte omfatta föreskrifter som meddelats enligt 4 kap. 10 § andra stycket arbetsmiljölagen som handlar om ansvar för den som ensam eller gemensamt med en familjemedlem driver yrkesmässig verksamhet utan någon anställd.

Användningsområdet för sanktionsavgifter bör utvidgas

Sanktionsavgifternas antal och användningsområde har ökat kraftigt under 2000-talet eftersom sanktionsavgifter, som rättsligt instrument, har en hög potential för effektiv styrning och kontroll. Arbetsmiljöverket har i dag möjlighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för överträdelser av bestämmelser som har meddelats med stöd av bemyndigandena i 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen. För överträdelse av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen finns i dag inget sådant bemyndigande.

Arbetsmiljöriskerna ser olika ut inom kvinnodominerade branscher och mansdominerade branscher. Ett sätt att åstadkomma att arbetsmiljöreglerna ger samma skydd för kvinnor och män och oavsett

yrke, bransch eller sektor är därför att införa samma sanktionsmöjligheter mot bristande regelefterlevnad oavsett vilken typ av arbetsmiljörisk det är fråga om.

Arbetsmiljöverket haft möjlighet att föreskriva om sanktionsavgifter sedan många år. De flesta föreskrifter som förenats med sanktionsavgift är sådana som är särskilt aktuella inom mansdominerade branscher. När det gäller överträdelse av föreskrifter som reglerar den organisatoriska och sociala arbetsmiljön, som är viktiga för att komma åt de arbetsmiljörisker som särskilt drabbar kvinnor, kan de enligt nuvarande regelverk inte resultera i sanktionsavgift.

Även om brister i det organisatoriska och sociala arbetsmiljöarbetet inte medför omedelbara risker så kan de leda till allvarliga konsekvenser på sikt i form av psykisk ohälsa och sjukskrivningar. Inom detta område får samhällets behov av skydd, särskilt ur ett jämställdhetsperspektiv, anses vara så framträdande att ett införande av sanktionsavgift för överträdelse av föreskrifterna får anses vara en ändamålsenlig lösning. Det handlar om att förebygga arbetsrelaterade sjukdomar och främja lika rätt till en god arbetsmiljö för kvinnor och män.

Sanktionsavgifter har ett tydligt avskräckande och preventivt syfte. Om sanktionsavgifter införs för överträdelse av föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö kan det resultera i att arbetsgivare i större utsträckning än i dag arbetar med frågorna och inte väntar med det tills Arbetsmiljöverket gör inspektion hos dem. Det finns därför anledning att låta möjligheten för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om sanktionsavgift även omfatta överträdelse inom det organisatoriska och sociala arbetsmiljöområdet, även om befintliga föreskrifter kan behöva omarbetas innan det blir aktuellt med sanktionsavgift.

Enligt 4 a § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket ska myndigheten bedriva verksamheten så att den främjar mångfald och jämställdhet och en arbetsmiljö fri från kränkande särbehandling. Utredningens uppfattning är att denna instruktion inkluderar myndighetens föreskriftsarbete. Eftersom en god efterlevnad av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö gynnar en jämställd arbetsmiljö mellan män och kvinnor (se avsnitt 4.8) samtidigt som den förebygger kränkande särbehandling och främjar mångfald, bör det ligga i linje med Arbetsmiljöverkets instruktion att föreskriva om sanktionsavgifter på området.

AFS 2001:1 och AFS 2015:4 är meddelade med stöd av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen. I avsnitt 4.6.2 och 4.7.3 har utredningen redogjort för att dokumentationskraven i dessa föreskrifter dock omfattas av bemyndigandena i 4 kap. 8 § andra stycket 4 arbetsmiljölagen och 18 § första stycket 2 arbetsmiljöförordningen. Det finns alltså redan i dag en möjlighet för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgifter för överträdelse av dokumentationskraven. Sådant bemyndigande saknas för övriga bestämmelser i AFS 2001:1 och AFS 2015:4. Det förhåller sig på samma sätt i fråga om andra föreskrifter som handlar om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö som finns bland annat i AFS 2020:5 om arbetsanpassning, AFS 1993:2 om våld och hot i arbetsmiljön, AFS 1982:3 om ensamarbete och AFS 1999:7 om första hjälpen och krisstöd.

Utredningen bedömer att det bör finnas en möjlighet till sanktionsavgift även för överträdelser av sådana föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö som inte omfattas av Arbetsmiljöverkets befintliga föreskrifträtt för sanktionsavgift. Eftersom Arbetsmiljöverkets föreskrifter ändras kontinuerligt liksom deras benämning vore det olämpligt att i arbetsmiljölagen knyta bemyndigandet till AFS 2001:1 och AFS 2015:4 specifikt. Dessutom bör en lag vanligtvis inte hänvisa till en förordning eller en myndighetsföreskrift.¹⁴⁴ Därför är det av lagtekniska skäl ogörligt att formulera ett bemyndigande så att exempelvis organisatoriska krav i AFS 2020:5 om arbetsanpassning och AFS 1982:3 om ensamarbete separeras från sådana organisatoriska krav som framgår av AFS 2015:4.

Vi föreslår i stället att bemyndigandet utformas på sådant sätt att det begränsas till föreskrifter som är meddelade enligt 4 kap. 10 § första stycket och som avser frågor om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö. Resultatet blir alltså att förslaget inte enbart gäller överträdelser av AFS 2001:1 och AFS 2015:4 utan även överträdelser av andra föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och organisatorisk och social arbetsmiljö.

Det kan i detta sammanhang tilläggas att Utredningen om ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet har, i sitt betänkande (SOU 2021:86), uttryckt att om det bedöms lämpligt att införa en möjlighet för Arbetsmiljöverket att förelägga om sanktions-

¹⁴⁴ En författning bör inte hänvisa till en författning på lägre nivå, se Gröna boken – *Riktlinjer för författningsskrivning* (Ds 2014:1), Statsrådsberedningen, s. 44.

avgifter för överträdelse av vissa föreskrifter eller vissa delar av föreskrifter som har meddelats i anslutning till 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen kan det medföra positiva effekter för arbetet mot våld och trakasserier.¹⁴⁵ Vi förstår det som att det framför allt är AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö och AFS 1993:2 om våld och hot om våld som den utredningen syftade på.

Flera av deltagarna i referensgruppen har framhållit att det inte är lämpligt att knyta AFS 2015:4 till sanktionsavgifter eftersom reglerna är oprecisa och det är svårt att bedöma om kraven är uppfyllda eller inte. Det har också framförts att om de generella föreskrifterna görs mer detaljerade och precisa finns det risk att föreskrifterna blir svåra att tillämpa.

Utredningen har gjort en granskning av AFS 2001:1 och AFS 2015:4 och kommit fram till att föreskrifterna i stort skulle behöva omarbetas, till exempel genom att ta bort alltför vaga begrepp eller omformulera dem, för att bli lämpliga för sanktionsavgift. Arbetsmiljöverket bör därför se över om det är möjligt att, i samråd med bland annat arbetsmarknadens parter, formulera så pass tydliga regler inom dessa områden att de kan knytas till sanktionsavgifter.

Några deltagare i referensgruppen har framfört exempel på möjliga konkretiseringar av föreskrifterna inom det organisatoriska och sociala arbetsmiljöområdet. De rör i många fall införande av fler dokumentationskrav kopplade till bland annat kunskapskraven i AFS 2001:1 och AFS 2015:4. Sådana dokumentationskrav bör dock kunna inrymmas i befintligt bemyndigande i 4 kap. 8 § andra stycket 4 arbetsmiljölagen.

Andra typer av möjliga förtydliganden som har framförts till utredningen rör närmare specificering av situationer då arbetet inte ska få utföras som ensamarbete på grund av risk för våld eller hot om våld.

Arbetsmiljöverkets föreskrifträtt avseende sanktionsavgifter

Arbetsmiljölagen är utformad som en ramlag. Genom bemyndiganden har Arbetsmiljöverket fått en långtgående föreskrifträtt eftersom myndigheten besitter sakkunskap inom arbetsmiljöområdet och har ansetts vara bäst lämpad att meddela närmare föreskrifter som preciserar lagen.

¹⁴⁵ Se SOU 2021:86 s. 290.

När sanktionsavgifter infördes på arbetsmiljöområdet genom prop. 1993/94:186 preciserades området där det skulle vara möjligt att införa sanktionsavgifter och ramarna för detta i arbetsmiljölagen medan lagstiftaren överlät till Arbetsmiljöverket att avgöra i vilka fall sanktionsavgift skulle införas och hur avgiftsbeloppet skulle beräknas. Även när användningen av sanktionsavgifter infördes i ökad omfattning genom prop. 2012/13:143 fick Arbetsmiljöverket en sådan valmöjlighet. Regeringen resonerade så här:

Inom arbetsmiljöområdet används i de flesta fall förelägganden och förbud för att åstadkomma en rättelse när någon brist i arbetsmiljön upptäcks. Denna sanktionsform är mest ändamålsenlig när det behövs en precisering av kravet med hänsyn till förhållandena på den enskilda arbetsplatsen. Det främsta skälet är att en konkretisering av kraven i ett enskilt fall ofta behövs, eftersom förhållandena i arbetslivet är så skiftande. Regeringen anser att den valfrihet som Arbetsmiljöverket har är viktig för att sanktionen ska kunna anpassas till vad som är lämpligt med hänsyn till innehållet i den enskilda föreskriften. Föreskriftens utformning bör således vara avgörande för om sanktionsavgift ska föreskrivas eller inte. För det fall föreskriften inte uppfyller de grundläggande krav som angetts i avsnitt 5.1 och därmed inte lämpar sig för sanktionsavgift bör den genomdrivas enbart genom föreläggande och förbud.

Ett alternativ till den nu förespråkade lösningen skulle vara att precisera och begränsa bemyndigandena i de angivna lagrummen och där ange mera detaljerat vilka föreskrifter som skulle förenas med sanktionsavgift. Detta skulle enligt regeringens bedömning i praktiken kunna leda till att utrymmet för direkta sanktioner blir snävare, även i situationer där sådana skulle ha varit ändamålsenliga och lämpliga.

Med hänsyn till hur regelsystemet på arbetsmiljöområdet således är utformat, är det regeringens uppfattning att det knappast är möjligt att i lagen närmare precisera i vilka fall sanktionsavgift ska utgå. Arbetsmiljöverket bör därför även fortsättningsvis få bestämma i vilka fall en föreskrift ska följas av sanktionsavgift. Området där det ska vara möjligt att föreskriva sanktionsavgift måste dock liksom tidigare vara angivet i arbetsmiljölagen. Det är regeringens uppfattning att denna förutsättning är uppfylld i det förslag som nu lämnas.¹⁴⁶

Utredningen bedömer att det saknas anledning att frångå den gällande systematiken när området för sanktionsavgifter utvidgas. Även inom ramen för det nya bemyndigandet bör Arbetsmiljöverket därför ges möjlighet att, utifrån varje enskild föreskrift och dess utformning, välja om en föreskrift ska leda till sanktionsavgift eller om den ska genomdrivas enbart med föreläggande eller förbud.

¹⁴⁶ Prop. 2012/13:143, s. 65.

En förutsättning för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgifter är givetvis att myndigheten bedömer att föreskriften uppfyller de grundläggande kriterierna för sanktionsavgift som utredningen har presenterat i avsnitt 4.4.1–4.4.4 eller att föreskrifterna omarbetas så att kriterierna uppfylls.

Ett nytt bemyndigande bör införas i 8 kap. 5 § första stycket arbetsmiljölagen som ger regeringen, med möjlighet till vidaredelegering, rätt att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för överträdelse av sådana föreskrifter enligt 4 kap. 10 § första stycket arbetsmiljölagen som innehåller krav på systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö. Eftersom regeringen har delegerat vidare sin normgivningskompetens enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen till Arbetsmiljöverket genom 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen behövs inte någon följdändring i arbetsmiljöförordningen med anledning av förslaget.

Föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 10 § andra stycket arbetsmiljölagen i fråga om ansvar för den som ensam eller gemensamt med en familjemedlem driver yrkesmässig verksamhet utan någon anställd omfattas inte av vårt förslag.

Närmare kriterier för att avgöra om sanktionsavgift ska kunna tas ut

I kommittédirektiven anges att utredningen särskilt bör överväga om endast vissa eller vissa delar av de föreskrifter som meddelats 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. Utredningen kan konstatera att så är fallet.

Arbetsmiljösanktionsutredningen konstaterade i SOU 2011:57 att det utan tvekan finns föreskrifter enligt 4 kap. 10 § som lämpar sig för sanktionsavgift.¹⁴⁷ Regeringen bekräftade sedan i prop. 2012/13:143 att vissa föreskrifter enligt 4 kap. 10 § kan vara sådana att de i och för sig är lämpliga för sanktionsavgift, medan andra förutsätter precisering i det enskilda fallet och därför inte är det.¹⁴⁸ Även om det har skett en del föreskriftsändringar sedan dessa slutsatser gjordes är de fortfarande giltiga.

¹⁴⁷ Se SOU 2011:57, s. 196.

¹⁴⁸ Se prop. 2012/13:143, s. 61.

De delar av AFS 2001:1 och AFS 2015:4 som omfattas av 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen uppfyller i dess nuvarande lydelse inte de grundläggande kraven för sanktionsavgift (se avsnitt 4.6.2 och 4.7.3). AFS 2020:1 om arbetsplatsens utformning, som också innehåller föreskrifter som är meddelade med stöd av 4 kap. 10 §, innehåller däremot flera tydliga föreskrifter vars överträdelse är okomplicerade att konstatera. Som exempel på sådana föreskrifter kan nämnas 25 § andra stycket om fritt arbetsutrymme om minst 0,8 meter, 71 § om tillgång till dusch, 82 § om vilutrymme och 159 § om skydd mot instängning. Utredningen har dock inte tagit ställning till om Arbetsmiljöverkets möjlighet att föreskriva om sanktionsavgift bör omfatta även dessa föreskrifter eftersom det ligger utanför vårt uppdrag. Vi nämner dem endast för att ge exempel på föreskrifter enligt 4 kap. 10 § som formellt sett skulle kunna gå att koppla till sanktionsavgifter.

I kommittédirektiven anges vidare att om utredningen kommer fram till att 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 sanktionsavgift till föreskrifterna, bör utredningen 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.

Nuvarande bemyndiganden i arbetsmiljölagen som avser sanktionsavgifter innehåller inte några närmare kriterier som ska beaktas för avgöra om sanktionsavgifter ska tas ut eller inte. Utredningens uppfattning är att det nya bemyndigandet om sanktionsavgift bör utformas i linje med hur befintliga sådana har utformats. Därför bedömer vi att det nya bemyndigandet inte bör begränsas genom precisering av närmare kriterier.

Eftersom utformningen av en föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete och organisatorisk och social arbetsmiljö har avgörande betydelse för om det kan bli aktuellt med sanktionsavgift och det är Arbetsmiljöverket som har rätten att meddela föreskrifterna, menar utredningen att det också bör vara Arbetsmiljöverket som tar ställning till vilka närmare kriterier som ska avgöra om sanktionsavgifter ska kunna tas ut.

I förberedelsearbetet inför 2014 års sanktionsavgiftsreform tog en projektgrupp inom Arbetsmiljöverket fram kriterier för när en föreskrift bör förenas med sanktionsavgift, se avsnitt 4.4.5. Kriteri-

erna är avsedda att användas vid omarbetning av äldre föreskrifter och vid införande av nya föreskrifter. Utgångspunkten var att kriterierna skulle vara uppfyllda när införande av sanktionsavgift övervägdes i samband med föreskriftsarbetet.¹⁴⁹

Flera deltagare i referensgruppen som motsätter sig en utvidgning av sanktionsavgiftsområdet hänvisar till Arbetsmiljöverkets ovan nämnda kriterier från 2013 och menar att AFS 2001:1 och AFS 2015:4 inte uppfyller kriteriet att det ska finnas hög risk att drabbas av ohälsa eller olycksfall om kraven inte följs.

De närmare kriterierna utformades inför Arbetsmiljöverkets anpassning av sina föreskrifter efter Arbetsmiljösanktionsutredningens förslag om sanktionsväxling där sanktionsavgifter infördes i samband med avkriminalisering av vissa bestämmelser. Kriterierna är med andra ord utformade och framtagna för en annan situation än den som uppstår genom vårt förslag. Även om kriterierna är en rimlig utgångspunkt för Arbetsmiljöverkets föreskriftsarbete på sanktionsavgiftsområdet, kan myndigheten behöva anpassa kriterierna så att de passar föreskrifter enligt det föreslagna bemyndigandet. Vid bestämmande av vilka närmare kriterier som ska gälla bör Arbetsmiljöverket särskilt beakta att det nya bemyndigandet avser områden som inte tidigare varit straffbelagda och rör andra typer av arbetsmiljörisker.

Brister i det systematiska, organisatoriska och sociala arbetsmiljöarbetet kan leda till allvarliga konsekvenser på sikt. Det är viktigt att synliggöra detta genom sanktionsavgifter, inte minst för att möjliggöra samma arbetsmiljöskydd för kvinnor och män.

4.9.2 Sanktionsavgiftsförfarandet och avgifternas närmare utformning

Förslag: Reglerna om sanktionsavgifter i 8 kap. 5–10 §§ arbetsmiljölagen ska gälla även för de nya sanktionsavgifterna.

I kommittédirektiven anges att sanktionsavgifternas närmare utformning har betydelse för hur effektiva de blir. Det anges vidare att utredningen ska beakta rätten till en rättvis rättegång.

¹⁴⁹ Se Arbetsmiljöverket, *Kriterier för sanktionsavgifter*, Projektrapport, JU 2012/100304, 2013-01-21, s. 17.

Sanktionsavgifternas närmare utformning

I arbetsmiljölagen finns vissa krav på hur sanktionsavgiften ska utformas. Exempelvis finns det i 8 kap. 5 § andra stycket bestämmelser om intervaller för avgiften och i 8 kap. 6 § finns det bestämmelser om vem som ska betala avgiften. Utredningen har beskrivit regelverket för sanktionsavgifter inom arbetsmiljöområdet i avsnitt 4.3.1.

Enligt 8 kap. 5 § andra stycket arbetsmiljölagen ska en sanktionsavgift vara lägst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. Det framgår även av bestämmelsen att en föreskrift om sanktionsavgift ska ange hur avgiften beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden.

Arbetsmiljöverket har genom 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen bemyndigats att meddela sådana föreskrifter. Hur stor sanktionsavgiften blir för en viss överträdelse av en föreskrift inom arbetsmiljöområdet framgår i dag av Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

Enligt utredningens mening bör reglerna för sanktionsavgifter på arbetsmiljöområdet vara enhetligt utformade. Vi bedömer därför att beloppsramen som anges i 8 kap. 5 § andra stycket arbetsmiljölagen bör gälla även för sanktionsavgifter enligt det nu föreslagna bemyndigandet. Själva sanktionsavgiftsbeloppet och beräkningsgrunden för avgifterna bör som tidigare framgå av Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

Sanktionsavgiftsförfarandet

I avsnitt 4.3.1 och 4.3.2 har vi beskrivit förfarandet för sanktionsavgifter och att Arbetsmiljöverket är den tillsynsmyndighet som prövar om sanktionsavgift ska tas ut enligt arbetsmiljölagen, arbetstidslagen, utstationeringslagen och utstationeringsförordningen. Förfarandet för uttagande av sanktionsavgift enligt arbetstidslagen och på utstationeringsområdet är utformade på samma sätt som motsvarande regler i arbetsmiljölagen.

För att åstadkomma en enhetlig reglering av sanktionsavgifter inom arbetsmiljöområdet och en enhetlig handläggning av sanktionsavgiftsärenden hos Arbetsmiljöverket bedömer utredningen att de nuvarande bestämmelserna om sanktionsavgift i 8 kap. 5–10 §§ arbetsmiljölagen bör gälla även för sanktionsavgifter som införs med stöd av föreslaget bemyndigande.

Som framgår av avsnitt 4.4.4 har regeringen vid sanktionsavgiftsreformen bedömt att bestämmelserna i 8 kap. arbetsmiljölagen om sanktionsavgiftsförfarandet är ändamålsenliga och helt förenliga med Europakonventionen.¹⁵⁰ Utredningen gör inte någon annan bedömning.

4.9.3 Uppdrag till Arbetsmiljöverket

Förslag: Utredningen föreslår att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att, utifrån det nya bemyndigandet, undersöka möjligheterna att införa nya eller omarbета befintliga föreskrifter så att de kan förenas med sanktionsavgift samt genomföra de föreskriftsanpassningar som behövs för att avgift ska kunna påföras.

Genom vårt förslag om ändring i 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen utökas Arbetsmiljöverkets möjligheter att föreskriva om sanktionsavgifter. Bemyndigandet innebär också att Arbetsmiljöverket ges möjlighet att välja allt eftersom om en föreskrift ska leda till sanktionsavgift eller om den ska genomdrivas enbart med föreläggande eller förbud. För att sanktionsavgift ska kunna påföras krävs med andra ord att Arbetsmiljöverket utnyttjar bemyndigandet, dvs. att myndigheten faktiskt föreskriver om att sanktionsavgift ska påföras för överträdelsen.

För att säkerställa att arbetet med att införa nya sanktionsavgifter kommer igång i närtid föreslår vi att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att, utifrån det nya bemyndigandet, undersöka möjligheterna att införa nya eller omarbета befintliga föreskrifter så att de kan förenas med sanktionsavgift samt genomföra de föreskriftsanpassningar som behövs för att avgift ska kunna påföras. Arbetsmiljöverket bör i detta sammanhang även se över sina befintliga kriterier för sanktionsavgifter och anpassa dem till det nya avgiftsområdet (se avsnitt 4.9.1).

¹⁵⁰ Se prop. 2012/13:143, s. 74 ff.

5 Utökad användning av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet

5.1 Inledning

5.1.1 Vårt uppdrag om företagshälsovård

Regeringen framhåller i sin arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 att en viktig del för att främja hälsa är att skapa friska arbetsplatser och att företagshälsovården kan bidra i det arbetet. Regeringen konstaterar vidare att det systematiska arbetsmiljöarbetet är grunden till en god arbetsmiljö och att ett gott arbetsmiljöarbete handlar både om att begränsa riskerna och att utveckla de positiva faktorerna.¹

Enligt kommittédirektiven ska utredningen 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. Vi ska också utarbeta nödvändiga författningsförslag. Utgångspunkt för utredningen ska vara hur företagshälsovården är organiserad i dag och de förändringar som föreslås ska bidra till en stärkt samverkan mellan arbetsgivare, arbetstagar och skyddsombud.

I kommittédirektiven refererar regeringen till 2003 års företagshälsovårdsutrednings betänkande *Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder* (SOU 2004:113), där den utredningen ansåg att tydligare regler om att det ska ske en systematisk planering av behovet av externa insatser skulle kunna medföra en

¹ Skr. 2020/21:92 s. 15

förbättring när det gäller att använda företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

5.1.2 Inriktning och avgränsningar

Utredningen har tolkat den här delen av uppdraget som att det förutsätts att vi lämnar ett lagförslag gällande användningen av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Det ska dock bara vara fråga om ett förtydligande av arbetsmiljölagen, vilket innebär att vårt uppdrag inte är avsett att mynna ut i några helt nya krav på arbetsgivarna i fråga om användning av företagshälsovård. Ett förtydligande av lagstiftning kan emellertid uppfattas som ett nytt eller utökat krav, särskilt i ljuset av att syftet med uppdraget faktiskt är att förslaget ska leda till *ökad* användning av företagshälsovård i förebyggande syfte.

Förtydligande ska vidare endast föreslås i arbetsmiljölagen och inte i någon annan författning som till exempel arbetsmiljöförordningen.

Uppdraget handlar om det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Vi tittar därför inte närmare på andra aspekter så som företagshälsovårdens betydelse vid rehabilitering eller liknande.

I regeringens arbetsmiljöstrategi konstateras också – i samband med att företagshälsovården omnämns som en viktig aktör för att skapa friska arbetsplatser – att det förutsätter en företagshälsovård med god kompetensförsörjning och hög kvalitet.² Eftersom utredningens lagförslag endast ska syfta till en utökad användning av företagshälsovården i det förebyggande arbetsmiljöarbetet, ingår det inte i vårt uppdrag att utreda sådana förbättringsområden som avser företagshälsovårdens kompetensförsörjning eller kvalitet. Vi ska dessutom utgå från hur företagshälsovården är organiserad i dag, vilket är en ytterligare anledning till att en allmän utveckling av företagshälsovården som sådan inte ingår i vårt uppdrag.

² Skr. 2020/21:92 s. 15

5.2 Rättsliga utgångspunkter

5.2.1 Företagshälsovård i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen

Eftersom utredningen ska föreslå förtydligande av befintliga krav i arbetsmiljölagen är det vår bedömning att vi också ska använda oss av den definition som finns i arbetsmiljölagen av begreppet företagshälsovård. Vi inleder därför med en kort beskrivning av den reglering som finns gällande företagshälsovård i arbetsmiljölagen och i arbetsmiljöförordningen.

I 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen behandlas arbetsgivarens ansvar för systematiskt arbetsmiljöarbete. Av den bestämmelsen framgår bland annat att arbetsgivaren systematiskt ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Hen ska utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Arbetsgivaren ska också se till att det i verksamheten finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet.

I 3 kap. 2 a § nämns inte företagshälsovård uttryckligen men i förarbetena till bestämmelsen om företagshälsovård i 3 kap. 2 c § uttrycks en koppling mellan bestämmelserna, se mer om det i avsnitt 5.2.4. Företagshälsovård behandlas också i Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete som vi redogör för i nästa avsnitt.

Den bestämmelse i arbetsmiljölagen där företagshälsovård regleras mer specifikt är 3 kap. 2 c §. Där framgår att arbetsgivaren ska svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå. I andra stycket i samma paragraf definieras vad företagshälsovård är. Det stycket lyder så här:

Med företagshälsovård avses en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Företagshälsovården skall särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa.

Enligt 6 kap. 9 § första punkten arbetsmiljölagen ska frågor om företagshälsovård behandlas i skyddskommittén, som är obligatorisk på arbetsställen där det regelbundet sysselsätts minst 50 arbetstagare.

Av 8 a § andra stycket arbetsmiljöförordningen framgår att företrädare för företagshälsovården bör vara närvarande vid skyddskommitténs sammanträden.

5.2.2 Företagshälsovård i Arbetsmiljöverkets föreskrifter, rutiner och vägledningar

Arbetsmiljöverkets föreskrifter

Bestämmelser om företagshälsovård infördes i Arbetsmiljöverkets föreskrifter genom AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete den 1 juli 2001. Vi har behandlat dessa föreskrifter i avsnitt 4.6.1. Arbetsmiljöverket har i 12 § i dessa föreskrifter tydliggjort att arbetsgivaren ska anlita företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån när kompetensen inom den egna verksamheten inte räcker till för det systematiska arbetsmiljöarbetet eller för arbetet med arbetsanpassning och rehabilitering. När företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp anlitas ska den vara av tillräcklig omfattning samt ha tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för detta arbete. Det anges vidare i 12 § att kraven i bilaga 2 ska uppfyllas.

I bilaga 2 till AFS 2001:1 preciseras vilken information som arbetsgivaren ska se till att den företagshälsovård eller sakkunniga hjälp som anlitas utifrån får del av. Där anges att företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån som anlitas enligt 12 § ska

- få information om de faktorer som påverkar eller misstänks påverka arbetstagarnas hälsa och säkerhet samt
- ha tillgång till information om
 - aktuella arbetsmiljörisker,
 - förebyggande åtgärder och
 - de åtgärder som vidtagits för att utse, utbilda och utrusta de arbetstagare som behövs för att genomföra första hjälpen, brandbekämpning och utrymning.

Informationen ovan ska gälla både verksamheten i stort och varje enskild arbetsplats eller varje enskilt arbete.

I de allmänna råden till 12 § beskrivs vad företagshälsovård och anlitan av företagshälsovård innebär. Under rubriken *Innebörden av företagshälsovård* anges:

Hälsan kan påverkas av en rad olika, ibland samverkande faktorer i arbetsmiljön. Även individuella faktorer har betydelse för hälsan. Enligt 3 kap. 2 b § arbetsmiljölagen avses med företagshälsovård en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Den skall ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa. Inom företagshälsovården behövs därför breda kunskaper i till exempel arbetsorganisation, beteendevetenskap, ergonomi, medicin, rehabilitering och teknik.

Företagshälsovård kan upphandlas utifrån eller ordnas som en självständig del av företagets verksamhet. Det är viktigt att den är partsneutral. Det är angeläget att arbetstagarna och skyddsombuden får möjlighet att medverka vid upphandling av företagshälsovård liksom vid beslut om uppdragets utformning och genomförande. Frågor om företagshälsovård tas upp i skyddskommittén.³

Under rubriken *Anlitande av företagshälsovård* framgår:

Företagshälsovården skall kunna utnyttjas av både arbetsgivare och arbetstagare. Det är lämpligt att den anlitas som en sammanhållen resurs och inte enbart till enstaka tjänster. Därmed säkras kontinuitet och en allsidig bedömning av arbetsmiljöförhållandena.

Företagshälsovårdens expertkunskap är ofta nödvändig både när det gäller att undersöka och bedöma de fysiska och psykiska riskerna och när det gäller att föreslå åtgärder och medverka vid genomförandet. Företagshälsovården är också en viktig resurs när rehabiliteringsutredningar skall göras och vid arbetsanpassningsåtgärder för enskilda arbetstagare och grupper av anställda. Det gäller till exempel när det finns arbetstagare som är särskilt känsliga för risker i den aktuella arbetsmiljön.

Om det finns särskilda arbetsmiljöproblem kan det ibland vara ändamålsenligt att arbetsgivaren ansluter sig till en företagshälsovård med speciell branschkompetens.

Det kan ibland finnas behov av resurser som inte finns inom företagshälsovården. I dessa situationer kan arbetsgivaren behöva anlita annan sakkunnig hjälp.

Det är viktigt att arbetsgivaren samverkar med företagshälsovården. Arbetsgivaren har dock alltid kvar sitt ansvar för arbetsmiljön.

Kraven i bilaga 2 är en överföring av artiklar i direktiv 89/391/EEG.

³ Notera att det i de allmänna råden till 12 § AFS 2001:1 refereras till 3 kap. 2 b § arbetsmiljölagen även om den avsedda bestämmelsen numera finns i 3 kap. 2 c §.

Arbetsmiljöverkets rutiner och vägledningar

I Arbetsmiljöverkets vägledning till föreskrifterna AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete räknas arbetsgivarens upphandling av företagshälsovård som en av de situationer då arbetstagarnas och skyddsombudens medverkan är särskilt viktig.⁴

En arbetstagarare som tilldelats arbetsmiljöuppgifter enligt 6 § i föreskrifterna ska bland annat få lämna synpunkter till arbetsgivaren på anlitan av företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån. Det framgår av bilaga 1 till AFS 2001:1.

Företagshälsovården kan spela en viktig roll vid tillämpningen av föreskrifterna AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö. Det framgår av de allmänna råden och Arbetsmiljöverkets vägledning till dessa föreskrifter. För de som ska bekanta sig med arbetet avseende organisatorisk och social arbetsmiljö för första gången och därför behöver hjälp att komma igång, till exempel, har Arbetsmiljöverket föreslagit att de tar hjälp från företagshälsovården, annan sakkunnig resurs eller en utbildningsarrangör.⁵

Men även i andra fall kan extern hjälp behövas. En sådan situation är när arbetsgivaren ska se till att chefer och arbetsledare har de kunskaper som preciseras i 6 § AFS 2015:4 (se avsnitt 4.7.2). När kunskaper saknas i den egna verksamheten för att ge chefer och arbetsledare utbildning ska arbetsgivaren anlita företagshälsovård eller annan resurs med kompetens inom området. Det framgår av de allmänna råden till 6 § och av Arbetsmiljöverkets vägledning till föreskrifterna⁶.

Arbetsgivaren ska enligt 14 § AFS 2015:4 se till att det finns rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras. Av rutinerna ska det bland annat framgå vem som tar emot information om att kränkande särbehandling förekommer och hur och var de som är utsatta snabbt kan få hjälp. I Arbetsmiljöverkets vägledning till föreskrifterna anges som ett exempel att företagshälsovården kan vara en part som direkt kontaktas och har mandat att agera med rapportörens godkännande och att arbetsgivaren kan ge företagshälsovård, konsult eller motsvarande uppdraget att ge stöd och hjälp.⁷

⁴ Arbetsmiljöverket, *Så förbättras verksamhetens arbetsmiljö*, (H455), s. 30.

⁵ Se Arbetsmiljöverket, *Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö*, (H457), s. 73.

⁶ A.a. s. 23.

⁷ A.a. s. 63.

Det krävs inte enligt AFS 2015:4 att man ska utreda om händelsen är kränkande särbehandling eller inte. Men om en sådan utredning genomförs så är det enligt Arbetsmiljöverket alltid viktigt att göra det utan att varken riskera att förvärra för de inblandade eller skada den sociala arbetsmiljön. Arbetsgivaren ska också se till att den eller de som håller i utredningen inte på något sätt är inblandade själva och kan agera opartiskt. Arbetsmiljöverket anser vidare att det är bra om någon extern resurs tar hand om utredningen, förslagsvis företagshälsovården eller annan expert.⁸

Det är inte alltid helt enkelt för Arbetsmiljöverket att bedöma arbetsgivarens kompetens. Av myndighetens rutiner framgår att krav på arbetsgivaren att anlita företagshälsovård eller motsvarande ska ställas med viss försiktighet och efter en helhetsbedömning av arbetsgivarens kompetens.⁹

Det uppdrag som en arbetsgivare ger till företagshälsovård, till exempel att undersöka och riskbedöma arbetsmiljön, ska, enligt Arbetsmiljöverkets rutiner, inte betraktas som sådan uppgiftsfördelning som avses i 6 § AFS 2001:1.¹⁰

5.2.3 Förebyggande arbetsmiljöarbete enligt arbetsmiljölagen

Arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället och arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt ska därvid vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs. Det framgår av 2 kap. 1 § första stycket första meningen och 3 kap. 2 § första stycket arbetsmiljölagen.

I begreppet *utgångspunkt* i lagtexten ligger att det inte alltid är möjligt att helt undanröja risk för ohälsa eller olycksfall. I sådana fall ska arbetsgivaren dock åtminstone vidta åtgärder för att minska risken.¹¹ Med andra ord är kraven på det förebyggande arbetet och arbetsmiljöns utformning i praktiken beroende av arbetets natur och yttre

⁸ A.a. s. 63 f.

⁹ Se Arbetsmiljöverkets rutiner *Bedömningar vid tillsyn av AFS 2001:1*, s. 43.

¹⁰ A.a. s. 22.

¹¹ Se Gullberg, Hans, och Rundqvist, Karl-Ingvar, s. 118 ff.

förhållanden av olika slag. Det är därför viktigt med en nyanserad bedömning så att det inte ställs orimliga krav.¹²

I förarbetena till arbetsmiljölagen har det konstaterats att det finns samhällsviktiga funktioner, som exempelvis inom räddningstjänsten, där förutsättningarna för en god arbetsmiljö skiljer sig radikalt från andra områden. Det anges dock vidare att det är viktigt att insatser görs för att utjämna dessa skillnader genom att prioritera områden där förhållandena är sämst så att arbetsmiljön utvecklas i hela samhället.¹³

Målet med det förebyggande arbetsmiljöarbetet är att förhindra att olyckor och ohälsa uppstår. Det är fråga om ett proaktivt arbete¹⁴ som bland annat inkluderar att identifiera riskfaktorer och att vidta åtgärder för att eliminera eller minska riskerna. Det förebyggande arbetet handlar i mångt och mycket om att ha ett fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete.

5.2.4 Kort bakgrund till de krav som finns i dag på att anlita företagshälsovård

Regleringen av företagshälsovården har genomgått många förändringar under åren och det har tillsatts flera utredningar för att se över och förändra området. Den här bakgrundsbeskrivningen är inte avsedd att ge någon uttömmande bild av företagshälsovårdens historik utan är enbart i syfte att göra några nedslag i tillkomsten av de befintliga bestämmelserna i arbetsmiljöregelverket, samt att ge en översiktlig bild av uttalanden som gjorts om den förebyggande delen av företagshälsovården. En grundligare redogörelse för företagshälsovårdens historik finns i kapitel 2 i betänkandet *Utveckling av god företagshälsovård* (SOU 2004:13) samt i Institutet för Stressmedicins (ISM) rapport *Hälsofrämjande och förebyggande arbetsmiljöinsatser genom nya samarbetsformer* från 2017.¹⁵

¹² Jfr 5 § förvaltningslagen om proportionalitetsprincipen.

¹³ Se prop. 1976/77:149 s. 220 och 253 och prop. 1990/91:143 s. 192.

¹⁴ Jfr indelningen av arbetsmiljökraven i proaktiva respektive reaktiva krav i Holm, Johan, *Ett hållbart arbetsliv – Arbetsgivarens rättsliga ansvar för arbetsmiljö och rehabilitering*, s. 86.

¹⁵ Se Liff, Roy och Wikström, Ewa (red.), *ISM-rapport 19, Hälsofrämjande och förebyggande arbetsmiljöinsatser genom nya samarbetsformer. Metoder och resultat från FHV NySam-projektet* (2017), bilaga 1–3.

Reform och andra förändringar på 80-talet

Arbetsgivarens skyldighet att föranstalta om företagshälsovård i den omfattning som verksamheten kräver, om arbetsförhållandena påkallar det, infördes genom en större företagshälsovårdsreform 1986. Reformen inkluderade också införandet av 6 kap. 9 § sjätte punkten om att skyddskommittén ska verka för att en lämpligt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet bedrivs på arbetsstället. Den skyldigheten ligger numera, sedan 1991, på arbetsgivaren enligt 3 kap. 2 a § tredje stycket arbetsmiljölagen, medan 6 kap. 9 § sjätte punkten numera innebär att arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamheten på arbetsstället är en av de frågor som ska behandlas i skyddskommittén. Att företagshälsovård ska behandlas i skyddskommittén framgår av första punkten samma paragraf och det har funnits med i bestämmelsen sedan arbetsmiljölagens tillkomst. Vid företagshälsovårdsreformen 1986 infördes också ett nytt bidragssystem för företagshälsovård.

I betänkandet *Företagshälsovård för alla* (SOU 1983:32), som låg till grund för reformen, framförde företagshälsovårdsutredningen att det var självklart att företagshälsovården i huvudsak ska vara förebyggande och ha arbetsmiljön som ”patient”, samt att företagshälsovården bör gå in i företagets planering och medverka till att arbetsmiljöaspekterna finns med från idéstadiet till och med genomförandet av förändringen.¹⁶ I den efterföljande propositionen betonades också vikten av att företagshälsovården huvudsakligen ska vara av förebyggande karaktär, att den ska vara väl integrerad i eller samordnad med företagets eller arbetsställets lokala skyddsorganisation, samt att de anställda genom sina lokala fackliga organisationer ska ha insyn i och inflytande över företagshälsovårdens inriktning och utformning.¹⁷

Samma år, dvs. 1986, ratificerade Sverige ILO:s konvention nr 161 om företagshälsovård och åtog sig därigenom att bygga ut företagshälsovården för alla arbetstagare (se artikel 3). Av konventionen framgår bland annat följande.

Med företagshälsovård avses tjänster som anförtrotts huvudsakligen förebyggande uppgifter och med ansvar för rådgivning till arbetsgivare, arbetstagare och deras representanter i företaget angående vissa frågor (artikel 1). Varje medlemsstat ska, mot bakgrund av natio-

¹⁶ SOU 1983:32 s. 83 och 87.

¹⁷ Prop. 1984/85:89 s. 18–19.

nella förhållanden och praxis och i samråd med de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna, utforma, genomföra och med jämna mellanrum revidera en enhetlig nationell politik avseende företagshälsovård (artikel 2). Företagshälsovårdens uppgifter är, beroende på riskerna på arbetsplatsen, bland annat att identifiera och bedöma hälsoriskerna på arbetsplatsen, övervaka de faktorer i arbetsmiljön och arbetsrutinerna som kan påverka arbetstagarnas hälsa samt ge råd om arbetets planering och organisation (artikel 5 a–c). En behörig myndighet ska fastställa kompetenskraven för företagshälsovårdspersonalen i enlighet med uppgifternas natur och enligt landets lagar och praxis (artikel 11).

Vid ratificeringen ansågs det inte vara nödvändigt med någon ändring av svensk lagstiftning eller praxis med anledning av konventionen, utan det svenska synsättet på företagshälsovård ansågs överensstämma mycket väl med innehållet i konventionen, bland annat mot bakgrund av de nya bestämmelser som införts tidigare samma år.¹⁸

Flera utredningar under 90-talet

År 1992 justerades bidragssystemet något, för att året därefter, från den 1 januari 1993, slopas helt. Därefter kvarstod enbart arbetsmiljölagen som styrning av anlitaandet av företagshälsovård.

I samband med justeringen av bidragssystemet framhölls i förarbetena att företagshälsovårdens huvuduppgift är att arbeta förebyggande och utveckla arbetsmiljön, samtidigt som det konstaterades att företagshälsovården i många fall tagit på sig alltför mycket av en vårdande och individuellt problemlösande roll. En förutsättning för att företagshälsovården ska få en aktiv roll på arbetsplatserna uppgavs vara en tyngdpunktsförskjutning från efterhjälpande till förebyggande, från individriktade till grupp- och organisationsinriktade insatser. Det uppgavs vidare att företagshälsovården i dialog med beställarna ska diskutera behovet av olika insatser, kunna förutsäga effekter på hälsan vid nya eller ändrade arbetsförhållanden och tydliggöra problem i befintliga förhållanden samt medverka i förändring av dessa.¹⁹

¹⁸ Prop. 1985/86:141 s. 14. Jfr dock SOU 2004:113, s. 98, där den utredningen drar slutsatserna att Sverige inte lever upp till ILO-konventionen till alla delar.

¹⁹ Hela detta stycke är hämtat ur prop. 1990/91:140 s. 61.

År 1992 genomfördes en utredning av företagshälsovårdens organisation och finansiering, bland annat utifrån det faktum att statsbidraget försvunnit, som mynnade ut i betänkandet *FHU92* (SOU 1992:103). Förslagen ledde dock inte till några åtgärder. Därefter följde flera utredningsuppdrag (bland annat till Statskontoret) i olika former gällande företagshälsovården under 1990-talet.²⁰

Nuvarande regler tillkom år 2000

Nuvarande 3 kap. 2 c § arbetsmiljölagen där företagshälsovård regleras infördes år 2000 (men hade då beteckningen 3 kap. 2 b §). I samband med det tillkom definitionen av vad företagshälsovård är, mot bakgrund av att det tidigare funnits en definition i de slopade statsbidragsreglerna och att det även i förarbetena till den skatterättsliga avdragsrätten fanns definierat vad som avses med företagshälsovård.²¹

Samtidigt förtydligades arbetsgivarens skyldighet att anordna företagshälsovård. Tidigare skrivning om arbetsgivarens skyldighet att föranstalta om företagshälsovård i den omfattning som verksamheten kräver, om arbetsförhållandena påkallar det, ersattes av nuvarande formulering att arbetsgivaren ska svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå.

Den arbetsgrupp som föreslog den här förändringen ansåg att det – mot bakgrund av de omfattande krav på ett aktivt fortlöpande arbetsmiljöarbete och ansvar för rehabilitering som låg på arbetsgivaren enligt bland annat reglerna om internkontroll (numera benämnt systematiskt arbetsmiljöarbete) i 3 kap. 2 a § – var inkonsekvent att skyldigheten att anordna företagshälsovård var begränsad till vissa arbetsmiljöer. Arbetsgruppen ansåg att förpliktelse enligt reglerna om internkontroll kunde innebära att företagshälsovård var nödvändig även i arbetsmiljöer där arbetsuppgifterna inte är förenade med så uppenbara risker och påfrestningar som den då gällande regeln om företagshälsovård tog sikte på. Arbetsgruppen framhöll att det redan fanns bestämmelser som talade för att arbetsgivarens skyldighet att anordna företagshälsovård bör utsträckas något längre än vad som gällde dittills. Samtidigt betonades att syftet med ändringen inte var att utvidga skyldigheten att tillhandahålla företagshälsovård längre

²⁰ Se SOU 2004:113 s. 61–64 för en närmare beskrivning av dessa uppdrag och deras resultat.

²¹ Ds 1998:17 s. 27–29.

än vad som redan kunde sägas åvila arbetsgivaren till följd av reglerna om bland annat internkontroll och rehabilitering, utan att ändringen var begränsad till en samordning med befintliga regler om internkontroll och rehabilitering.²²

Regeringen instämde i att arbetsgivarens skyldighet att anordna företagshälsovård bör förtydligas och samordnas med regleringen av arbetsgivarens ansvar för internkontroll (dvs. systematiskt arbetsmiljöarbete) samt arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet, och arbetsgivarens ansvar att anordna företagshälsovård bör omfatta samtliga arbetsplatser där det i dag enligt bestämmelserna om internkontroll samt arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet kan anses som nödvändigt.²³ Såväl arbetsgruppen som regeringen gjorde bedömningen att förslagen inte skulle undergräva de kollektivavtal om företagshälsovård som fanns eller innebära någon inskränkning av parternas möjlighet att genom nya sådana avtal reglera frågan i framtiden.²⁴

Fortsatta utredningar i början av 2000-talet

Även efter år 2000 har företagshälsovården varit föremål för flera utredningar eller i vart fall omnämnts i utredningar på olika teman.²⁵ Av dessa kan särskilt omnämnas SOU 2002:5, där det föreslogs en obligatorisk anslutning till företagshälsovård (*arbetsgivaren ska svara för att företagshälsovård finns att tillgå om inte synnerliga skäl talar emot detta*) och utredaren uttryckte att den skulle ha en ställning och integritet liknande den som gäller för en auktoriserad revisor.²⁶

Statskontoret fick också ett nytt uppdrag; att utreda hur ett mer effektivt utnyttjande av företagshälsovård ska kunna medverka till att förebygga ohälsa på arbetsplatserna, vilket mynnade ut i rapporten *Utnyttja företagshälsovården bättre!* (rapport 2001:29). I rapporten föreslogs bland annat att tydligare krav införs i lagstiftningen i fråga om att företagshälsovården ska vara oberoende, kunna erbjuda en samlad kompetens och ha god kvalitet, utökad och förnyad utbildning, obligatorisk kvalitetssäkring samt skärpt tillsyn från

²² Hela detta stycke är en sammanfattning av Ds 1998:17 s. 31–33.

²³ Prop. 1998/99:120 s. 19.

²⁴ Ds 1998:17 s. 33 och prop. 1998/99:120 s. 19.

²⁵ Se SOU 2000:78, SOU 2000:91, SOU 2000:121, och SOU 2002:5.

²⁶ SOU 2002:5 s. 65.

Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen.²⁷ Statskontorets rapport utgjorde delvis bakgrund och underlag för 2003 års företagshälsovårdsutredning, vars betänkande beskrivs närmare i avsnitt 5.3.1.²⁸

Under åren 2002–2003 hölls trepartssamtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter avseende såväl förebyggande arbete som rehabilitering, i syfte att skapa samsyn och samordna insatserna i regeringens strategi. I slutrapporten *Arbetsliv för alla – rapport från trepartssamtalen* från 2003 föreslogs bland annat att skyddsombud, eller om det inte finns skyddsombud, varje enskild arbetstagare, ska kunna begära att arbetsgivaren ansluter sig till företagshälsovård.²⁹

5.3 Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder (SOU 2004:113)

År 2003 beslutades om en översyn av vissa frågor rörande företagshälsovården. Utredningen, som tog namnet 2003 års företagshälsovårdsutredning, överlämnade i december 2004 betänkandet *Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder* (SOU 2004:113). I vårt uppdragsdirektiv redogörs kort för slutsatserna i betänkandet från 2003 års företagshälsovårdsutredning som bakgrund till vårt uppdrag att se över frågan. Vi ser därför skäl att redogöra kort för slutsatserna i SOU 2004:113 och vad som hände med dem.

5.3.1 Betänkandet SOU 2004:113

Enligt direktiven till 2003 års företagshälsovårdsutredning skulle den bland annat överväga om det behövs förändringar av de legala förutsättningarna för arbetsgivarens skyldighet att utnyttja företagshälsovård, om det bör införas krav på eller villkor angående kvalitetssäkring av den företagshälsovård som krävs med stöd av lag samt vissa frågor kring utbildning, personalförsörjning och bättre utnyttjande av kompetensen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen.³⁰

²⁷ Beskrivningen av Statskontorets uppdrag och förslag är hämtad ur SOU 2004:113, s. 325–326 (beskrivningen finns i den utredningens direktiv, bilaga 1 A i betänkandet).

²⁸ Se den utredningens direktiv i SOU 2004:113, bilaga 1 A, s. 332.

²⁹ Beskrivningen av trepartssamtalen och slutrapporten är hämtad ur SOU 2004:113, s. 65 och 327 (sistnämnda sida är ur den utredningens direktiv, bilaga 1 A i betänkandet).

³⁰ Se direktivet i SOU 2004:113, bilaga 1 A, s. 323.

I sitt betänkande levererade utredningen ett antal förslag, bland annat följande.

En särskild lag om företagshälsovård föreslogs, till vilken hänvisas från arbetsmiljölagen. I den nya företagshälsovårdslagen definieras företagshälsovård som en multidisciplinär och professionellt oberoende expertverksamhet inom områdena förebyggande arbetsmiljöarbete och arbetslivsinriktad rehabilitering, till stöd för arbetsgivare och arbetstagare i arbetet med att uppnå en god arbetsmiljö i enlighet med bestämmelserna i arbetsmiljölagen. Av särskild betydelse enligt lagförslaget är därvid det systematiska arbetsmiljöarbetet och den arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet som föreskrivs i den lagens tredje kapitel.

Vidare föreslogs i den nya företagshälsovårdslagen ett frivilligt godkännandeförfarande för företagshälsovårdsenheter efter ansökan. För ett godkännande ska företagshälsovårdsenheten uppfylla vissa krav i fråga om kompetens och verksamhetens bedrivande. Ett av kraven är att enheten har certifierats av ett oberoende certifieringsorgan. Godkännandet beslutas av Arbetsmiljöverket genom den företagshälsovårdsnämnd som föreslås inrättas hos verket. Godkända företagshälsovårdsenheter registreras hos verket. Det föreslogs också en förordning kopplad till den nya företagshälsovårdslagen där godkännandeförfarandet beskrivs närmare.

Avdragsrätten enligt inkomstskattelagen föreslogs knytas till användandet av en godkänd företagshälsovårdsenhet enligt den nya företagshälsovårdslagen.

En företagshälsovårdsnämnd föreslogs som skulle inrättas hos Arbetsmiljöverket genom ett tillägg till Arbetsmiljöverkets instruktion. Förutom att ansvara för godkännandet av företagshälsovårdsenheter ska nämnden enligt betänkandet vara det forum för dialog som behövs för utveckling av företagshälsovårdspolitiken, med avseende på företagshälsovårdens samhälleliga uppdrag, utbildnings- och forskningsfrågor m.m.³¹

Utredningen föreslog inte något krav på obligatorisk användning av företagshälsovård men väl ett tillägg i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen som tydliggör att arbetsgivare i samband med det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedöma behovet av extern experthjälp så som en företagshälsovårdsenhet för att uppfylla lagens krav. Arbetsmiljöverket föreslogs vidare kunna föreskriva att en av Arbetsmiljöverket

³¹ SOU 2004:133 s. 17

godkänd företagshälsovårdsenhet ska användas i ett föreläggande om användande av företagshälsovård.

Utöver lagförslaget gjordes i betänkandet en grundlig genomgång av företagshälsovårdens historik och förutsättningar att verka. Många av utredningens konstateranden har än i dag viss relevans för en bakgrundsförståelse av området och en del av dem återges därför här:

- Det råder oklarheter om var företagshälsovården hör hemma – som en konsult på en fri marknad eller som en del av samhällets folkhälsopolitik. Nuvarande styrning av företagshälsovården kan ses som en blandform mellan fri marknad och samhällsansvar och samhällsintressen.³²
- Eftersom namnet ”företagshälsovård” inte är skyddat kan vem som helst som erbjuder arbetsmiljötjänster kalla sig för företagshälsovård. När begreppet används i t.ex. officiell statistik kan det avse allt från kvalitetssäkrad fullständig företagshälsovård till en enskild sjukgymnast.³³
- Företagshälsovårdens inriktning kan i praktiken inte styras genom regler i arbetsmiljölagen. Lagen kan ange vilka tjänster av utomstående expertis som arbetsgivaren ska köpa, men kan knappast tvinga en marknadsaktör att tillhandahålla dem. Ska företagshälsovårdens tjänsteutbud styras i viss riktning måste det motsvaras av en efterfrågan hos kunderna.³⁴
- Det finns i nuvarande lagstiftning inget generellt krav på arbetsgivaren att faktiskt utnyttja företagshälsovårdens tjänster. Arbetsgivaren ska svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå, i vilket ligger en begränsning.³⁵
- En skyldighet för arbetsgivaren att anlita företagshälsovård kan aldrig vara ett mål i sig utan det övergripande målet är en god arbetsmiljö, där företagshälsovården är ett bland flera medel att uppnå detta mål.³⁶

³² A.a. s. 67.

³³ A.a. s. 88 och 102.

³⁴ A.a. s. 88.

³⁵ A.a. s. 86.

³⁶ A.a. s. 86–87.

- ”Beställarkompetensen” hos företagshälsovårdens kunder är ibland för dålig. Man har svårt att avväga företagshälsovårdens insatser därför att man inte har tillräcklig överblick över vilka risker som finns i arbetsmiljön eller vad företagshälsovårdens kompetens skulle kunna användas till. För att företagshälsovårdens kompetens ska kunna användas problemorienterat måste ”beställningen” grundas på de behov som finns av stöd i det enskilda företaget. Den bästa förutsättningen för det är ett väl fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete.

Remissinstanserna ställde sig till stora delar positiva och tillstyrkte förslagen. En del invändningar fanns dock, så som att mindre företagshälsovårdsenheter skulle få svårt med kraven på godkännande och att godkännandeförfarandet var en för långtgående offentlig styrning av företagshälsovårdens innehåll och verksamhet.³⁷

5.3.2 Näringsdepartementets promemoria från 2006

De förslag som lämnades av 2003 års företagshälsovårdsutredning fortsatte beredas inom Regeringskansliet och en arbetsgrupp gavs i uppdrag att göra vissa ändringar i utredningens förslag. Detta arbete och de ändringar som arbetsgruppen föreslog redovisades i en promemoria med titeln *Företagshälsovård*, daterad 5 juni 2006 (N2004/9367/ARM). Nedan följer en sammanfattning av promemorian i de mest relevanta delarna för den här utredningen.

Arbetsgruppen framhåller att företagshälsovården framför allt bör vara en fråga för arbetsmarknadens parter men att staten på olika sätt bör understödja företagshälsovården så att den kan utvecklas till en effektiv resurs i arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet.

Den huvudsakliga inriktningen på arbetsgruppens förslag är att företagshälsovården bör kunna göra mer och användas bättre, bland annat i fråga om förebyggande insatser. Statens insatser bör syfta till att öka kompetensen och kvaliteten hos företagshälsovården och kompetensen hos dess beställare, förbättra möjligheterna för företagshälsovården att bli en länk mellan arbetsplatsen och hälso- och sjukvården, samt öka användningen av företagshälsovård.

³⁷ Remissmanställningen finns i en promemoria från den 7 september 2005, dnr 2004/9367/ARM.

Arbetsgruppens förslag bygger på mycket av 2003 års företagshälsovårdsutrednings överväganden och förslag men modifierade på det sättet att de statliga insatserna ges mer av understödande karaktär. I stället betonas arbetsmarknadens parter betydelse och förslagen utformas så att deras engagemang förutsätts och stimuleras.

Arbetsgruppen anser inte att det bör införas ett ovillkorligt krav på arbetsgivare att anlita företagshälsovård utan utgångspunkten bör vara att företagshälsovården kommer till användning på egna meriter och utifrån de behov som finns i den aktuella verksamheten. Arbetsgruppen konstaterar dock att Sverige genom ILO-konvention nr 161 om företagshälsovård har åtagit sig att föra en medveten politik i syfte att åstadkomma en ökad användning av företagshälsovård och att den nedåtgående trend som innebär att färre anställda får tillgång till företagshälsovård måste brytas. Samtidigt är det viktigt att slå fast att det bör vara fråga om kvalitativ företagshälsovård och inte vilken verksamhet som helst som bedrivs med sådan beteckning.

Arbetsgruppen delar mycket av utredningens bedömning och konstaterar att det i praktiken är svårt för uppdragsgivaren att göra en bedömning av om den företagshälsovård hen avser att anlita är av den beskaffenhet som lagen kräver, samt att det saknas en uppföljningsmekanism som möjliggör en rimlig bedömning av om det som marknadsförs som företagshälsovård motsvarar vad som anges i lagen. Problemet anses också förstärkas av att en ganska stor del av företagshälsovårdens faktiska verksamhet ägnas åt frågor som inte faller under definitionen i arbetsmiljölagen. Ett centralt skäl för att arbetsgruppen anser att ändringar behöver göras i utredningens författningsförslag är att en ny företagshälsovårdslagstiftning inte får skymma parternas ansvar för frågan och begränsa parternas möjlighet att delta aktivt i utformandet av en företagshälsovärdsverksamhet som utgår från både bransch- och företagsspecifika behov och förutsättningar. En tydligare lagreglering ska utgöra en bas som kan byggas vidare på i kollektivavtal.

Arbetsgruppen föreslår också en ny lag om företagshälsovård men med vissa förändringar i förhållande till företagshälsovårdsutredningens förslag. I stället för ett godkännandeförfarande föreslås den mindre långtgående förändringen att företagshälsovårdsutövaren blir skyldig att anmäla och redovisa till Arbetsmiljöverket på vilket sätt den bedrivna verksamheten motsvarar definitionen av företagshälsovård. Vidare blir kriterierna färre och tydligare. Däremot före-

slås, i likhet med utredningen, att det i arbetsmiljölagen införs krav på arbetsgivaren att i anslutning till det systematiska arbetsmiljöarbetet fortlöpande bedöma behovet av företagshälsovård.

Även promemorian skickades på remiss och en del remissinstanser ansåg att förslaget var en förbättring jämfört med utredningens förslag, medan andra ansåg att förslaget innebar en försvagning jämfört med tidigare och att insatserna inte är tillräckliga för att påverka utvecklingen i avsedd riktning. Ingen motsatte sig dock förslaget om en ny lag om företagshälsovård. Huvudparten av remissinstanserna tillstyrkte förslaget på ett frivilligt anmälningsförfarande men några ansåg att det borde utformas annorlunda. Flera ansåg att någon form av generell kvalitetssäkring krävs. Flertalet instanser delade uppfattningen om statens respektive parternas roll, men vissa instanser uttryckte tveksamhet till att parterna kommer att ta sin del av ansvaret medan andra ansåg att staten genom förslaget undandrar sig sitt ansvar.³⁸

5.3.3 Några nedslag i fortsättningen sedan 2006

Under åren 1995 till 2007 ansvarade Arbetslivsinstitutet för utbildningarna inom företagshälsovård. När Arbetslivsinstitutet lades ner tillsatte regeringen år 2007 en kommitté för att utreda och lämna förslag om nytt huvudmannaskap för företagshälsovårdsutbildningar. Kommittén lämnade i sitt betänkande *Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning* (SOU 2007:91) förslag på bland annat att de långa företagshälsovårdsutbildningarna bör bedrivas av universitet och högskolor och att en huvudman i form av en självständig nämnd skulle få i uppdrag att upphandla och samordna dessa utbildningar.

År 2009 inrättades Delegationen för kunskapsområdet företagshälsovård (FHV-delegationen). Den hade i uppdrag att under 2009–2011 bland annat bilda ett forum för att stödja utvecklingen inom området företagshälsovård och organisera kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan högskolor, arbetsmarknadens parter, myndigheter och företagshälsovårdsbranschen för att utveckla en kvalitetsdiskussion som blir vägledande för kunskapsområdet företagshälsovård, samt att verka för ökad forskning inom området. Delegationen lämnade

³⁸ Remissammanställningen finns i en promemoria från den 22 augusti 2006, dnr N2004/9367/ARM.

en slutrapport; *Kunskapsområdet företagshälsovård, En rapport om utbildning, utveckling och forskning* (SOU 2011:79) men också en studiehandbok; *Framgångsrik företagshälsovård – möjligheter och metoder* (SOU 2011:63). Den sistnämnda avsåg att utgöra en slags grundbok med teoretisk och praktisk kunskap om företagshälsovård. Studiehandboken innehåller exempelvis en beskrivning av företagshälsovårdens utveckling och nuläge, inklusive hur arbetsmarknadens parter ser på företagshälsovårdens uppgift, samt ett avsnitt som avser kundrelationer med teoretisk och praktisk kunskap om hur företagshälsovården kan bidra till förbättrad ekonomi, ökad kvalitet och förbättrad arbetshälsa.

Den 1 juni 2018 inrättades Myndigheten för arbetsmiljökunskap. Myndigheten är nationellt kunskapscentrum för frågor om arbetsmiljö och har till uppgift att ansvara för kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning samt utvärdering och analys i syfte att bidra till att kunskap om arbetsmiljö kommer till användning i praktiken. I myndighetens uppgifter ingår även att följa och främja företagshälsovårdens utveckling.³⁹

5.4 Företagshälsovården i dag

5.4.1 Företagshälsovårdens organisation

Att beskriva företagshälsovårdens organisation låter sig inte göras helt enkelt eftersom den inte är organiserad på något särskilt sätt. De beskrivningar som gavs redan 2004 står sig till stora delar än i dag. Företagshälsovården verkar fortfarande på en fri marknad. Det har inte införts några certifieringskrav eller liknande och det finns ingen form av anmälnings- eller registreringsplikt. Begreppet är inte heller definierat så pass tydligt att det i den officiella statistiken med lätthet går att fastslå om det är fråga om sådan företagshälsovård som avses i arbetsmiljölagen eller inte. Det finns numera inte heller någon offentlig finansiering kopplad till företagshälsovården utan det är arbetsgivaren som beställer och betalar för företagshälsovårdens tjänster utifrån sitt behov. Arbetsgivaren har dock avdragsrätt för utgifter för företagshälsovård enligt inkomstskattelagen.

³⁹ Se 1 och 3 §§ Förordning (2018:254) med instruktion för Myndigheten för arbetsmiljökunskap.

De svårigheter som fanns i 2004 års utredning gällande att få fram säkra uppgifter om hur stor företagshälsovårdsbranschen är i fråga om antal företag/enheter eller antal anställda kvarstår.⁴⁰

Utredningens bedömning är emellertid att det inte ingår i vårt uppdrag att göra någon desto djupare utredning av statistik gällande företagshälsovården, annat än i den utsträckning som krävs för konsekvensutredningen. I det följande ger vi därför bara en summarisk nulägesbild av företagshälsovården i Sverige.

En del av uppgifterna har vi hämtat ur Arbetsmiljöundersökningen 2019.⁴¹ Vi har även fått in underlag från branschföreningen *Sveriges Företagshälsor*. Slutligen har vi hämtat viss information om vad för typ av företagshälsovård som används från rapporten *Hur använder företag arbetsmiljö- och hälsotjänster för att förebygga och åtgärda arbetsrelaterad ohälsa?* även om den är från 2017 och således har några år på nacken.⁴²

5.4.2 Antal verksamma företag och anställda samt vanliga yrkesgrupper

Enligt de uppgifter vi fått in från Sveriges Företagshälsor finns det cirka 100 företag i varierande storlek och organisationsform som bedriver företagshälsovård enligt arbetsmiljölagens mening, vilket kan jämföras med att det år 2001 fanns 670 företagshälsovårdsenheter i landet. Sveriges Företagshälsor noterar dock att en sökning på ”företagshälsovård” på eniro.se i maj 2022 ger närmare 19 000 företag.

Kring 4 500 personer är enligt uppgift från Sveriges Företagshälsor anställda inom branschen och ytterligare ett antal arbetar som underleverantörer och konsulter. Den största yrkesgruppen är företagssköterskor som nästan utgör en tredjedel av branschens alla verksamma. Därefter kommer beteendevetare, läkare och ergonomer, arbetsmiljöingenjörer och hälsovetare samt gruppen administratörer och övriga. Marknaden domineras enligt Sveriges Företagshälsor av de tre stora aktörerna Previa, Feelgood och Avonova. Mer

⁴⁰ Jfr SOU 2004:113 s. 102, där det konstateras att när begreppet företagshälsovård används i t.ex. officiell statistik kan det avse allt från kvalitetssäkrad fullständig företagshälsovård till en enskild sjukgymnast.

⁴¹ Arbetsmiljöverket, *Arbetsmiljön 2019*, Arbetsmiljöstatistik Rapport 2020:2, s. 40–43.

⁴² LO, PTK och Svenskt Näringsliv, *Hur använder företag arbetsmiljö- och hälsotjänster för att förebygga och åtgärda arbetsrelaterad ohälsa? – En rapport om företags användning av företagshälsovård och andra expertresurser inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering*, 2017.

än hälften av alla sysselsatta i Sverige har en arbetsgivare som har upp-handlat tjänster från någon av dessa företag.

Enligt Sveriges Företagshälsor har föreningen skickat ut en bransch-enkät i början av 2018 till VD/verksamhetschef vid 106 företags-hälsovårdsenheter. Den besvarades av 72 personer och visade sam-mantaget på ett totalt rekryteringsbehov på 926 helårsanställda.

Sveriges Företagshälsor har uppgett att de har medlemmar, dvs. företagshälsovårdsenheter, registrerade i alla 21 län i landet. Antalet i de olika länen varierar dock stort. I de tre länen som är störst till ytan – Norrbotten, Västerbotten och Jämtland – finns företagshälso-vårdsenheter registrerade på åtta, tretton respektive två orter. I de tre länen som är minst till ytan bortsett från Gotland – Blekinge, Västmanland och Halland – finns företagshälsovårdsenheter regi-strerade på fem, åtta respektive åtta orter. I Gotland, som är det till ytan näst minsta länet, finns endast företagshälsovård registrerad på en ort. I de tre län som innehåller våra storstadsregioner – Stock-holm, Västra Götaland och Skåne – finns företagshälsovårdsenheter registrerade på 17, 40 respektive 23 orter.

5.4.3 Täckningsgrad

Av Arbetsmiljöundersökningen 2019 framgår att närmare sex av tio sysselsatta hade tillgång till företagshälsovård.

Färre kvinnor (55 procent) än män (63 procent), hade tillgång till företagshälsovård. Av de unga kvinnorna i åldersgruppen 16–29 år hade bara ca 35 procent tillgång till företagshälsovård jämfört med drygt 50 procent av männen i samma ålder.

De som var sysselsatta med fast anställning hade tillgång till före-tagshälsovård i högre utsträckning (65 procent) än de med tidsbegrän-sad anställning (knappt 30 procent). Bland sysselsatta med hög inkomst hade närmare 75 procent tillgång till företagshälsovård medan drygt 30 procent av de sysselsatta med låg inkomst hade det.

Försörjning av el, gas, värme och kyla, offentlig förvaltning och tillverkningsindustrin är de branscher där de sysselsatta i högst ut-sträckning hade tillgång till företagshälsovård, med en täckning på cirka 80–90 procent. Även byggverksamhet ligger högt med en täck-ningsgrad på över 70 procent. Inom den mer kvinnodominerade bran-schen vård och omsorg samt sociala tjänster hade mindre än 60 pro-

cent tillgång till företagshälsovård. Inom hotell och restaurang var andelen lägst, där var det bara drygt två av tio som hade tillgång till företagshälsovård.

Precis som konstaterades redan i betänkandet från 2004 måste svaren i den här typen av undersökningar i viss mån betraktas som osäkra eftersom begreppet företagshälsovård inte är definierat och svaren därmed speglar de svarandes uppfattning om vad som är företagshälsovård och vad det innebär att ha tillgång till sådan. I enkätens frågor förtydligas det inte heller vad som avses med begreppet.

5.4.4 Vilken typ av företagshälsovård används?

I rapporten *Hur använder företag arbetsmiljö- och hälsotjänster för att förebygga och åtgärda arbetsrelaterad ohälsa?* från 2017, som är framtagen gemensamt av LO, PTK och Svenskt Näringsliv, har drygt 1 600 telefonintervjuer genomförts med företagsrepresentanter och fackliga företrädare eller skyddsombud på företag av olika storlek, i olika branscher och på olika platser i landet. Syftet med undersökningen var bland annat att ta reda på om företag köper tjänster från företagshälsovård eller andra expertresurser inom arbetsmiljö och rehabilitering, vilken typ av tjänster företagen använder och köper, om det finns skillnader i användandet mellan branscher, regioner och företag av olika storlek och om tjänsterna upphandlats efter samråd mellan företagsrepresentant och facklig företrädare.⁴³

Av rapportsammanfattningen framgår att resultaten visar att företagen tecknar avtal om arbetsmiljö- och hälsotjänster med flera olika leverantörer, men att företagshälsovården står för merparten av avtalen. De företag som köper tjänster i något mindre utsträckning är framför allt små företag, samt företag inom handeln och besöksnäringen. De företag som inte har avtal för den här typen av tjänster uppger som främsta skäl att de inte har behov av tjänsterna eller att de har egna interna resurser. Drygt hälften av cheferna anger att kostnaderna är för höga i relation till förväntade effekter. Över hälften av såväl chefer som fackliga företrädare säger att de inte haft samråd innan avtal om företagshälsovård tecknats.⁴⁴

⁴³ LO, PTK och Svenskt Näringsliv, s. 2 och 6.

⁴⁴ Hela detta stycke kommer från sammanfattningen av ovan nämnda rapport, se s. 2.

Mer i detalj så visade resultaten på frågorna om vilken typ av tjänster som används bland annat följande som är av intresse för vårt uppdrag:⁴⁵

- De tjänster som var mest vanliga att köpa in var utbildningar i t.ex. arbetsmiljö eller första hjälpen, allmänna och lagstadgade hälsokontroller, friskvård och livsstilstjänster t.ex. rökavvänjning, kost och motion, samt stödsamtal och krishantering.
- 71 procent av de svarande uppgav att deras företag använder tjänster för arbetsplatsbedömningar, t.ex. belastningsergonomi, riskbedömning och kartläggning av risker.
- 62 procent av de svarande uppgav att deras företag använder tjänster för stöd i det systematiska arbetsmiljöarbetet.
- 57 procent av de svarande uppgav att deras företag använder tjänster för organisations- och ledarutveckling.
- 56 procent av de svarande uppgav att deras företag använder tjänster för arbetshygieniska mätningar, t.ex. buller och kemiska hälsorisker.
- Andra tjänster som de svarande uppgav att deras företag köper in avsåg exempelvis privat medicinsk behandling, såsom läkare, sjukgymnast, psykolog och sjukvårds- och/eller rehabiliteringsförsäkring för alla anställda på företaget.

I rapportens slutsatser framhålls att undersökningen pekar på utvecklingsområden och att ett viktigt sådant område gäller samråd mellan arbetsgivare och arbetstagarföreträdare inför att tjänster köps in eller avtalas om. Det finns enligt rapportutgivarna därför anledning att lyfta det systematiska arbetsmiljöarbetet, liksom att utveckla stöd och verktyg som underlättar samråd.⁴⁶

Även i den här rapporten konstaterades det att en svaghet med en sådan här undersökning är att det är svårt att definiera olika arbetsmiljö- och hälsotjänster tydligt och att det är uppenbart att området rymmer en flora av begrepp, vilket gör att det är svårt att veta vilka tjänster företagen avser när de svarar.⁴⁷

Sveriges Företagshälsor har för utredningen framhållit att upphandling av företagshälsovård i stor utsträckning regleras i kollektivavtal

⁴⁵ Punktlistan som följer är sammanställd utifrån s. 8 i ovan nämnda rapport.

⁴⁶ A.a. s. 20.

⁴⁷ A.a. s. 21.

men de övergripande avtalen är ganska allmänt hållna. Det innebär enligt Sveriges Företagshälsor att den konkreta utformningen och innehållet i företagshälsovårdstjänsterna i enskilda verksamheter är beroende av aktiva arbetsgivare, lokala fackliga organisationer och effektiv samverkan på lokal nivå.

5.4.5 Arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd

Arbetsgivare kan få statligt bidrag för arbetsplatsinriktade rehabiliteringsinsatser. Sådant bidrag regleras i förordning (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd för återgång i arbete. Bidraget kan användas till åtgärder som kan förkorta eller förebygga sjukfall, exempelvis genom att anpassa medarbetares arbetsuppgifter och arbetstider eller konsultation om aktuella hjälpbehov och stöd. Åtgärderna ska utföras av en anordnare som är godkänd av Försäkringskassan. I nuläget finns det 177 anordnare som är godkända av Försäkringskassan. Merparten är företagshälsovårdsföretag. Arbetsgivare ansöker om bidraget hos Försäkringskassan som beslutar om utbetalning. Bidraget täcker halva kostnaden upp till 10 000 kronor per arbetstagare och år, men högst med 200 000 kronor per arbetsgivare och år.

5.5 Utredningens överväganden och förslag

5.5.1 En ökad tydlighet att bedöma behovet att anlita företagshälsovård i det systematiska arbetsmiljöarbetet

Förslag: Det ska framgå av arbetsmiljölagen att arbetsgivaren ska bedöma behovet av att anlita företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. För att tydliggöra att sådan bedömning ska ingå i det systematiska arbetsmiljöarbetet ska förtydligandet införas i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen som reglerar arbetsgivarens ansvar för systematiskt arbetsmiljöarbete. Paragrafen ska också hänvisa till 3 kap. 2 c § för att upplysa om var i lagen det regleras om arbetsgivarens ansvar att se till att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå. Det förtydligas också att det är i 3 kap. 2 c § som definitionen av företagshälsovård finns.

I SOU 2004:113 konstaterade 2003 års företagshälsovårdsutredning att den bästa förutsättningen för att kunna använda företagshälsovårdens kompetens är att arbetsgivarnas beställning av företagshälsovård grundas på de behov som finns i det enskilda företaget. Den utredningen föreslog därför en komplettering till 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (se avsnitt 5.3.1). Syftet med det lagförslaget var att stimulera arbetsgivarens efterfrågan av en god företagshälsovård eller annan extern expertresurs. Innebörden av det förslaget var att det skulle ske en systematisk bedömning av behovet av extern experthjälp som en integrerad del av det systematiska arbetsmiljöarbetet.⁴⁸ Vi har sett över frågan och delar företagshälsovårdsutredningens slutsatser i detta hänseende.

Även i den partsgemensamma rapporten *Hur använder företag arbetsmiljö- och hälso-tjänster för att förebygga och åtgärda arbetsrelaterad ohälsa?* drogs slutsatsen, mot bakgrund av de brister som kunde ses i fråga om samråd vid inköp av tjänster, att det finns anledning att lyfta det systematiska arbetsmiljöarbetet (se avsnitt 5.4.4).⁴⁹

Vi föreslår därför, i likhet med 2003 års företagshälsovårdsutredning, ett förtydligande i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen som reglerar arbetsgivarens ansvar att bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete. Genom att införa ett tillägg i denna paragraf förtydligas att frågan om behovet av företagshälsovård ska vara en naturlig del av arbetsgivarens systematiska arbetsmiljöarbete.

För att särskilt upplysa om arbetsgivarens ansvar att anlita den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver föreslår vi även en hänvisning till 3 kap. 2 c § arbetsmiljölagen där det framgår att med *företagshälsovård* avses en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Där anges även att företagshälsovården ska särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa.

Utredningen har fått till sig uppgifter om att det finns flera förklaringar till varför arbetsgivarna inte anlitar företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet i tillräcklig omfattning. Exempel på sådana uppgifter är att arbetsgivaren ibland saknar insikt om den egna kompetensbristen, att kostnaderna är för stora i relation till förväntade effekter och att tillgången på företagshälsovård utanför

⁴⁸ SOU 2004:113 s. 211 f.

⁴⁹ LO, PTK och Svenskt Näringsliv, s. 20.

storstadsområdena inte är tillräcklig (se avsnitt 5.6.1). Det är därför inte givet att enbart förtydliganden i arbetsmiljölagen kommer att ge avsedd effekt, dvs. att arbetsgivare i högre utsträckning än i dag kommer att använda sig av företagshälsovård i sitt förebyggande arbetsmiljöarbete.

Genom förslaget om nytt bemyndigande i 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen skapas möjligheter för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgifter kopplade till bland annat föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete som meddelats med stöd av 4 kap. 10 § (se avsnitt 4.9.1). Möjligen skulle införande av sanktionsavgifter för överträdelse av 12 § i föreskrifterna AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete kunna ge arbetsgivare visst incitament att anlita företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet i högre utsträckning än i dag. Arbetsmiljöverket skulle emellertid behöva omarbета bestämmelsen för att kraven för sanktionsavgift ska uppfyllas (se avsnitt 4.6.2). Det är dock Arbetsmiljöverket som behöver bedöma om det är lämpligt att förena bestämmelsen om anlitande av företagshälsovård i dessa föreskrifter med sanktionsavgift och vilka justeringar av föreskriftstexten som i så fall krävs för att bestämmelsen ska uppfylla de krav som gäller för sanktionsavgifter (se avsnitt 4.9.1).

5.5.2 Frågor om företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet ska behandlas i skyddskommittén

Förslag: Bestämmelsen om vilka frågor som ska behandlas i skyddskommittén förtydligas så att det framgår att kommittén ska behandla frågor om företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

I kommittédirektiven anges att utredningen bör ha i åtanke att de förändringar som föreslås ska bidra till en stärkt samverkan mellan arbetsgivare, arbetstagarare och skyddsombud.

Skyddskommittén är ett viktigt forum för samverkan i arbetsmiljöfrågor. Vid arbetsställen där minst femtio arbetstagarare regelbundet sysselsätts, är det obligatoriskt att ha skyddskommitté. En skyddskommitté ska dock tillsättas även vid arbetsställen med färre arbetstagarare om det begärs av arbetstagararna (6 kap. 8 § första stycket arbetsmiljölagen). Skyddskommittén ska vara partssammansatt och

bestå av företrädare för såväl arbetsgivar- som arbetstagersidan (6 kap. 8 § andra stycket arbetsmiljölagen).

Närmare bestämmelser om skyddskommittéer finns i arbetsmiljöförordningen. Där framgår bland annat att kommittén bör sammanträda minst en gång var tredje månad och att företrädare för företagshälsovården på arbetsstället bör närvara vid sammanträdena (8 a §).

Skyddskommittén ska delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa arbetets genomförande. Den ska noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande arbetsmiljöförhållanden. I skyddskommittén ska behandlas ett antal frågor, bland annat frågor om företagshälsovård. Det framgår av 6 kap. 9 § arbetsmiljölagen.

Av lagtexten framgår det inte uttryckligen att det framför allt är den förebyggande verksamheten inom företagshälsovården som skyddskommitténs aktiviteter bör inriktas på. Utredningen föreslår därför ett förtydligande i 6 kap. 9 § första punkten arbetsmiljölagen för att markera att skyddskommittén särskilt ska behandla frågor om förebyggande företagshälsovård.

Utredningen har fått till sig av några deltagare i referensgruppen att skyddskommittén många gånger inte är delaktig i arbetsgivarens upphandling av företagshälsovård, trots att frågor om företagshälsovård ska behandlas i skyddskommittén enligt 6 kap. 9 § arbetsmiljölagen. De menar att när upphandling sker i samverkan tenderar inköpen av företagshälsovård i högre grad omfatta förebyggande åtgärder än när upphandlingen görs utan samverkan. Samverkan i frågor om företagshälsovård och vilka tjänster som köps in behöver därför stärkas upp och underlättas.⁵⁰

Vårt förslag om förtydligande i 6 kap. 9 § arbetsmiljölagen bidrar till förstärkt samverkan i fråga om företagshälsovård och vi bedömer att det i sin tur kan resultera i att arbetsgivarna i större utsträckning än i dag använder sig av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

⁵⁰ Se även LO, PTK och Svenskt Näringsliv, s. 20.

5.6 Övriga frågor om företagshälsovård

5.6.1 Inspel från olika aktörer

Avsnitt 5.6.1 utgörs i sin helhet av synpunkter som kommer från aktörer utanför utredningen och dessa synpunkter speglar inte nödvändigtvis utredningens åsikter. Våra reflektioner över dessa inspel kommer i 5.6.2.

Arbetsmarknadens parter m.fl.

Utredningen har samrått med en referensgrupp bestående av arbetsmarknadens parter. De har kommit med en mängd inspel på temat företagshälsovård som i stor utsträckning ligger utanför utredningens relativt begränsade uppdrag. Vi ser dock skäl för att kort redogöra för några av de synpunkter som har kommit fram.

Parterna har sammanfattningsvis en relativt samstämmig bild av att det finns en mängd förbättringsområden gällande företagshälsovårdens organisation och reglering som den ser ut i dag. Däremot råder det delade uppfattningar om man bör gå mot en ännu mer obligatorisk företagshälsovård eller om det fortsatt bara bör krävas efter arbetsgivarens egen behovsbedömning. Följande synpunkter är gemensamma för flera av parterna på både arbetsgivar- och arbetstagar-sidan:

- Det kan vara svårt för arbetsgivare att bedöma sin egen kompetens och när den inte är tillräcklig, samt att på egen hand bedöma kompetensen hos en företagshälsovårdsaktör. Speciellt för småföretag/mindre arbetsgivare kan det vara svårt att identifiera de egna behoven och utifrån det lyckas med upphandling.
- Det finns en omfattande kompetensbrist inom företagshälsovårdsbranschen, bland annat på företagsläkare och arbetsmiljö- och skyddsingenjörer. Det behövs konkreta åtgärder från staten för att säkerställa kompetensförsörjningen.
- Marknaden för företagshälsovårdstjänster ser olika ut i olika delar av landet. I glesbygd kan det vara långt till närmaste företagshälsovårdsleverantör, vilket driver upp kostnaderna och försämrar tillgängligheten och anlitandegraden.

- Vissa företagshälsovårdsaktörer har ett bristande intresse för att ha småföretag/mindre arbetsgivare som kunder eftersom förtjäns-ten blir liten.

Några av parterna på arbetsgivarsidan har också framfört att hela begreppet *företagshälsovård* är missvisande eftersom det inte är vård det handlar om, och att en ändring av begreppet samt en bättre beskrivning av vad företagshälsovård egentligen är för något skulle kunna öka användningen.

Svenskt Näringsliv menar att även begreppet *oberoende expertresurs* är oklart och att det skulle behöva framgå tydligare att det handlar om ett professionellt oberoende, utifrån vetenskap och yrkesetik, men att det är en resurs och ett stöd för arbetsgivaren att uppfylla lagkraven. Ett tydliggörande skulle kunna göra det mer intressant för arbetsgivare att anlita extern hjälp. Vidare framhåller *Svenskt Näringsliv* att behoven hos företagen ser väldigt olika ut – beroende på exempelvis storlek, verksamhet och egen kunskap – vilket gör det svårt att landa i något som passar alla. Mångfald är därför nödvändigt och det är viktigt att inte begränsa marknaden utan att ett stort antal aktörer kan erbjuda en mängd skilda tjänster.

SKR anser att lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) försvårar både samverkan vid upphandling och möjligheten till en långsiktig relation med företagshälsovårdsleverantören, eftersom man vid varje upphandlingstillfälle riskerar att få en helt ny leverantör. *SKR* framhåller vidare att någon form av certifiering av företagshälsovårdsleverantörer, som ibland föreslås, riskerar att begränsa marknaden ännu mer och stänga ute mindre leverantörer av företagshälsovårdstjänster.

LO och Kommunal konstaterar att frågor om företagshälsovård ska behandlas i skyddskommittén enligt 6 kap. 9 § arbetsmiljölagen men att skyddskommittén för det mesta inte är med när företagshälsovård upphandlas, varför det borde förtydligas att skyddskommittén ska vara med redan i upphandlingen. De framför även önskemål om att Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete ska kompletteras med ett krav på att arbetstagarna ska få skriftlig information om vilken företagshälsovård som anlitas samt hur och i vilka situationer arbetstagare kan ta kontakt med företagshälsovården eftersom en anledning till att företagshälsovård

inte anlitas är att arbetstagarna inte vet att den finns och hur de kan ta del av den.

Det har också framförts önskemål från *Sveriges Förenade Studentkårer* om att förtydliga studenthälsovårdens roll i det förebyggande arbetsmiljöarbetet och i skyddskommittéer.

Sveriges Företagshälsor

Även Sveriges Företagshälsor, som är företagshälsovårdens branschorganisation, har kommit med inspel till utredningens arbete. Dessa synpunkter kan sammanfattas enligt följande.

Företagshälsovård är inte ett namnskyddat begrepp och det krävs inte heller någon särskild certifiering, vilket innebär att aktörer kan ha "företagshälsovård" i sitt namn utan att ha rätt kompetens. En beskrivning av vilken kompetens som krävs vore önskvärd.

Ett annat problem är hur upphandlingar sköts. I avtalen läggs fokus på reaktiva åtgärder. Rätt kompetens hos beställaren är viktig men det är också svårt med kontinuitet när en ny upphandling behöver göras efter några år när en god kontakt har skapats.

Det behövs också ett svar på hur frågan om utbildning för företagshälsovårdens personal ska lösas eftersom det bland annat råder en brist på företagsläkare.

Sveriges Företagshälsor efterfrågar ett aktivt stöd för att minska arbetsrelaterad ohälsa, sjukdomar, skador och olycksfall. Det s.k. rehabiliteringsbidraget från Försäkringskassan, som är ett "bidrag för att förebygga och förkorta sjukfrånvaro", bör även omfatta arbetsrelaterade sjukdomar, skador och olycksfall samt införande, revision och utveckling av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det bör också krävas att alla arbetsgivare har kontrakt med en av Försäkringskassans godkänd anordnare av företagshälsovård.

Hållbara arbetsplatser bör vidare få utökad avdragsrätt för preventiva insatser kopplat till företagshälsa. Det skulle kunna leda till att företagshälsovård anlitas i större utsträckning. Ett ökat ansvar för sjuklön skulle också ha effekt på arbetsgivares preventiva insatser.

Slutligen anser Sveriges Företagshälsor att det bör göras obligatoriskt att redovisa arbetsmiljöarbetet i företagets hållbarhetsredovisning.

5.6.2 Utredningens reflektioner

De frågor som arbetsmarknadens parter och Sveriges Företagshälsor har lyft handlar till stora delar om företagshälsovårdens kompetensförsörjning och kvalitet, geografiska tillgänglighet och finansiering samt om den ska vara ännu mer obligatorisk än vad den är i dag. Det råder också en relativ enighet om beställarens, dvs. arbetsgivarens, svårighet att avgöra när denne själv saknar kompetens och behöver anlita utomstående expertis.

Den sistnämnda frågan närmar vi oss något genom att vårt förtydligande klargör att arbetsgivaren ska vara särskilt uppmärksam på behovet av företagshälsovård redan vid det systematiska arbetsmiljöarbetet. Frågor om företagshälsovårdens kompetensförsörjning hanteras redan i pågående projekt hos Myndigheten för arbetsmiljökunskap.

I övrigt gör vi bedömningen att frågan om anlitan av företagshälsovård ska göras helt obligatorisk eller inte, samt frågor om dess kvalitet, geografiska tillgänglighet och finansiering ligger utanför ramen för vårt relativt begränsade uppdrag. Dessa frågor ligger inte heller enbart på Arbetsmarknadsdepartementet utan involverar även andra departement.

Vi ser emellertid att det råder en samstämmighet bland de aktörer vi har haft kontakt med om att det finns ett stort behov av att vidta fler åtgärder inom området företagshälsovård. Vi anser därför att dessa frågor bör utredas vidare.

Som vi har konstaterat i våra överväganden är det inte heller givet att enbart våra föreslagna förtydliganden i arbetsmiljölagen kommer att ge avsedd effekt, dvs. att arbetsgivare i högre utsträckning än i dag kommer att använda sig av företagshälsovård i sitt förebyggande arbetsmiljöarbete. Det behöver därför följas upp om de önskade effekterna uppnås genom vårt förslag eller om det behövs andra åtgärder, exempelvis på de områden som har beskrivits i det här avsnittet.

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna ändringarna i arbetsmiljölagen ska träda i kraft den 1 juli 2024.

6.1 Ikraftträdande

Eftersom utredningens förslag syftar till att åstadkomma en bättre arbetsmiljö för arbetskraft på områden där det i dag till stora delar råder oklarheter eller är helt oreglerat och att uppnå en mer jämställd arbetsmiljö anser vi att ändringarna i arbetsmiljölagen bör träda i kraft så snart som möjligt.

För att förslagen ska få effekt fullt ut krävs det dock att Arbetsmiljöverket ges möjlighet att göra de överväganden som behövs gällande sina föreskrifter och omarbeta dem i den mån det bedöms nödvändigt, samt anpassa sina inspektionsrutiner. Även arbetsgivare och uppdragsgivare bör ges möjlighet att förbereda sig på de förändringar som förslagen medför. Inräknat tid för fortsatt beredning i Regeringskansliet och riksdagen bör bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 juli 2024.

6.2 Övergångsbestämmelser

Det behövs enligt utredningens bedömning inte några övergångsbestämmelser för något av våra förslag.

Vårt förslag i fråga om ett utvidgat rådighetsansvar kan påverka rättsförhållanden mellan exempelvis uppdragsgivare och entreprenörer, vilket kan föranleda ett behov av att anpassa avtalen för att ta

höjd för kostnader och tidsåtgång för det arbetsmiljöansvar som tillkommer, alternativt att i avtalet klargöra olika aktörers inflytande över arbetsmiljön för att sinsemellan tydliggöra var ansvaret ligger.

Eftersom bestämmelserna föreslås träda i kraft först den 1 juli 2024 anser vi dock att det ges en tillräckligt lång förberedelsestid innan ikraftträdandet, vilket gör det möjligt för avtalsparterna att beakta den kommande lagstiftningen i sina avtal.

7 Konsekvenser av förslagen

7.1 Inledning

I det här kapitlet behandlar vi vår konsekvensutredning enligt kommittéförordningen (1998:1474) och det som närmare angetts i våra kommittédirektiv.

Utredningens förslag avser tre olika sakområden. Vi har därför delat upp konsekvensutredningen i tre avsnitt, 7.2–7.4. De bedömningar som vi har gjort för respektive förslag finns i kapitel 3–5.

Alla tre områden i vårt betänkande uppvisar stora svårigheter i att få fram fullgott underlag att beräkna ekonomiska konsekvenser på. Många av siffrorna utgör därför uppskattningar och spann. De faktiska konsekvenserna kommer inte att med säkerhet kunna fastställas förrän förslaget har varit i kraft en viss tid.

7.2 Ett utvidgat rådighetsansvar

7.2.1 Problemet och vad vi vill uppnå

Det finns risk för en bristande arbetsmiljö i de fall arbetskraft utför arbete utan att ha en arbetsgivare, eller när någon annan aktör än arbetsgivaren har det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön. I avsnitt 3.7 beskriver vi den problematiken närmare i samband med vår analys av några av de situationer där detta kan vara aktuellt.

Vissa digitala arbetsplattformsföretag har ett sådant inflytande över utförarens arbetsmiljö att de är den enda aktören som kan ta ett arbetsmiljöansvar. Vid andra former av anlitan av egenföretagare, underentreprenörer, frilansande arbetskraft eller liknande visar våra analyser att uppdragsgivaren ofta har större möjlighet att påverka arbetsmiljön för den som utför arbetet än vad denne själv eller dennes eventuella arbetsgivare har. Ändå har digitala arbetsplattform-

företag eller andra uppdragsgivare i dag inte något arbetsmiljöansvar, annat än om de har ett arbetsmiljöansvar i egenskap av annan aktör enligt arbetsmiljölagen.

Regeringens arbetsmiljöstrategi innefattar att den som utför arbete ska ha en trygg och god arbetsmiljö oavsett hur arbetet är organiserat. Vårt förslag syftar till att uppnå detta.

Vårt förslag i korthet

Vi föreslår att den uppdragsgivare som anlitar exempelvis egenföretagare, plattformarbetare eller underentreprenörer i vissa fall får ett arbetsmiljöansvar för de individer som anlitas för det aktuella arbetet. Detta gäller om uppdragsgivaren styr över arbetets utförande på ett sådant sätt att denne har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön. I ett sådant fall får uppdragsgivaren ett arbetsmiljöansvar som liknar inhyrarens. Digitala arbetsplattformsföretag ska i vissa fall anses vara uppdragsgivare.

Det arbetsmiljöansvar som åläggs vissa uppdragsgivare innefattar exempelvis att bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete som även inkluderar uppdragstagare. Det kan bland annat handla om att riskbedöma, och vid behov åtgärda, den fysiska arbetsmiljön men även den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Den uppdragsgivare som omfattas ska i princip inte göra någon skillnad på om den som utför arbetet är dennes egen arbetstagare eller en uppdragstagare, på samma sätt som redan i dag gäller för den som hyr in arbetskraft.

Arbetsmiljöverkets möjlighet att besluta om de förelägganden och förbud som behövs i fråga om arbetsmiljö föreslås utvidgas till att kunna riktas även gentemot sådana uppdragsgivare som träffas av vårt förslag. Vidare föreslår vi att Arbetsmiljöverket ges i uppdrag att se över och bedöma i vilken utsträckning Arbetsmiljöverkets föreskrifter behöver ändras med anledning av förslaget.

7.2.2 Alternativa lösningar eller ingen reglering alls

Vi har övervägt om det finns anledning att inte lämna något lagförslag alls i den här delen (nollalternativet). En sådan slutsats hade kunnat dras om vår analys visade att alla situationer i arbetslivet redan täcks av befintlig lagstiftning. Så är dock inte fallet enligt vår bedöm-

ning. Den slutsatsen hade också kunnat dras med motiveringen att det är en oklar eller endast en liten andel av arbetskraften i Sverige som skulle ges ett utökat skydd i förhållande till de kostnader och den administrativa börda som förslaget medför.

Vårt förslag omfattar flera olika områden där det inte är lätt att hitta statistik och utreda exakt hur många utförare av arbete som ges ett utökat skydd. Det ligger till viss del i sakens natur eftersom det inte är fråga om anställda och därmed finns de inte med i statistik eller register av olika slag. Det finns inte heller officiell statistik över alla de olika typer av uppdragsförhållanden som förekommer i Sverige och kan omfattas av vårt förslag, särskilt när man beaktar att vi inte avser att träffa alla uppdragsförhållanden utan endast de där uppdragsgivaren har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön i stället för att låta utföraren planera och utföra arbetet självständigt. Sammantaget är det dock vår bedömning att vårt förslag ger en tillräckligt stor mängd olika utförare av arbete ett utökat skydd för att en reglering ska vara väl motiverad.

I regeringens arbetsmiljöstrategi uttrycks dessutom att *alla* (utredningens kursivering) som arbetar i Sverige ska ha en god och säker arbetsmiljö. Det innebär enligt vår uppfattning att vi bör lämna ett förslag redan när vi kan konstatera att det finns arbetskraft i Sverige som inte har någon som tar ansvar för deras arbetsmiljö, även om det skulle vara fråga om en liten andel av arbetskraften. Även om det är svårt att ta fram statistik tyder mycket på att företeelsen att arbetskraft arbetar på olika uppdragsliknande sätt utan att ha anställning ökar och att oklarheterna i arbetsmiljöansvaret för denna arbetskraft inte kommer att minska i framtiden.

Det ingår i uppdraget att utforma reglerna på ett proportionerligt sätt och det har vi haft i åtanke när vi lämnat vårt förslag. Det hade varit möjligt att uppnå ett liknande arbetsmiljöansvar på flera olika sätt. Det hade också varit möjligt att träffa mer specifika arbetsmiljöproblem genom att föreslå andra typer av regleringar.

Ett brett arbetsmiljöansvar, som hade varit jämförbart med det vi nu har föreslagit, skulle kunna uppnås genom att i lagstiftningen likställa uppdragsgivare med arbetsgivare, eller uppdragstagare med arbetstagare. Arbetsmiljöverket har i vissa av sina föreskrifter likställt de som hyr in arbetskraft med arbetsgivare och det kan inte uteslutas att en liknande lösning blir aktuell i föreskrifterna även för vissa uppdragsgivare. Vi har ändå av flera skäl bedömt det som en mindre

lämplig lösning i lagstiftningen i nuläget. Det finns ett förslag till EU-direktiv om bättre villkor för plattformarbetare (se avsnitt 3.6.2), där dessa arbetare i vissa situationer ska presumeras vara anställda av plattformsföretaget. Förslaget är ännu inte färdigförhandlat utan är fortfarande under behandling i rådsarbetsgruppen och det har lyfts en del synpunkter på hur det förhåller sig till den svenska modellen. Att likställa viss arbetskraft med arbetstagare vore enligt vår uppfattning att närma sig direktivförslaget på ett för tidigt stadie innan det är färdigbehandlat. Med tanke på hur arbetsgivar- och arbetstagarbegreppet följer en relativt enhetlig praxis i dag skulle det också kunna medföra svårbedömda konsekvenser att göra allt för många avsteg från det enbart på området arbetsmiljö.

Det hade också varit möjligt att lagstifta om ett beställaransvar som träffar på ett bredare sätt likt inhyrarens ansvar, dvs. som inträder vid allt anlitanande av arbetskraft oavsett om uppdragsgivaren har något inflytande över arbetsmiljön eller inte. Det har vi dock bedömt som en oproportionerligt långtgående åtgärd i förhållande till de situationer som är mest riskabla ur arbetsmiljösynpunkt.

En annan lösning som vi har övervägt är att lagstifta på ett sätt som enbart träffar digitala sätt att organisera arbete. Men vår uppfattning är dels att en mer omfattande lagstiftning är nödvändig för att ge även andra typer av arbetskraft ett likartat skydd, dels att lagstiftningen så långt som möjligt bör behållas teknikneutral för att inte bli omodern när tekniken eller sätten att organisera arbete förändras.

Slutligen skulle det förslag som vi till sist bestämde oss för att lämna, dvs. att införa uppdragsgivare i arbetsmiljölagen som en ny aktör med arbetsmiljöansvar i vissa fall, ha kunnat göras tillämpligt fullt ut direkt genom lag utan att vara beroende av att Arbetsmiljöverket också för in aktören i sina föreskrifter. En sådan lösning finns i 3 kap. 7 c § arbetsmiljölagen där det anges att det som sägs i föreskrifter som har meddelats med stöd av 4 kap. 8 § om den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete i stället ska gälla en av denne anlitad uppdragstagare i vissa fall som beskrivs närmare i paragrafen. En liknande skrivning hade kunnat göras i vårt förslag, med innebörden att exempelvis föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete och organisatorisk och social arbetsmiljö ska gälla de uppdragsgivare som omfattas av vårt förslag. Vår bedömning är dock att det är mindre lämpligt att i lagen hänvisa till föreskrifter vars utform-

ning styrs av Arbetsmiljöverket. Det är Arbetsmiljöverket som är bäst lämpad att bedöma vilka aktörer myndighetens egna föreskrifter bör gälla för.

7.2.3 Vilka berörs av förslaget?

Vilken aktör som helst med yrkesmässig verksamhet i Sverige kan beröras av förslaget. Både privata och offentliga aktörer kan omfattas av det nya arbetsmiljöansvaret och aktören i fråga behöver inte nödvändigtvis vara en arbetsgivare. Däremot finns det begränsningar i förslaget som gör att alla aktörer inte kommer att omfattas.

Det finns ingen begränsning i fråga om aktörens storlek utan såväl stora som små företag kan beröras. Även egenföretagare kan omfattas av det nya arbetsmiljöansvaret men mer sannolikt är att de berörs i egenskap av arbetskraft som anlitas.

Arbetskraft som utför yrkesmässigt arbete i Sverige utan att vara anställda berörs genom att få utökade rättigheter till en god arbetsmiljö.

Eftersom Arbetsmiljöverket är ansvarig tillsynsmyndighet och har föreskriftsrätt berörs den myndigheten. Även domstolar och andra aktörer i rättskedjan berörs i viss mån av förslaget.

7.2.4 Förslagets förhållande till internationella åtaganden

Det finns specifika regleringar av arbetsmiljöfrågor på EU-nivå i form av direktiv. Dessa är av minimikaraktär och innebär att det är möjligt för medlemsstaterna att ha en mer långtgående reglering än vad som föreskrivs i direktiven.

Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (det s.k. ramdirektivet) innehåller övergripande principer för arbetsmiljön och det kompletteras med ett antal särdirektiv för särskilda områden inom arbetsmiljön.

I ramdirektivet finns det ett par bestämmelser som tar sikte på arbetskraft från utomstående företag. Arbetsgivare ska vidta lämpliga åtgärder så att arbetsgivare för anställda i utomstående företag, vilka utför arbete i den förstnämnde arbetsgivarens företag, får information om bland annat arbetsmiljörisker och skydds- och förebyg-

gande åtgärder (se artikel 10.2). Arbetsgivaren ska också säkerställa att anställda i utomstående företag som utför arbete för arbetsgivarens räkning har fått tillräckliga instruktioner i fråga om arbetsmiljörisker som gäller deras arbete i arbetsgivarens företag (se artikel 12.2). Dessa bestämmelser uppmärksammades vid översynen av arbetsmiljölagen men något särskilt införlivande gjordes inte då (och direktivet hade ännu inte heller trätt i kraft för Sveriges del) utan det konstaterades endast att förslagen i fråga om inhyrd och inlånad arbetskraft samt arbete på gemensamma arbetsställen överensstämde med direktivet.¹

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) finns bestämmelser om bland annat att arbetsgivaren ska se till att arbetstagarna har kunskaper om arbetet och dess risker samt att det i vissa fall ska finnas skriftliga instruktioner. I de allmänna råden till föreskrifterna finns ytterligare information om vilka kunskaper arbetstagarna behöver ha och vad som bör göras i form av introduktion av och skriftliga instruktioner till arbetstagarna. Dessa föreskrifter gäller även när någon hyr in arbetskraft men inte i entreprenadsituationer.

Utredningens bedömning är att även entreprenadanställda bör få samma information och introduktion till arbetet som de egna arbetstagarna eller inhyrd arbetskraft och att ramdirektivets reglering i dessa delar utgör ett ytterligare incitament till att förstärka arbetsmiljöregleringen för utomstående arbetskraft på arbetsstället.

En del andra EU-länder har redan infört olika typer av regleringar för arbete genom digitala arbetsplattformföretag. Vi bedömer att vårt förslag inte strider mot EU-kommissionens föreslagna direktiv om bättre arbetsvillkor för plattformarbete (se avsnitt 3.6.2) i dess nuvarande lydelse och förslaget utgör inte heller något hinder mot dess införlivande i ett senare skede. Det ansvar som en uppdragsgivare får enligt vårt förslag förtar inte att det samtidigt kan finnas en arbetsgivare som har arbetsmiljöansvar. Det enda som händer om direktivförslaget antas i sin nuvarande form är att sådana plattformföretag som ska presumeras vara arbetsgivare övergår till att ha ett arbetsmiljöansvar på den grunden i stället för det arbetsmiljöansvar som de sannolikt har träffats av som uppdragsgivare enligt vårt förslag. Uppdragsgivaransvaret fortsätter att vara tillämpligt för andra typer av aktörer och i förekommande fall kan även uppdragsgivare

¹ SOU 1993:81 s. 98.

som anlitar plattformsföretag träffas av bestämmelsen om anlitage av juridiska personer.

Vi anser sammantaget att vårt förslag är i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden.

7.2.5 Ikraftträdande och speciella informationsinsatser

Våra bedömningar i fråga om ikraftträdande finns i kapitel 6 i betänkandet. Förslaget innebär att en ny aktör kan få ett ansvar enligt arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverket behöver sannolikt genomföra vissa informationsinsatser gentemot sådana potentiella aktörer, vilket vi återkommer till i samband med konsekvenserna för Arbetsmiljöverket.

7.2.6 Kostnadsmässiga konsekvenser för staten

Konsekvenser för Arbetsmiljöverket

Genom vårt förslag kommer ett stort antal ytterligare aktörer att ha skyddsansvar enligt arbetsmiljölagen. Det innebär ett stort antal ytterligare aktörer för Arbetsmiljöverket att bedriva tillsyn av, vilket i förlängningen skulle kunna leda till fler ärenden som berör inspektörer, jurister och beslutsfattare hos myndigheten. Detta är dock inget som vårt förslag i sig kan leda till, eftersom antalet inspektioner inte kan bli fler än vad myndigheten har resurser att utföra, oavsett vilka aktörer dessa riktas mot. Om det finns en vilja att träffa de nytillkomna aktörerna som har skyddsansvar med tillsynsinsatser, vid sidan av de inspektioner som redan görs av arbetsgivare och andra aktörer i arbetsmiljölagen, så behöver myndigheten tillföras resurser. I annat fall leder förslaget inte till några ökade kostnader i fråga om inspektioner, beslutsfattande etc.

Viss utbildning av Arbetsmiljöverkets personal behöver göras men det får anses rymmas inom myndighetens anslag att hålla personalen uppdaterad på gällande rätt. En ny aktör i arbetsmiljölagen medför dock ett behov av informationsinsatser gentemot uppdragsgivare som kan bedömas gå utöver myndighetens normala informationsinsatser under ett år, exempelvis i form av köpt annonsering, och därför kan medföra en engångskostnad som Arbetsmiljöverket

bör få ökat anslag för. Arbetsmiljöverket uppskattar kostnaden till 500 000 kronor.

Om Arbetsmiljöverket ges i uppdrag att se över och bedöma vilka föreskrifter som behöver ändras med anledning av vårt förslag medför även detta arbete en engångskostnad. Arbetsmiljöverket uppskattar att arbetet motsvarar en årsarbetskraft till en kostnad om cirka en miljon kronor.

Konsekvenser för domstolarna och andra delar av rättsväsendet

Att ytterligare aktörer tillkommer i arbetsmiljölagen bedöms medföra marginell skillnad för domstolarna, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA) och polisen.

De allmänna domstolarna dömer i mål om arbetsmiljöbrott, som den nya aktören (dvs. vissa uppdragsgivare) kan komma att göra sig skyldig till, och de allmänna förvaltningsdomstolarna dömer i mål om sanktionsavgifter och viten. REMA och polisen är andra aktörer som blir involverade vid den här typen av brott.

Eftersom antalet inspektioner som Arbetsmiljöverket kan utföra och ärenden som myndigheten kan hantera inte per automatik kommer att öka genom vårt förslag är det inte förrän i ett senare skede, vid en eventuell resursförstärkning som förslaget lär få påverkan på ärendemängden hos REMA eller domstolarnas måltillströmning. Dessa måltyper utgör i dag dessutom en liten andel av domstolarnas totala måltillströmning. Även med ökade resurser till Arbetsmiljöverket bedömer vi inte det som sannolikt att tillströmningen av ärenden eller arbetsmiljömål under de närmaste åren blir av den storleken att det påverkar nämnda aktörer i någon större grad.

Polisens arbete vid arbetsplatsolyckor bör enligt vår bedömning inte förändras och antalet insatser bör inte öka i antal enbart för att en annan aktör kan vara ansvarig för arbetsmiljön.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Det är svårt att beräkna vad en förbättrad arbetsmiljö kommer att medföra i form av samhällsekonomiska konsekvenser. Målsättningen med förslaget är färre dödsfall, skador och sjukdomar till följd av arbete men det är i det närmaste ogörligt att räkna på i vilken ut-

sträckning detta kommer att uppfyllas, särskilt med hänsyn till svårigheterna att beräkna hur många aktörer som berörs av förslaget, både på uppdragsgivar- och uppdragstagarsidan.

Vår sammantagna bedömning är att förslaget snarare bör medföra mindre kostnader för samhället än ökade kostnader.

7.2.7 Konsekvenser för kommuner och regioner

Alla kommuner och regioner kan komma att beröras av de förändrade reglerna eftersom de kan ha en roll som en sådan uppdragsgivare som nu görs till ansvarssubjekt. Kommuner och regioner som träffas av förslaget omfattas av samma krav som företag och ingår därför i samma analys som görs för övriga aktörer i det följande. Det kommunala självstyret påverkas dock inte.

Det som möjligen kan utmärka kommuner och regioner är att de i vissa fall kan ha sämre förutsättningar än andra aktörer som träffas av vårt förslag att kunna släppa det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön till en anlitad uppdragstagare. Det kan exempelvis vara fallet om riskbedömningar kräver kunskap om sådan information som är sekretessbelagd gällande exempelvis patienter som ska transporteras inom ramen för sjukresor eller färdtjänst.

7.2.8 Konsekvenser för enskilda

Syftet med vårt förslag är att någon aktör i de allra flesta situationer ska ta ansvar för arbetskraftens arbetsmiljö, bland annat i fråga om organisatorisk och social arbetsmiljö samt systematiskt arbetsmiljöarbete. Det bedömer vi kommer att medföra en bättre arbetsmiljö för enskilda fysiska personer som anlitas för att utföra arbete, oavsett om det sker genom att personen anlitas direkt eller genom att dennes arbetsgivare anlitas för ett uppdrag. Den viktigaste konsekvensen för enskilda bedöms därför vara en bättre arbetsmiljö med minskad risk för olyckor eller sjukdom till följd av arbetet.

Hur många som kommer att omfattas av detta är mycket svårt att beräkna sett över hela förslaget men längre fram redogör vi för vissa branscher närmare.

Enligt Arbetsmiljöverkets statistik om dödsolyckor i arbetet inträffade det 46, 29 respektive 48 dödsolyckor för arbetstagare och

egenföretagare under åren 2019–2021.² Som vi redan har redogjort för så har Arbetsmiljöverket i sin analys av dödsolyckor konstaterat att entreprenadarbetskraft är särskilt utsatt och att de analyserade fallen som gemensam nämnare har en otydlig ansvarsfördelning och bristfälliga gemensamma rutiner, samt att det sannolikt hade varit möjligt att förebygga de allra flesta händelserna genom fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete. Mot den bakgrunden bör vårt förslag, som innebär ett arbetsmiljöansvar för fler aktörer i sådana situationer, kunna leda till färre dödsolyckor men det är svårt att uppskatta i vilken omfattning.

7.2.9 Berörda företag

Antal företag som berörs

Det finns cirka 1 247 000 företag i Sverige.³ Det är möjligt att alla dessa träffas av det nya arbetsmiljöansvaret. Det är dock inte särskilt sannolikt. Vi har inte gjort någon enkätundersökning för att reda ut i hur stor utsträckning arbete läggs ut på entreprenad eller uppdragstagare anlitas på annat sätt. Vi har dock ställt frågan till ett flertal olika aktörer, däribland Skatteverket, Arbetsmiljöverket och ett antal av arbetsmarknadens parter utan att kunna få någon statistik över fenomenet. Många redogör för att det är känt att det är vanligt med entreprenader och entreprenadkedjor på vissa områden men att det inte finns någon statistik över saken.

Förslaget i sig är inte avsett att träffa arbetsgivare utan uppdragsgivare, även om en mängd företag som träffas naturligtvis kan vara både uppdragsgivare och arbetsgivare. För att göra någon slags rimlig bedömning av hur många företag som kan träffas av förslaget behöver ett antal antaganden göras men de får betraktas som mycket osäkra och är endast till för att ge en grov uppskattning av läget. Vi inleder med en överslagsberäkning sett över alla branscher. Olika register kan ge olika resultat men vi har vid den här första beräkningen av antal företag som träffas valt att hämta all information ur SCB:s

² Se www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsmiljostatistik-officiell-arbetskadestatistik/statistik-om-dodsolyckor-i-arbetet/?hl=d%C3%B6dsolyckor (besökt 2022-05-31) och i samma länk rapporten *Arbetsolyckor med dödlig utgång 2011–2020* där det anges att en förklaring till det minskade antalet 2020 jämfört med 2019 torde vara pandemin som bröt ut under första kvartalet 2020.

³ Vid sökningen har allt utom ideella föreningar och oskiftade dödsbon tagits med.

företagsregister. Sökningarna har gjorts i maj 2022. Det bör dock noteras att arbetsmiljölagen är tillämplig även på utländska aktörer som bedriver verksamhet i Sverige och inte nödvändigtvis finns med i företagsregistret.

Längre fram försöker vi ge en bild av ett par mer specifika branscher som vi bedömer kan vara av särskilt intresse utifrån bland kommittédirektiven och information vi fått från referensgruppen.

Vår bedömning är att den juridiska formen ”fysisk person” som är utan anställda med stor sannolikhet inte kommer att vara sådana aktörer som får ett arbetsmiljöansvar enligt vårt förslag, utan snarare är sådana som berörs på det sättet att den aktör som anlitar dem får ett ansvar för deras arbetsmiljö. I de fortsatta beräkningarna har vi inte tagit med den juridiska formen ”fysisk person” alls, även om en liten del av dem också har anställda.

Av de övriga företagen kan i stort sett alla teoretiskt sett höra till kategorin som anlitar någon för att utföra arbete i sin verksamhet. Vi antar dock att de aktörer som främst kan komma att träffas av våra förslag är antingen aktiebolag, handels- och kommanditbolag, kommuner eller regioner (i det följande benämner vi alla dessa aktörer som företag). Det finns cirka 609 000 sådana företag i företagsregistret och av dessa är det cirka 325 000 som inte har några anställda. De sistnämnda bedömer vi också som mindre sannolikt att de är sådana aktörer som anlitar annan arbetskraft, utan de hör snarare till den kategori som anlitas av andra.

Storlek på företag som berörs

Av kvarvarande cirka 284 000 företag skulle det mycket grovt förenklat kunna antas att det främst är större företag som anlitar fysisk arbetskraft eller andra mindre företag på ett sådant sätt att det större företaget, så som uppdragsgivare, har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön. Det är dock inte givet att avgränsningen mellan företagen i det här avseendet bäst görs med hjälp av antal anställda. Det kan finnas relativt stora uppdragsgivare som själv saknar anställda för arbetets utförande och bara antar rollen som huvudentreprenör med ett fåtal egna anställda. På samma sätt kan det vara för de digitala arbetsplattformsföretag som inte anställer utförarna utan enbart har administrativ personal anställd.

När vi bedömer vilka företag som är större och kan antas anlita mindre företag utgår vi därför från årsomsättning i stället för antal anställda. I den fortsatta analysen utgår vi från EU-kommissionens definition i fråga om storleken på företag:

Tabell 7.1 Företagens benämningar

Företagsstorlek	Personalstyrka	Årsomsättning*	Årlig balansomslutning*
Stora	Över 250	Över 50 milj. euro	Över 43 milj. euro
Medelstora	50–249	10–50 milj. euro	10–43 milj. euro
Små	10–49	2–10 milj. euro	2–10 milj. euro
Mikro	1–9	0–2 milj. euro	0–2 milj. euro

Källa: Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG.).

* Årsomsättning *eller* balansomslutning är alternativa mått.

Vår bedömning är, mycket grovt uppskattat, att vårt förslag främst kommer att träffa små, medelstora och stora företag men i mindre utsträckning träffar de som har en omsättning på under två miljoner euro (dvs. cirka 20 miljoner kronor). Enligt företagsregistret finns det cirka 36 000 företag i Sverige som har anställda och har en årsomsättning på mer än 20 miljoner kronor.

Att beräkna hur stor andel av dessa företag som faktiskt träffas av vårt förslag bedömer vi som ogörligt med mindre än att göra en relativt omfattande enkätundersökning. Vi har inte haft möjlighet att göra en sådan men bedömer också att det förmodligen inte skulle ge en helt rättvisande bild. Det första som behöver bedömas är hur många företag som över huvud taget anlitar andra företag för att utföra arbete i sin verksamhet. Därefter behöver det bedömas hur många som gör det på ett sätt som gör att de behåller de huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön i stället för att låta uppdragstagarna planera och utföra arbetet självständigt. Den senare frågan är det inte givet att alla svarar på korrekt utifrån risken att även betraktas som arbetsgivare. Inom vissa branscher går det dock att dra litet längre slutsatser.

Särskilt om antal digitala arbetsplattformsföretag

Många digitala arbetsplattformsföretag är sådana aktörer som kommer att betraktas som uppdragsgivare med ett huvudsakligt inflytande över sina utförarens arbetsmiljö enligt vårt förslag. Vi bedömer att de aktörerna företrädesvis hör till de företag som benämns som "aktör B", se beräkning av initiala kostnader i avsnitt 7.2.10.

Vi har försökt utreda hur många sådana företag som är verksamma i Sverige men siffrorna får bedömas som mycket osäkra av ett antal olika anledningar. Ett skäl är att det inte finns någon enhetlig definition av den här typen av företag och de definierar sig också själva på olika sätt (se avsnitt 3.2.2 och 3.7.5). Ett annat skäl är att det är en snabbt föränderlig marknad.

En sökning på vilka SNI-koder (Svensk näringsgrensindelning) som några av de mest välkända digitala arbetsplattformsföretagen som är verksamma i Sverige har angett vid sin registrering visar att de är registrerade på väldigt varierande sätt trots att några av företagens verksamhet framstår som relativt likartad.⁴ Detta gör att det inte är görbart att söka statistik på dessa företag genom att titta på vilken bransch de tillhör enligt deras egen registrering. Vi har i stället behövt söka uppgifter från andra källor.

Några av de källor vi har tittat i eller jämfört med ger följande information om antal möjliga aktörer på den svenska marknaden.

EU-kommissionen uppskattar i sin konsekvensanalys för det föreslagna direktivet om bättre arbetsvillkor för plattformarbete (se avsnitt 3.6.2) att det finns 500 aktiva plattformar i EU varav cirka 360 är små och medelstora företag. Det uppskattas vara 165 plattformar som är aktiva i Sverige.⁵

⁴ De SNI-koder som vi vid vår översiktliga undersökning har kunnat se är vägtransport, godstrafik (SNI 49.410), bud- och kurirverksamhet, (SNI 53.202), utgivning av annan programvara (SNI 58.290), dataprogrammering (SNI 62.010) datordrifttjänster (SNI 62.030) och övriga informationstjänster (SNI 63.990). En del företag, som hör till kategorin egenanställningsföretag, är registrerade som personaluthyrning (SNI 78.200).

⁵ *Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to improve the working conditions in platform work in the European Union*, SWD(2021) 396 final/2, s. 8 och 95.

Skatteverket har uppskattat antalet plattformar som kommer att omfattas av de nya bestämmelserna i DAC7-direktivet⁶, inom den berörda verksamheten personlig tjänst, till drygt 130 plattformar, varav drygt 70 tycks drivas av svenska företag. De utländska plattformar som har tagits med har bedömts ha svenska utförare. Uppskattningen anges vara mycket grov utifrån att den färdiga lagen inte är på plats och saken är beroende av hur den här typen av företag definieras. Egenanställningsföretag omfattas inte av DAC7 och det uppskattade antalet, men några finns ändå med i Skatteverkets uppskattning eftersom det inte har kunnat avgöras om de är renodlade egenanställningsföretag eller en hybrid. Ibland är det enligt Skatteverket också svårt att utan större insyn avgöra om det rör sig om bemanningsverksamhet eller egenanställning. De vanligaste tjänster som ingår i det uppskattade antalet plattformar är influencers/modeller, upplevelser, talarförmedling, transport, RUT- och ROT-arbete, utveckling/digitala tjänster/design, utbildning, barn- & husdjurspassning samt undersökningar/enkäter. Skatteverket har framhållit att detta inte behöver stämma överens med vad som sedan kommer omfattas av DAC7 och att antalet plattformar förmodligen är en underskattning eftersom det inte varit helt lätt att identifiera alla plattformar genom de sökmetoder som använts.

Branchorganisationen *Freelance Movement* (tidigare *Plattformsföretagen*) uppger sig ha 45 medlemmar men alla är inte den typen av plattformsföretag som vi efterfrågat utan organisationen har också bland annat en del egenanställningsföretag som medlemmar.

IAF har i sin rapport *Den nya arbetsmarknaden – Utmaningar för dagens arbetslöshetsförsäkring* från 2020 sammanställt undersökta plattformsföretag.⁷ Av de företagen som anges där bedömer vi att 18 är sådana som kan relateras till utförande av arbete. Det är dock inte givet att alla dessa ska anses organisera arbete utan en del av företagen kan vara rena mellanhänder mellan utförare och kund och därmed sakna inflytande över arbetskraftens arbetsmiljö.

⁶ Det s.k. DAC7-direktivet ska börja gälla i Sverige den 1 januari 2023 och innebär en uppgiftsskyldighet och rapporteringsplikt för företag som tillhandahåller plattformar för att förmedla bl.a. personliga tjänster exempelvis korttidsuppdrag och gig-arbete. Med personlig tjänst avses enligt direktivet en tjänst som innefattar tids- eller uppgiftsbaserat arbete som utförs av en eller flera personer [...] och som utförs på en användares begäran, antingen online eller fysiskt offline efter att ha förmedlats via en plattform (se bilaga V). Vi bedömer inte att vårt förslag berörs av direktivet och det behandlas därför inte närmare här.

⁷ IAF, *Den nya arbetsmarknaden – Utmaningar för dagens arbetslöshetsförsäkring*, Rapport 2020:3, se bilaga 1 på s. 56.

Det förekommer sammantaget alltså vitt skilda siffror på antal digitala arbetsplattformsföretag som verkar i Sverige och de flesta undersökningar ger inte ens sken av att försöka vara uttömmande. När det gäller EU-kommissionens uppskattning av antalet plattformar (165) kan utredningen konstatera att kriterierna enligt det föreslagna direktivet till viss del handlar om att styra över arbetet och därmed ha inflytande över arbetsmiljön, varför siffran bör kunna vara användbar även för oss. Samtidigt har Skatteverket kommit fram till den betydligt lägre siffran 130 och där finns såvitt vi förstår inte något kriterium som handlar om hur arbetet styrs eller vem som har inflytande över det. Den typ av företag som finns med i Skatteverkets uppfattning synes också innefatta såväl mer renodlad förmedling (talarförmedling) som helt självständigt arbete (influencers och dyl.)

Som jämförelse kan Finland omnämnas där Arbetshälsoinstitutet har en förteckning över plattformsföretag som förmedlar arbete och är registrerade eller verkar i Finland. Några av kriterierna för att ingå i förteckningen är att en digital plattform används, att förmedling och förvaltning av arbete är plattformsföretagets affärsverksamhet eller en del av den och att arbetsinsatsen är den tjänst som förmedlas. Enligt det registret finns 49 sådana plattformsföretag i Finland. En del av företagen i listan verkar även i Sverige medan flera företag som finns på den svenska marknaden inte syns i listan. En del av företagen i den finska listan synes vid en översiktlig kontroll vara sådana som snarare motsvarar det som vi kallar egenanställningsföretag eller faktureringsföretag.⁸

Utifrån de siffror som kommit fram uppskattar vi sammantaget att det sannolikt finns färre än hundra plattformsföretag som verkar i Sverige och som kan komma att träffas av vårt förslag.

I fråga om arbetskraft som utför den här typen av arbete finns det också varierande siffror att utgå ifrån.

Undersökningar under 2016 visade att det var 4,5 respektive 24 procent av de tillfrågade personerna, som var mellan 16 och 64–65 år, som hade försökt få arbete genom digitala plattformar. Ungefär hälften av dem hade också utfört sådant arbete, vilket enligt dessa under-

⁸ <https://tyoelamatiето.fi/sv/articles/listOfDigitalLabourPlatforms> (besökt den 2 juni 2022).

sökningar uppgavs motsvara cirka 152 000 respektive 737 000 personer.⁹

Branschorganisationen *Freelance Movement* uppskattar i maj 2022 att 200 000 personer är anslutna till digitala plattformar i Sverige. Det säger dock inte något om hur många som faktiskt utför sådant arbete eller vilken typ av plattformsarbete det är fråga om (enbart förmedlat och självständigt arbete eller arbete där plattformen har huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön). Även exempelvis självständigt egenföretagande via egenanställningsföretag kan ingå i siffran.

Pensionsmyndigheten har i rapporten *Påverkar gigekonomin pensionerna?* från 2021 genomfört en enkätundersökning riktad till åldrarna 20–65 år där de svarande fått frågan om de någon gång tagit, eller funderar på att ta, korta tillfälliga jobb, via en hemsida eller en mobilapp (vilket benämns som gig). Enligt undersökningen kan drygt tre procent arbeta eller ha arbetat med gig i någon form, vilket motsvarar uppskattningsvis 187 000 individer av den yrkesverksamma delen av befolkningen.¹⁰ Denna siffra säger inte heller vilken typ av plattformsarbete det är fråga om.

EU-kommissionen uppskattar i sin konsekvensanalys för det föreslagna direktivet om bättre arbetsvillkor för plattformsarbete att 138 301 personer i Sverige är sådan arbetskraft som kan komma att omklassificeras enligt förslaget till direktiv (se avsnitt 3.6.2).¹¹

Sammantaget uppskattar vi att antalet plattformsarbetare, som genom vårt förslag får en förbättrad arbetsmiljö och som plattformsföretagen kan komma att få arbetsmiljöansvar för, till cirka 100 000–130 000.

Särskilt om antal och storlek på företag inom byggbranschen

När det gäller byggbranschen har vi fått information om att i stort sett alla byggprojekt innehåller underentreprenörer. Det saknas dock statistik gällande anlitande av entreprenörer och förekomst av entreprenörsled i branschen. Vi bedömer att de som anlitar underentre-

⁹ Se Huws, U. och Joyce, S., *Size of Sweden's 'Gig Economy' revealed for the first time*, University of Hertfordshire och Foundation for European Progressive Studies (FEPS), mars 2016, <https://feeps-europe.eu/publication/373-size-of-sweden-s-gig-economy-revealed-for-the-first-time/> (hämtat 2022-06-02), samt SOU 2017:24 s. 203–204.

¹⁰ Pensionsmyndigheten, *Påverkar gigekonomin pensionerna?*, 2021-06-26, s. 5 och 24–25.

¹¹ *Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to improve the working conditions in platform work in the European Union*, SWD(2021) 396 final/2, s. 116.

prenörer i byggbranschen företrädesvis hör till de företag som benämns som ”aktör B” eller ”aktör C”, se beräkning av initiala kostnader i avsnitt 7.2.10.

Byggföretagen uppger att det vid ett bygge om 500 bostäder, vilket kan benämnas som ett relativt stort bygge, kan finnas runt 150 aktörer som kommer och går under hela projektet. Huvudentreprenören har själv uppskattningsvis kontrakt med ett tiotal företag och det är inte ovanligt att det kan förekomma 4–6 entreprenörsled på ett bygge i den här storleken. Antalet företag i branschen som inte är organiserade via kollektivavtal eller hängavtal är cirka 120 000, varav uppskattningsvis drygt 60 000 är egenföretagare. Antalet personer som sysselsätts i byggsektorn är enligt *Byggföretagen* cirka 350 000 och denna siffra har varit relativt konstant i många år.

En sökning på SNI-koderna för bygg- och anläggningsverksamhet (41, 42 och 43), där företagsformen ”fysisk person”, samt företag utan anställda har uteslutits, visar att det finns 6 257 sådana företag i Sverige som har en omsättning på över 20 miljoner kronor (vilket är den storlek på företag som vi har uppskattat främst är de som anlitar andra för att utföra arbete). Alla dessa företag kan dock inte antas komma att anlita någon annan arbetskraft än sin egen på ett sådant sätt att de har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön.

Enligt uppgift i Arbetsmiljöverkets konsekvensutredning på området bygg i samband med regelförnyelsearbetet uppgår antalet byggprojekt till 100 000 per år i Sverige.¹² I detta antal ingår även byggprojekt där byggherren är privatperson och således inte får något utökad ansvar enligt vårt förslag. Antalet större projekt som kräver förhandsanmälan till Arbetsmiljöverket uppgår till cirka 8 000 per år.¹³ Dessa bedöms inte till någon del utgöra privatpersoners byggprojekt.

Vi uppskattar mycket förenklat att alla större byggprojekt (8 000) och hälften av de mindre byggprojekten (46 000) innefattar åtminstone en uppdragsgivare, exempelvis byggherren, som inte är privatperson och som har ett huvudsakligt inflytande över i vart fall delar av arbetskraftens arbetsmiljö. Att det kan röra sig om cirka 54 000 bygg-

¹² Arbetsmiljöverket, *Konsekvensutredning av Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter om grundläggande arbetsmiljöregler vid planering, projektering och samordning – för dig som är byggherre, projektör eller byggarbetsmiljösamordnare*, 30 januari 2020, 2019/072424, s. 15. *Byggföretagen* har bekräftat för utredningen att denna siffra sannolikt stämmer även i dag.

¹³ Byggherren ska lämna en förhandsanmälan för byggarbetsplatser där arbetet beräknas pågå under längre tid än 30 arbetsdagar och där mer än 20 personer vid något tillfälle sysselsätts samtidigt, eller där det totala antalet persondagar beräknas bli fler än 500. Antalet sådana anmälningar var 8 096 för 2019, 7 879 för 2020 och 8 342 för 2021.

projekt årligen gör dock inte att det handlar om så många separata aktörer som träffas av förslaget. Vid antagandet att en större byggherre eller huvudentreprenör har 10 olika projekt per år ger detta uppskattningsvis 5 400 aktörer som kan träffas av förslaget.

7.2.10 Effekter på företag

Tidsåtgång och administrativa kostnader för företag

Eftersom vårt förslag om ett utvidgat rådighetsansvar inte är begränsat till vissa branscher eller fenomen har vi bedömt att även de kostnadmässiga beräkningarna behöver göras på ett mycket schablonartat sätt. Vissa kostnader tillkommer för alla aktörer som får det föreslagna arbetsmiljöansvaret medan andra kostnader enbart kan antas bli aktuella för de aktörer som inte alls har några anställda i dagsläget, vilket vi redan har konstaterat är vara relativt få. Även en aktör som inte har anställda för att utföra det aktuella arbetet som denne anlitar arbetskraft för lär oftast i vart fall ha viss administrativ personal som denne redan har arbetsmiljöansvar för.

I det följande gör vi olika uppskattningar av tidsåtgången för medelstora och stora företag respektive små företag.¹⁴ Uppskattningarna är gjorda i syfte att försöka få fram en genomsnittlig tidsåtgång som såväl speglar att det finns företag som utför samma typ av tjänster hela tiden och att det finns företag med ett mer varierat utbud där riskbedömningarna varierar.

En aktör som *för första gången får någon form av arbetsmiljöansvar* ("Aktör A"), behöver enligt vår bedömning som minimum vidta följande initiala åtgärder:

- Låta en eller flera personer som får arbetsmiljöuppgifter gå en grundutbildning, exempelvis Prevents tredagarsutbildning BAM (Bättre Arbetsmiljö) för 8 900 kronor plus lönekostnad för den eller de som går utbildningen. Vi räknar med en person i små företag, dvs. 1 × 24 timmar. Vi bedömer det som mindre sannolikt att medelstora och stora företag inte har någon form av arbetsmiljöansvar och beräknar därför inga kostnader för utbildning för sådana företag.

¹⁴ Uppskattningarna görs utifrån årsomsättning i stället för antal anställda, eftersom antal anställda helt kan sakna relevans för den här typen av arbetsmiljöansvar.

- Undersöka risker i den verksamhet där arbetskraft ska utföra arbete och vidta eller tidsplanera behövliga åtgärder, samt i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna.¹⁵ Tidsåtgången för detta arbete uppskattar vi till fem arbetsdagar (40 timmar) för små företag.¹⁶ Vi bedömer det som mindre sannolikt att medelstora och stora företag inte har någon form av arbetsmiljöansvar där sådant arbetsmiljöarbete redan gjorts och beräknar därför inga kostnader för sådana företag.

En aktör som redan har egna anställda men enbart för administrativt arbete och inte för att utföra det slags arbete som arbetskraften anlitas för ("Aktör B"), behöver initialt göra följande:

- Undersöka risker i den verksamhet där arbetskraft ska utföra arbete (dvs. i den del av verksamheten som aktören tidigare inte har haft arbetsmiljöansvar för) och vidta eller tidsplanera behövliga åtgärder, samt i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna.¹⁷ I det här fallet finns redan en viss kunskap om hur detta arbete görs. Tidsåtgången för detta arbete uppskattar vi till två arbetsdagar (16 timmar) för små företag och tre arbetsdagar (24 timmar) för medelstora och stora företag.

En aktör som redan har egna anställda för att utföra samma slags arbete som arbetskraften anlitas för ("Aktör C"), behöver initialt göra följande:

- Undersöka risker i sin verksamhet även avseende den arbetskraft som aktören tidigare inte har haft arbetsmiljöansvar för och vidta eller tidsplanera behövliga åtgärder, samt i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna.¹⁸ I det här fallet finns det redan relativt god kunskap om vilket arbete som behöver göras och vilka risker som finns. Tids-

¹⁵ Om Arbetsmiljöverket låter uppdragsgivaren omfattas av AFS 2001:1 så tillkommer också krav på att arbeta fram en arbetsmiljöpolicy och rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska gå till.

¹⁶ I Arbetsmiljöverkets konsekvensutredning av *Förslag till föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete – ändring i föreskrifterna om internkontroll av arbetsmiljön* (AFS 1996:6), daterad den 11 september 2000, finns det stöd för att det kan ta cirka en vecka i anspråk att implementera ett systematiskt arbetsmiljöarbete (tidigare benämnd internkontroll) i ett företag med 10 anställda, se s. 8.

¹⁷ Om Arbetsmiljöverket låter uppdragsgivaren omfattas av AFS 2001:1 så tillkommer också krav på att arbeta fram en arbetsmiljöpolicy och rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska gå till.

¹⁸ Se föregående not.

åtgången för detta arbete uppskattar vi till 1,5 arbetsdagar (12 timmar) för små företag och två arbetsdagar (16 timmar) för medelstora och stora företag.

För att uppskatta lönekostnad för en person som arbetar med arbetsmiljöfrågor i olika typer av företag har vi använt några av de yrkeskoder i SCB:s standard för yrkesklassificering (SSYK) som vi har antagit kan motsvara några av de yrken som får arbetsmiljöansvar hos olika typer av aktörer:

Tabell 7.2 Timkostnad för olika yrken

Belopp angivna i kronor

Yrke	SSYK	Månadslön	Månads kostnad	Tim kostnad
Ingenjörer och tekniker inom bygg och anläggning (många byggherrar antas vara detta) ¹⁹	3 112	42 500	62 556	355
Inköps-, logistik- och transportchefer, nivå 2, verksamhetsnära chef	1 322	53 700	79 041	449
Transportledare och transportsamordnare (färdtjänstsamordnare, transportplanerare m.fl.)	4 323	35 000	51 517	293
Övriga verksamhetschefer inom samhällsservice, nivå 2, verksamhetsnära chef (redaktionschef, tv-chef. m.m.)	1 120	50 000	73 595	418
Regissörer och producenter av film, teater m.m.	2 554	41 000	60 348	343

Månadskostnaden är beräknad på månadslönen inklusive semesterlön (12 %) och arbetsgivaravgift (31,42 %) Timkostnaden är beräknad på 22 arbetsdagar om 8 timmar per dag.

Som framgår av tabellen ovan varierar timkostnaden inom olika branscher. Eftersom vi inte har någon statistik över förmodat antal aktörer som träffas i olika branscher har vi inte sett det som särskilt värdefullt att försöka beräkna mer detaljerade kostnader branschvis. Vi har i stället valt att använda oss av en genomsnittlig timkostnad utifrån tabellen ovan, som vi har beräknat till 371,60 kronor $((355+449+293+418+343)/5)$. Vid de fortsatta beräkningarna använder vi oss av den avrundade kostnaden 370 kronor.

Med hjälp av den genomsnittliga timkostnaden och den uppskattade tidsåtgången för olika typer av aktörer (A–C) enligt punktlistan

¹⁹ Jfr Arbetsmiljöverket, *Konsekvensutredning av Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter om grundläggande arbetsmiljöregler vid planering, projektering och samordning – för dig som är byggherre, projektör eller byggarbetsmiljösamordnare*, 30 januari 2020, 2019/072424, s. 24.

kan de initiala kostnaderna för det nya arbetsmiljöansvaret mycket förenklat uppskattas enligt följande:

Tabell 7.3 Initiala kostnader för olika typer av aktörer

Aktörerna A-C, uppdelat på små och medelstora/stora

Aktör	Utbildning		Riskbedömning, rutiner m.m.	Kostnad för tid, kr (timkostnad 370 kr)	Total kostnad, kr
	Pris kr	Tidsåtgång timmar	Tidsåtgång timmar		
Aktör A, små	8 900	24	40	23 680 (64 x 370)	32 580 (23 680 + 8 900)
Aktör A, medelstor/stor	–	–	–	–	–
Aktör B, små	–	–	16	5 920 (16 x 370)	5 920
Aktör B, medelstor/stor	–	–	24	8 880 (24 x 370)	8 880
Aktör C, små	–	–	12	4 440 (12 x 370)	4 440
Aktör C, medelstor/stor	–	–	16	5 920 (16 x 370)	5 920

Med timkostnad avses genomsnittlig lönekostnad för den person som utför arbetet/utbildningen.

Ovanstående beräkning avser enbart den eller de personer hos uppdragsgivaren som lägger ned tid på att gå utbildning, ta fram arbetsmiljöpolicy och rutiner etc. Beräkningen inkluderar inte att det kan finnas interna processer som gör fler personer involverade i arbetet. Beräkningen avser vidare bara inledande kostnader.

Utöver de inledande kostnader som här har beskrivits behöver *samtliga aktörer* (A–C) därtill fortlöpande, i det närmaste dagligen, undersöka riskerna i det aktuella arbetet och vidta behövliga åtgärder.²⁰ Tidsåtgången för detta arbete varierar naturligtvis med storleken/längden på uppdraget i fråga. Eftersom en del arbeten kan utföras på en dag medan andra kan pågå i ett år bedömer vi inte det som meningsfullt att tid- eller kostnadsberäkna detta arbete. Vi kan dock konstatera att detta kan bli ett tidsmässigt omfattande arbete för vissa aktörer.

²⁰ Om Arbetsmiljöverket låter uppdragsgivaren omfattas av AFS 2001:1 så kan det finnas preciserade krav som ska uppfyllas.

Andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet

Utöver ovanstående kan det för vissa typer av arbeten tillkomma kostnader för skyddsutrustning för den arbetskraft som anlitas. Eftersom vårt förslag träffar en mängd olika typer av arbeten och det är olika hur arbetsutrustning hanteras i dag inom dessa områden bedömer vi inte heller det som meningsfullt att kostnadsberäkna närmare. Vid antagandet att den arbetskraft som behöver skyddsutrustning i sitt arbete redan har det i dag bör det vara ett nollsummespel vilken aktör som får ansvaret för detta eftersom kostnaden för det redan bör ha påverkat det pris som avtalats mellan uppdragsgivaren och uppdragstagaren. Det förekommer dock att arbetskraft arbetar utan skyddsutrustning och i de fallen blir det en tillkommande kostnad att säkerställa att arbetskraften har rätt utrustning, vilket sannolikt påverkar priset på arbetet.

De företag som får ett tillkommande arbetsmiljöansvar genom vårt förslag kan också få andra verksamhetsrelaterade kostnader som är svåra att beräkna. Det kan handla om sådant som att lönsamheten går ner eller att strategin och marknadsföringen behöver ändras. Detta kan särskilt antas vara fallet för vissa digitala arbetsplattformsföretag.

Sammantaget bedöms förslaget kunna leda till relativt stora kostnader för en del av de aktörer som omfattas av det. Samtidigt är de aktörer som träffas sådana uppdragsgivare som inte medger att uppdragstagarna planerar och utför sitt arbete på ett självständigt sätt. För dessa uppdragsgivare skulle alternativet vara att anställa den arbetskraft som behövs, vilket förutom ett arbetsmiljöansvar också skulle medföra skattekostnader som sannolikt gör det alternativet dyrare.

Vi bedömer inte att förslagen får någon annan påverkan på företagen utöver de områden som vi har räknat upp.

Påverkan på konkurrensförhållanden

När uppdragsgivare ges ett utvidgat ansvar för arbetsmiljön bör det enligt vår bedömning kunna främja sund konkurrens i många branscher där en bristfällig arbetsmiljö som inte kostar något kan utgöra ett sätt att hålla nere priserna.

De aktörer som förslaget kan leda till störst kostnader för är främst de som i dag anlitar arbetskraft utan att bedriva något som helst

säkerhetsarbete kring denna arbetskraft. För de som redan i dag bedriver ett seriöst säkerhetsarbete för alla som utför arbete å deras vägnar kan kostnadsökningarna sannolikt uppvägas av en förbättrad konkurrenssituation. För att det ska ske är det dock viktigt att Arbetsmiljöverket även framöver får tillräckligt med resurser för att kontrollera att regelverket efterlevs och på så sätt upprätthålla sunda konkurrensförhållanden.

Det finns viss risk att förslaget påverkar i vilken utsträckning uppdragsgivare fortsätter att anlita andra, exempelvis egenföretagare, så att egenföretagarnas verksamhet i sin tur blir lidande. Vår bedömning är dock att de situationer där fysiska eller juridiska personer i dag anlitas på ett sådant sätt att uppdragsgivaren har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön också är sådana situationer där det finns en efterfrågan på arbetskraft och där alternativen är att ha egna anställda som utför arbetet eller att anlita uppdragstagare. Alternativet att uppdragsgivaren helt avstår från att få arbetet utfört på grund av de ökade kraven framstår inte som en trolig konsekvens i de flesta fallen.

Särskild hänsyn till små företag

Vi har antagit att små företag i mindre utsträckning anlitar utomstående arbetskraft och att det är för mindre omfattade uppdrag än de större företagen har. Därför blir kostnaderna sannolikt större för de stora företagen. Samtidigt har små företag svårare att sätta sig in i nya regler och kan sakna administrativ personal som kan ta hand om detta tillkommande arbete, varför det tillkommande arbetet relativt sett kan ha större konsekvenser för små företag.

För att vårt förslag ska få fullt genomslag för det föreslagna arbetsmiljöansvaret för uppdragsgivare bör Arbetsmiljöverket också ändra sina föreskrifter på så sätt att den nytillkomne aktören omfattas. Innan så har skett finns det inga detaljerade krav för uppdragsgivaren på skriftlig arbetsmiljöpolicy, rutin för systematiskt arbetsmiljöarbete, uppgiftsfördelning, riskbedömning, handlingsplan eller uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Däremot gäller 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen direkt genom vårt förslag, vilket innebär att det ändå finns krav på att arbetsmiljön och

arbetet med denna ska dokumenteras i den utsträckning verksamheten kräver, samt att handlingsplaner därvid ska upprättas.

I föreskrifterna AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete begränsas skriftlighetskravet för mindre företag på så sätt att det bara är om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten som arbetsmiljöpolicyn, rutinerna för systematiskt arbetsmiljöarbete, uppgiftsfördelningen och uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet måste dokumenteras skriftligt.

Vårt förslag, utan Arbetsmiljöverkets ändring av sina föreskrifter, innebär alltså å ena sidan ett mindre detaljerat krav på det systematiska arbetsmiljöarbetet, samtidigt som det inte finns något uttryckligt undantag från skriftlighet för företag med färre än tio anställda. Eftersom antal anställda saknar avgörande betydelse för den här typen av arbetsmiljöansvar skulle mindre företag kunna undantas på grundval av andra kriterier, exempelvis omsättning.

Vår bedömning är dock att det inte är lämpligt att göra några undantag i lagstiftningen för mindre företag eftersom arbetsmiljölagen är en ramlag. Sådana avvägningar hör snarare hemma i de kompletterande föreskrifterna.

7.2.11 Konsekvenser för jämställdheten

Många av de branscher som i högre utsträckning än andra kan komma att träffas av förslaget på ett utvidgat rådighetsansvar är mansdominerade (exempelvis plattformarbete²¹, byggnadsarbete, och transportarbete). Den arbetskraft som förslaget förbättrar arbetsmiljön för kan därför till stora delar antas vara män.

En möjlig, men svårbedömd jämställdhetskonskvens av förslaget är att kvinnor kan komma att söka sig till dessa branscher i större utsträckning om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön förbättras.

²¹ Jfr SOU 2017:24 s. 205 och informationen på Giglabs hemsida: www.giglabsverige.se/om-gigekonomin (besökt 2022-06-13).

7.2.12 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

I många branscher kan osund konkurrens genom bristfällig arbetsmiljö vara ett sätt att hålla nere priserna på det arbete som ska utföras.

Pressade priser och osund konkurrens på området arbetsmiljö är ofta bara en del i en större problematik som även involverar att bryta mot eller tänja på andra lagar och regler för att få fördelar gentemot konkurrenter. Det kan handla om brott mot skatteregler, missbruk av socialförsäkringar, penningtvätt, bedrägerier, arbete utan arbets-tillstånd, exploatering av arbetskraft och människohandel.²²

Att ge vissa uppdragsgivare ett ansvar i fråga om arbetsmiljö är ett led i att tydliggöra att det finns många aktörer, inte bara arbetsgivare, som kan och bör ta ansvar i samband med att ett arbete utförs. Det kan ge ringar på vattnet i form av att även ansvaret för andra frågor tydliggörs, vilket i sin tur bör kunna främja sund konkurrens i allmänhet.

De uppdragsgivare, såväl fysiska som juridiska personer, som träffas av vårt förslag kan komma att dömas för brott mot 8 kap. 1–2 §§ arbetsmiljölagen eller för arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken om de uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger dem enligt arbetsmiljölagen.

7.3 Konsekvenser av bemyndigande för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgifter på fler områden

7.3.1 Problemet och vad vi vill uppnå

Arbetsmiljölagen är tydlig med att alla arbetstagare (oavsett kön) har rätt till en god arbetsmiljö. Kvinnor och män arbetar dock till stor del inom olika delar av arbetsmarknaden, vilket påverkar vilka risker de utsätts för i sin arbetsmiljö samt deras upplevelser av den.

Befintliga sanktionsavgifter inom arbetsmiljöområdet träffar arbetsmiljörisker inom mansdominerade verksamheter (såsom bygg, anläggning och industri) i högre utsträckning än arbetsmiljörisker inom kvinnodominerade verksamheter (såsom vård och omsorg).

²² Se Arbetsmiljöverkets hemsida: www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/osund-konkurrens/ (besökt 2022-06-13).

Utredningen har analyserat om sanktionsavgift bör kunna tas ut för överträdelse av Arbetsmiljöverkets föreskrifter i fråga om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö och som omfattas av bemyndigandet i 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen. Dessa regler har stor betydelse för arbetsmiljön, särskilt den inom kvinno-dominerade verksamheter. Arbetsmiljöverkets officiella statistik visar bland annat följande.

- En högre andel kvinnor än män kan inte bestämma när arbetsuppgifterna ska göras.
- Kvinnor har arbeten med hög anspänning i högre utsträckning än män.
- En högre andel kvinnor än män utsätts för sexuella trakasserier, hot eller hot om våld i arbetet.²³

Utredningen bedömer att sanktionsavgift är en lämplig sanktion för att komma till rätta med organisatoriska och sociala arbetsmiljöbrister. Arbetsmiljöverket bör därför ges nödvändig föreskriftsrätt och uppdrag från regeringen att se över aktuella föreskrifter inom området, se avsnitt 4. Syftet med vårt förslag är att öka efterlevnaden av Arbetsmiljöverkets föreskrifter inom områdena systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö så att arbetsmiljön blir bättre och mer jämställd för män och kvinnor och oavsett yrke, bransch eller sektor.

7.3.2 Alternativa lösningar eller ingen reglering alls

En alternativ lösning som utredningen har övervägt är att föreslå en ny paragraf, 4 kap. 9 a § arbetsmiljölagen, som reglerar bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela övriga föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö. En sådan lösning skulle kräva dels ett tillägg i 8 kap. 5 § som hänvisar till 4 kap. 9 a §, dels att 18 § i arbetsmiljöförordningen kompletteras med bemyndigande till Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter enligt 4 kap. 9 a §. Vår samlade bedömning är att en sådan lagteknisk lösning vore onödigt komplicerad och tidskrävande.

²³ Arbetsmiljöverket, *Arbetsmiljön 2019 Arbetsmiljöstatistik Rapport 2020:2*.

Utredningen har vid framtagandet av förslaget om utökat bemyndigande för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgifter även övervägt alternativet att låta situationen kvarstå som den är i dag (nollalternativet). Det innebär att Arbetsmiljöverkets föreskriftsrätt i fråga om sanktionsavgifter inom de aktuella arbetsmiljöområdena fortsatt begränsas till överträdelse av dokumentationskraven.

Föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö som har meddelats med stöd av 4 kap. 10 § första stycket arbetsmiljölagen ingår inte i sanktionsavgiftssystemet enligt dagens regelverk. Reglerna om sanktionsavgifter enligt arbetsmiljölagen är utformade för att effektivisera sanktionssystemet och i syfte att ge arbetsgivare incitament att följa föreskrifterna och därmed minska risken för arbetsrelaterad ohälsa och olycksfall.

Mot bakgrund av de problem som angetts ovan (avsnitt 4.8) framstår det inte som ett bra alternativ att inte företa några ändringar, dvs. att inte möjliggöra för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgift för överträdelse av föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö även i fråga om andra typer av krav än dokumentationskrav. Problemen med olika sanktionsmöjligheter för olika arbetsmiljörisker skulle då bli bestående.

Förenklat skulle det kunna sägas innebära att kvinnor fortsatt inte tillförsäkras motsvarande arbetsmiljöskydd som män eftersom de sanktionsavgifter som aktualiseras inom mansdominerade verksamheter avser såväl brister på dokumentation som andra brister.

Problemen kan förväntas öka, eftersom utvecklingen går mot ökad arbetsrelaterad psykisk ohälsa. Att arbetsgivare i större utsträckning följer föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö är en förutsättning för att upprätthålla en god arbetsmiljö för alla, men särskilt nödvändigt för kvinnor.

Genom att utvidga Arbetsmiljöverkets föreskriftsmöjligheter enligt vårt förslag ges myndigheten också bättre förutsättningar att, enligt 4 a § förordningen med instruktion för Arbetsmiljöverket, bedriva verksamheten så att den främjar mångfald och jämställdhet och en arbetsmiljö fri från kränkande särbehandling.

Sanktionsavgiftssystemet ensamt löser förstås inte arbetsmiljö- eller jämställdhetsproblemen men det kan i vart fall bidra till att driva dessa frågor framåt genom att understryka vikten av att iaktta om-

sorg och noggrannhet samt få arbetsgivare och andra ansvariga att skärpa uppmärksamheten på det systematiska arbetsmiljöarbetet och organisera sin verksamhet på ett lämpligt sätt för att åstadkomma en god organisatorisk och social arbetsmiljö.

7.3.3 Vilka berörs av förslaget?

Initialt är det Arbetsmiljöverket som berörs av förslaget ifall Arbetsmiljöverket utnyttjar det föreslagna bemyndigandet och utfärdar fler föreskrifter om sanktionsavgifter. De som i förlängningen kan komma att beröras är enskilda som regelverket avser att skydda, de arbetsmiljöansvariga som överträder föreskrifter som är förenade med sanktionsavgift, förvaltningsdomstolarna som handlägger Arbetsmiljöverkets ansökan om utdömmande av sanktionsavgifter och länsstyrelserna som ska verkställa besluten om sanktionsavgift.

Tillfälligt ökat resursbehov hos Arbetsmiljöverket

För att Arbetsmiljöverket bättre ska kunna bekämpa regelöverträdelser föreslår utredningen att myndighetens normgivningskompetens i fråga om sanktionsavgifter utökas. Befintligt bemyndigande omfattar överträdelse av sådana föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§ arbetsmiljölagen. Det framgår av 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen och 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen. Utredningen föreslår att Arbetsmiljöverkets bemyndigande utökas till att även omfatta överträdelse av vissa föreskrifter som är meddelade med stöd av 4 kap. 10 § första stycket arbetsmiljölagen. Det gäller föreskrifter som handlar om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö.

Bemyndigandet i 4 kap. 10 § arbetsmiljölagen omfattar inte samtliga föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö, utan de föreskrifter som innehåller dokumentationskrav omfattas i stället av bemyndigande i 4 kap. 8 § arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverket har redan i dag bemyndigande att koppla sanktionsavgift till föreskrifter som innehåller krav på dokumentation.²⁴ Genom utredningens förslag bemyndigas Arbetsmiljöverket

²⁴ 8 kap. 5 § och 4 kap. 8 § andra stycket 4 arbetsmiljölagen samt 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen.

att föreskriva om sanktionsavgifter och koppla dem till övriga föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och organisatorisk och social arbetsmiljö, dvs. sådana föreskrifter som inte är dokumentationskrav. Förslaget har beskrivits i avsnitt 4.9.1.

Genom det nya bemyndigandet får Arbetsmiljöverket möjlighet att bestämma vilka överträdelser av myndighetens föreskrifter enligt 4 kap. 10 § första stycket arbetsmiljölagen om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö som ska medföra skyldighet att betala sanktionsavgift. Arbetsmiljöverket måste inte utnyttja bemyndigandet utan kan avstå från att meddela nya föreskrifter om sanktionsavgifter.

För att sanktionsavgifterna ska bli verklighet krävs att Arbetsmiljöverket använder sin föreskriftsrätt. Det är så arbetsmiljölagsstiftningen är uppbyggd. Därför har utredningen i avsnitt 4.9.3 föreslagit att regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att se över de föreskrifter som berörs av förslaget om utökat bemyndigande. Regeringens uppdrag till Arbetsmiljöverket ska gå ut på att avgöra om föreskrifterna bör ändras för att möjliggöra reglering om sanktionsavgifter och i sådant fall göra nödvändiga föreskriftsändringar och/eller utforma nya föreskrifter. Vid eventuellt införande av nya sanktionsavgifter ska Arbetsmiljöverket bedöma behovet av informationsinsatser.

För att förverkliga 2014 års reform av sanktionssystemet i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen, fick Arbetsmiljöverket en begränsad resursförstärkning med 2 miljoner kronor under år 2013.²⁵ Resursbehovet berodde på att Arbetsmiljöverket före ikraftträdandet av lagändringarna skulle göra en genomgång av de cirka 130 bestämmelserna i verkets föreskrifter som omfattades av sanktionsväxlingen. Myndigheten skulle utforma regler om beräkning av avgift samt, när det behövdes, anpassa föreskrifternas innehåll med hänsyn till att sanktionsavgift skulle användas.²⁶

Även vårt förslag medför ett tillfälligt resursbehov hos Arbetsmiljöverket under cirka ett år. En resursförstärkning i form av ett engångsbelopp på 2 miljoner kronor är en rimlig uppskattning. Myndigheten har redan rutiner och riktlinjer på plats sedan tidigare även om viss anpassning av dessa kan behöva göras. Samtidigt finns det flera utmaningar, till exempel att de befintliga bestämmelserna om syste-

²⁵ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 14 s. 78.

²⁶ Prop. 2012/13:143 s. 85.

matiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö finns utspridda i olika föreskriftshäften och det kan antas att större delen av dessa föreskrifter behöver omarbetas för att möjliggöra användningen av sanktionsavgifter. Sammantaget bedömer utredningen dock att arbetet bör vara något mindre omfattande än det som utfördes i samband med sanktionsväxlingen för snart tio år sedan.

På sikt bör kostnadsökningen för Arbetsmiljöverket bli marginell eftersom myndigheten redan hanterar ett stort antal sanktionsavgifter och har rutiner för detta.

Effekter för enskilda

Förslaget ger ett ökat fokus på organisatorisk och social arbetsmiljö samt systematiskt arbetsmiljöarbete för det fall Arbetsmiljöverket tillämpar bemyndigandet. Det bör medföra positiva effekter för enskilda på så sätt att arbetsgivare och andra arbetsmiljöansvariga i högre utsträckning än i dag arbetar med dessa arbetsmiljöfrågor. Resultatet bör kunna bli bättre och tryggare arbetsmiljö. Risken för att drabbas av arbetsrelaterade olyckor eller sjukdomar skulle därmed också minska, likaså risken för inkomstbortfall till följd av exempelvis sjukfrånvaro. I slutändan bör det ge positiva effekter för samhället.

Konsekvenser för företag

Formellt sett innebär inte förslaget några utökade skyldigheter för företag och andra arbetsmiljöansvariga. För att förslaget ska medföra konsekvenser för dessa krävs det att Arbetsmiljöverket utnyttjar bemyndigandet. Flera parametrar är okända. Arbetsmiljöverket kan till exempel förtydliga befintliga krav men myndigheten kan också införa nya krav.

Det är inte möjligt att exakt förutsäga hur många företag som kommer att påverkas. Det är inte heller möjligt att förutsäga hur stora sanktionsavgifterna kommer att bli per företag eftersom förslaget innebär att Arbetsmiljöverket ska fastställa avgifternas närmare utformning. Eventuella sanktionsavgifter som införs ska dock ligga inom avgiftsramen som anges i 8 kap. 5 § andra stycket arbetsmiljölagen (dvs. lägst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor). Det

är svårt att ge utförligare beskrivning av de slutliga konsekvenserna för företagen.

Storleken på nuvarande sanktionsavgifter enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter är i de flesta fall differentierade, vilket innebär att stora arbetsgivare får betala mer än små arbetsgivare. Avgiften beräknas då efter antalet sysselsatta under samma organisationsnummer. Arbetsgivare med 500 eller fler sysselsatta betalar maximal avgift (oavsett hur många som är sysselsatta). Ett exempel på sådan differentierad avgift är sanktionsavgiften för fallrisk till lägre nivå enligt 60 a § AFS 1999:3 om byggnads- och anläggningsarbete som beräknas så här:

Lägsta avgiften är 40 000 kronor och högsta avgiften är 400 000 kronor. För den som har 500 eller fler sysselsatta är avgiften 400 000 kronor. För den som har färre än 500 sysselsatta ska sanktionsavgiften beräknas enligt följande: Avgift = 40 000 kronor + (antal sysselsatta - 1) × 721 kronor. Summan ska avrundas nedåt till närmaste hela hundratal

Sanktionsavgifter som följer av arbetsmiljölagen är inte avdragsgilla enligt 9 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Förslaget träffar inte föreskrifter enligt 4 ksap. 10 § andra stycket arbetsmiljölagen som rör ensamföretagare och familjeföretag utan anställda.

AFS 2001:1 och AFS 2015:4 innehåller vissa lättnader för företag med färre än tio arbetstagar, såsom att de är undantagna från vissa dokumentationskrav. Det kan antas att även eventuella nya sanktionsavgifter utformas med hänsyn till sådana mindre företag.

Sanktionsavgiftsreformen år 2014 resulterade i att Arbetsmiljöverket införde sanktionsavgifter i ett stort antal föreskrifter. Regelrådet bedömde att såväl Arbetsmiljösanktionsutredningens förslag som Arbetsmiljöverkets förslag på föreskriftsändringar endast skulle medföra begränsade effekter för företag.²⁷ I jämförelse med sanktionsavgiftsreformen bör utredningens förslag endast medföra marginella effekter för företag.

Det är lättare för företagen att göra rätt ju tydligare reglerna är och ju bättre de förstår syftet med kraven. Föreskrifter som förenas med sanktionsavgifter förutsätts vara tydligt formulerade och enkla att tolka. Innan Arbetsmiljöverket kopplar sanktionsavgift till en föreskrift kan myndigheten behöva förtydliga kraven i föreskriften.

²⁷ Se Regelrådets remissvar, 2013-11-27, N 2008:05/2013/234 och Regelrådets remissvar, 2011-10-19, N 2008:05/2011/318.

Förslaget kan därför antas bidra till ytterligare incitament för företagen att följa regelverket men också att det blir lättare att göra det. Förhoppningen är att detta i sin tur leder till bättre arbetsmiljö på arbetsplatserna och minskad arbetsrelaterad sjukfrånvaro. Företag med god arbetsmiljö attraherar personal och företagen kan tänkas få minskade kostnader för personalens arbetsrelaterade sjukfrånvaro.

Sanktionsavgifter som införs med stöd av förslaget bemyndigande ska tillämpas när bestämmelser inte följs. Ur ett konkurrensperspektiv bör förslaget gynna företag som följer kraven i Arbetsmiljöverkets föreskrifter eftersom ett företags anseende kan påverkas negativt om företaget påförs sanktionsavgift. Förslaget bör inte påverka företagen i andra avseenden.

Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Om Arbetsmiljöverket väljer att utnyttja bemyndigandet kan det antas att antalet ansökningsärenden hos förvaltningsdomstol kan komma att öka. Arbetsmiljöverkets föreläggande kan inte överklagas till domstol. Om den som Arbetsmiljöverkets föreläggande om sanktionsavgift riktas mot inte godkänner föreläggandet kan myndigheten ansöka hos förvaltningsrätt att sanktionsavgift ska tas ut, se 8 kap. 7 § arbetsmiljölagen. Ärenden om sanktionsavgift kommer alltså i första hand att drivas av Arbetsmiljöverket genom avgiftsföreläggande utan inblandning av domstol.

Det är svårt att förutspå hur stor påverkan förslaget kommer att ha på måltillströmningen och kostnaderna för hanteringen av denna. Redan i dag prövar de allmänna förvaltningsdomstolarna ansökningar om sanktionsavgift enligt de regelverk som anger att ansvarig myndighet ska ansöka hos domstol om utdömande av sanktionsavgift. Arbetsmiljömål utgör endast en liten del av förvaltningsdomstolarnas totala måltillströmning. Mot bakgrund av detta uppskattar vi att kostnaderna till följd av vårt förslag, inklusive interna utbildningsinsatser, bör kunna inrymmas inom de allmänna förvaltningsdomstolarnas befintliga anslag.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Om Arbetsmiljöverket väljer att utnyttja bemyndigandet kan det antas att den ekonomiska administrationen hos länsstyrelserna ökar, men inte i någon större omfattning. Sanktionsavgifter enligt arbetsmiljölagen verkställs redan i dag av länsstyrelserna, se 8 kap. 8 § arbetsmiljölagen. Kostnadsökningar hos länsstyrelserna bör kunna rymmas inom befintliga anslag.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Regioner och kommuner kan, i egenskap av arbetsmiljöansvarig (till exempel arbetsgivare eller inhyrare av arbetskraft), påverkas av förslaget på samma sätt som företag. Förslaget påverkar inte det kommunala självstyret.

7.3.4 Förslagets förhållande till internationella åtaganden

Utredningens förslag innebär ändring i 8 kap. 5 § första stycket arbetsmiljölagen som reglerar omfattningen av bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Befintliga bestämmelser i 8 kap. i fråga om sanktionsavgiftsförfarandet m.m. ska gälla även för sanktionsavgifter på det nya området. Förslaget är förenligt med, men inte en nödvändig följd av, Sveriges internationella åtaganden. I avsnitt 4.4.4 har vi beskrivit hur bestämmelserna förhåller sig till rätten till en rättvis rättegång enligt bland annat Europakonventionen.

7.3.5 Ikraftträdande och speciella informationsinsatser

Förslaget kan träda i kraft den 1 juli 2024. Både Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskaps pågående utvärderingar av AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö respektive befintliga sanktionsavgifter inom arbetsmiljöområdet bör också ha blivit klara till dess så att Arbetsmiljöverket kan beakta resultaten från dessa vid sin översyn av föreskrifterna som berörs av förslaget.

Det nya bemyndigandet i sig föranleder inte behov av speciella informationsinsatser. När Arbetsmiljöverket väl utnyttjar bemyndi-

gandet kommer det dock att krävas sådana informationsinsatser som vanligtvis blir aktuella när myndigheten ändrar sina föreskrifter. Sådana kostnader bör rymmas inom befintligt anslag.

7.3.6 Konsekvenser för jämställdheten

Jämställdhetspolitikens syfte är att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män samt flickor och pojkar, att forma samhället och sina egna liv. Det finns sex jämställdhetspolitiska delmål: 1) jämn fördelning av makt och inflytande, 2) ekonomisk jämställdhet, 3) jämställd utbildning, 4) jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, 5) jämställd hälsa och 6) att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.²⁸

God arbetsmiljö är en viktig jämställdhetsfråga. Arbetsmiljöreglerna har bäring på i princip samtliga jämställdhetspolitiska delmål, men framför allt är det delmål 5 om jämställd hälsa och jämn fördelning av makt och inflytande, delmål 2 om ekonomisk jämställdhet och delmål 6 om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra som aktualiseras.

Bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete respektive organisatorisk och social arbetsmiljö berör och är avsedda att skydda alla arbetstagare oavsett könstillhörighet, men rapporter visar att organisatoriska och sociala arbetsmiljöbrister är särskilt aktuella i kvinno- och kvinnodominerade verksamheter och att kvinnor drabbas av arbetsrelaterade sjukdomar i högre utsträckning än män. Genom att utvidga Arbetsmiljöverkets bemyndigande att föreskriva om sanktionsavgifter inom detta område skapas möjligheter att uppnå högre regelefterlevnad. Det kan i sin tur bidra positivt till jämställdheten. För att få genomslag krävs, som framgår ovan, att Arbetsmiljöverket utnyttjar bemyndigandet. Det är dock svårt att förutse i vilken utsträckning myndigheten kommer att göra det.

Vad gäller delmål 3 om jämställd utbildning kan uppmärksammas att det finns föreskrifter som berörs av vårt förslag som inte omfattar de som genomgår utbildning, se 3 § AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö. Däremot omfattar bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete i stort även de som genomgår utbildning.

²⁸ Skr. 2016/17:10, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.

7.3.7 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslaget innebär inte några särskilda konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

7.4 Konsekvenser av utökad användning av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet

7.4.1 Problemet och vad vi vill uppnå

I dag används företagshälsovården i låg utsträckning i förebyggande arbetsmiljöarbete. I stället är det vanligt att den företagshälsovård som används avser reaktiva åtgärder efter att en skada har inträffat eller sådana saker som hälsokontroller, friskvård och livsstilstjänster samt organisations- och ledarutveckling (jfr avsnitt 5.4.4).

Vidare är skillnaderna i tillgången till företagshälsovård stora mellan kvinnor och män och tillgången är lägst för kvinnor i arbetaryrken. Samtidigt ökar den arbetsrelaterade ohälsan mest för kvinnor och framför allt i kvinnodominerade sektorer. Det är främst ohälsa till följd av organisatoriska och sociala arbetsmiljöfaktorer som ökar. Sådan ohälsa motverkas främst genom förebyggande arbetsmiljöarbete.

Vårt förslag syftar till att förtydliga lagen på ett sådant sätt att arbetsgivare använder företagshälsovården i det förebyggande arbetsmiljöarbetet, som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet, i högre utsträckning än i dag.

Vårt förslag i korthet

Vi föreslår att det införs ett förtydligande i arbetsmiljölagen av att arbetsgivaren i det förebyggande arbetsmiljöarbetet ska bedöma behovet av att anlita företagshälsovård.

För att tydliggöra att den bedömningen ska ingå i det systematiska arbetsmiljöarbetet föreslås att förtydligandet införs i den bestämmelse som reglerar arbetsgivarens ansvar för systematiskt arbetsmiljöarbete. Vi föreslår också att det i samma bestämmelse upp-

lysningsvis införs en hänvisning till den bestämmelse där det regleras att arbetsgivaren ansvarar för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå, samt att det är i den bestämmelsen som definitionen av företagshälsovård finns.

Vidare föreslår vi att bestämmelsen om vilka frågor som ska behandlas i skyddskommittén förtydligas så att det framgår att kommittén ska behandla frågor om företagshälsovård särskilt i fråga om det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

7.4.2 Alternativa lösningar eller ingen reglering alls

Av våra kommittédirektiv framgår att vi ska utarbeta nödvändiga författningsförslag. Det har därför, som vi har bedömt det, inte funnits utrymme för oss att inte lämna något förslag alls (ett nollalternativ).

Vårt uppdrag har endast varit att förtydliga arbetsmiljölagen. I uppdraget har det inte ingått att förtydliga andra författningar som arbetsmiljöförordningen. Vi har därför inte övervägt några större förändringar i fråga om företagshälsovård. Vi har dock övervägt att lägga in förtydliganden i andra bestämmelser än de som vi slutligen landade i.

I 3 kap. 1 a § arbetsmiljölagen regleras att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Vi har övervägt att lägga in ett andra stycke i den bestämmelsen för att tydliggöra att det i detta ingår att samverka vid upphandling av företagshälsovård.

Av 3 kap. 3 § framgår bland annat arbetsgivarens ansvar för att säkerställa att arbetstagaren har den utbildning som behövs samt får introduktion och instruktioner för arbetet. Vi har övervägt att lägga in ett ytterligare stycke i den bestämmelsen för att förtydliga att arbetsgivaren vid behov ska anlita företagshälsovård för att uppfylla sina skyldigheter i den här delen.

Vi har dock sammantaget gjort bedömningen att såväl det övervägda förtydligandet av 3 kap. 1 a § som av 3 kap. 3 § inryms i det som vi nu har föreslagit i 3 kap. 2 a § i fråga om systematiskt arbetsmiljöarbete.

7.4.3 Vilka berörs av förslaget?

Alla arbetsgivare som bedriver verksamhet i Sverige berörs av förslaget att arbetsgivaren som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedöma behovet av att anlita företagshälsovård. Både privata och offentliga aktörer omfattas och det berör såväl stora som små företag.

Förslaget om förtydligande i arbetsmiljölagen medför inte ensamt att arbetstagare får en bättre tillgång till företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet men kan bidra till att arbetsgivare uppmärksammar den här delen av företagshälsovården mer. Det skulle i förlängningen kunna bidra till mer träffsäkra bedömningar av arbetsgivaren om vilka åtgärder som behövs för att uppnå en god arbetsmiljö i enskilda situationer. Det bör i sin tur kunna leda till en minskad arbetsrelaterad ohälsa för arbetstagarna och minskad sjukfrånvaro.

Skyddsombud och andra företrädare för arbetstagarna som ingår i skyddskommittén ges bättre förutsättningar att framföra sina synpunkter i fråga om behovet av att anlita företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

Eftersom Arbetsmiljöverket är ansvarig tillsynsmyndighet berörs den myndigheten om än endast i relativt liten utsträckning eftersom det bara är fråga om ett förtydligande i lagen.

7.4.4 Förslagets förhållande till internationella åtaganden

Vårt förslag innebär enbart ett mindre förtydligande av vad som redan gäller i dag och vi anser inte att det strider mot Sveriges åtaganden inom EU-rätten och internationell rätt.

Förslaget är förenligt med ILO:s konvention nr 161 om företagshälsovård (se avsnitt 5.2.4), eftersom vi enbart förtydligar att arbetsgivaren ska bedöma behovet av att anlita företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet, samt att det förebyggande arbetsmiljöarbetet särskilt ska uppmärksammas vid behandling av frågor företagshälsovård i skyddskommittén.

7.4.5 Ikraftträdande och speciella informationsinsatser

Våra bedömningar i fråga om ikraftträdande finns i kapitel 6 i betänkandet. Förslaget bör inte föranleda behov att genomföra någon större informationsinsats eftersom det inte är något nytt krav som införs.

7.4.6 Kostnadsmissiga konsekvenser för staten

Konsekvenser för Arbetsmiljöverket

Förslaget, som förtydligar att arbetsgivaren som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedöma behovet av att anlita företagshälsovård i förebyggande syfte, bör inte leda till fler tillsynsärenden för Arbetsmiljöverket. Detta ansvar gäller redan i dag enligt 3 kap. 2 c § arbetsmiljölagen och AFS 2001:1 som preciserar 3 kap. 2 a och 2 c §§ arbetsmiljölagen.

Med utredningens förslag blir arbetsgivarens ansvar tydligare, vilket bör leda till att arbetsgivare i större utsträckning än i dag anlitar företagshälsovård eller motsvarande i det förebyggande arbetet. Detta bör på sikt kunna resultera i bättre arbetsmiljö på arbetsplatserna och därmed också färre inspektionsmeddelanden, förelägganden och förbud från Arbetsmiljöverket.

En möjlig konsekvens av förtydligandet är att skyddsombuden uppmärksammar det och blir påmind om att de kan ställa krav på arbetsgivaren enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen att anlita företagshälsovård eller motsvarande, vilket kan generera fler ärenden hos Arbetsmiljöverket. Utredningen bedömer att det inte blir fråga om någon större mängd ärenden.

Förslaget bör inte heller föranleda behov att genomföra någon större informationsinsats. En eventuell kostnadsökning till följd av förslaget bör därför inrymmas inom myndighetens befintliga anslag.

Konsekvenser för domstolarna

Eftersom förslaget endast är ett förtydligande av vad som redan gäller i dag i fråga om skyldigheter gällande företagshälsovård så bedöms förslaget inte få några, eller endast marginella, konsekvenser för domstolarna.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Mot bakgrund av det som har kommit fram om orsakerna till att företagshälsovård inte används i tillräcklig utsträckning i det förebyggande arbetsmiljöarbetet så är det svårt att avgöra vad vårt förtydligande i lagstiftningen kommer att få för effekter på användningen. Det gör att det också är svårt att bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna, även om det i och för sig är känt att de samhällsekonomiska kostnaderna för arbetsrelaterad ohälsa är stora.

I den mån vårt förslag ger avsedd effekt bör statens kostnader för sjukpenning, rehabilitering och sjukersättning kunna minska samtidigt som skatteintäkter och arbetsgivaravgifter ökar till följd av att arbetstagares inkomster ökar i takt med minskade sjukskrivningar. De resurser som tas i anspråk för sjukvård m.m. inom regioner och kommuner bör också kunna minska.

Vi bedömer sammantaget att våra förslag inte leder till ökade kostnader för staten utan tvärtom möjligen till att de samhällsekonomiska kostnaderna för arbetsrelaterad ohälsa minskar.

7.4.7 Konsekvenser för kommuner och regioner

Alla kommuner och regioner kan komma att beröras av de förändrade reglerna i egenskap av arbetsgivare eller annan arbetsmiljöansvarig. Kommuner och regioner som träffas av förslaget omfattas av samma krav som företag och ingår därför i samma analys som görs för övriga aktörer. Det kommunala självstyret påverkas dock inte.

7.4.8 Berörda företag

Samtliga arbetsgivare och inhyrare av arbetskraft i Sverige kan beröras av förslaget.²⁹ Den här beräkningen är gjord enbart utifrån antal arbetsgivare. En sökning i SCB:s företagsregister visar att det i juni 2022 finns cirka 326 000 arbetsgivare i Sverige.³⁰

²⁹ Notera att vår konsekvensanalys i den här delen inte tar hänsyn till vårt förslag om utvidgat rådighetsansvar. Se avsnitt 7.2. för en beskrivning av uppskattat antal tillkommande aktörer enligt det förslaget.

³⁰ Sökningen avser alla aktiva företag med alla juridiska former medtagna. Inga rensningar har gjorts förutom att aktörer med 0 anställda är borträknade.

Förslaget på att skyddskommittén ska behandla frågor om företagshälsovård särskilt i fråga om det förebyggande arbetsmiljöarbetet berör främst företag med arbetsställen som regelbundet sysselsätter minst femtio arbetstagare. Även arbetsställen med mindre antal arbetstagare kan dock ha en skyddskommitté (jfr 6 kap. 8 § arbetsmiljölagen).

Förslaget berör även de företag som tillhandahåller sådan företagshälsovård som avses i 3 kap. 2 c § arbetsmiljölagen. Med företagshälsovård avses en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Företagshälsovården ska särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation produktivitet och hälsa.

7.4.9 Effekter på företag

Tidsåtgång och administrativa kostnader för företag

Eftersom förslagen enbart utgör förtydliganden av vad som redan gäller bedömer vi att det inte medför några administrativa kostnader för företag.

Andra kostnader och påverkan på företagets verksamhet

Arbetsrelaterad ohälsa orsakar kostnader för arbetsgivare för bland annat frånvaro och ökad personalomsättning, sjuklön, rehabilitering och produktionsbortfall. Syftet med att vid behov anlita företagshälsovård eller motsvarande i det förebyggande arbetsmiljöarbetet är minska den arbetsrelaterade ohälsan.

Vårt förslag utgör enbart ett förtydligande av ett ansvar som gäller redan i dag, men har ändå till syfte att leda till att arbetsgivare anlitar företagshälsovård eller motsvarande i det förebyggande arbetet i större utsträckning än i dag. Detta bör på sikt kunna resultera i bättre arbetsmiljö på arbetsplatserna och därmed minska arbetsgivarens kostnader för arbetsrelaterad ohälsa. Samtidigt kan en utökad användning leda till utökade kostnader för anlitande av företagshälsovård.

International Social Security Association (ISSA) har i en rapport från 2011 sammanställt kostnader och nytta av investeringar i arbets-

miljöarbete inom företag. Av sammanställningen, som bygger på intervjuer med 300 företag (deras experter i form av företagsägare och liknande) i 15 länder, framgår att förhållandet mellan kostnader för förebyggande arbetsmiljöarbete och nyttan (i pengar) av förebyggande arbetsmiljöarbete värderas till 1:2,2. Därmed dras slutsatsen att företagen kan förvänta sig en potentiell ekonomisk avkastning på 2,20 kronor för varje krona som investeras i förebyggande arbetsmiljöarbete per anställd per år.³¹ Rapporten från ISSA bygger dock på de intervjuade företagens egna uppskattningar, som kan präglas av urvalet och hur dessa företag arbetar med de här frågorna i dag, vilket gör att den exakta sifferberäkningen av nyttan får betraktas som relativt osäker.³²

Som vi tidigare har konstaterat är det inte givet att vårt förslag medför en utökad användning av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Om så sker bör det dock kunna medföra minskade kostnader för företagens arbete med rehabilitering och liknande, samt visst minskat produktionsbortfall till följd av ohälsa. Vår bedömning är därför att företagens nytta av en utökad användning av företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet sannolikt överstiger kostnaderna även om det är svårt att kostnadsberäkna detta. Vår bedömning är att det i vart fall inte bör röra sig om mer än ett nollsummespel för företagen.

Kostnader för företagshälsovård är avdragsgilla enligt 16 kap. 23 § inkomstskattelagen.

Förslaget kan antas medföra en verksamhetspåverkan i form av ökade intäkter för företag som tillhandahåller experttjänster inom förebyggande arbetsmiljöarbete (exempelvis undersökningar och riskbedömningar). Om företagshälsovård anlitas för förebyggande arbetsmiljöarbete i högre utsträckning än i dag kan det antas att företag som fokuserar på efterhjälpande tjänster (exempelvis rehabilitering) kan få minskade intäkter. Det går inte att bedöma vad det kan röra sig om för belopp.

För företag som tillhandahåller såväl förebyggande tjänster som efterhjälpande sådana kan det antas att det i längden blir ett nollsummespel eftersom bättre förebyggande arbete bör leda till mindre behov av efterhjälpande tjänster.

³¹ International Social Security Association, *Forskningsrapport: Att beräkna kostnader och nytta av investeringar i arbetsmiljöarbete inom företag, sammanställning av resultaten*, 2011, s. 7–9.

³² Jfr metodbeskrivning på s. 4 i rapporten.

Påverkan på konkurrensförhållanden och i andra avseenden

Vi bedömer att förslaget inte får någon påverkan på konkurrensförhållandena vad gäller de företag som berörs av regleringen att bedöma behovet av att anlita företagshälsovård inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Förslaget innebär att vi förtydligar vikten av att använda företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. För de företag som tillhandahåller företagshälsovårdstjänster kan det innebära en påverkan på konkurrensen till förmån för de som tillhandahåller förebyggande tjänster i förhållande till de som är mer inriktade på tjänster av mer efterhjälpande karaktär som sjukgymnastik och rehabilitering.

Vi bedömer inte att vårt förslag får någon påverkan på företag i andra avseenden. De svårigheter som vi har blivit uppmärksammade på i form av exempelvis geografisk tillgänglighet, oklar kompetens hos de aktörer som säljer dessa tjänster eller företagens egna svårigheter att bedöma sitt behov anser vi inte påverkas av vårt förslag. De svårigheter som finns kvarstår och vårt förslag medför inte några förändringar i förhållande till dessa.

7.4.10 Konsekvenser för jämställdheten

Om arbetsgivare och andra arbetsmiljöansvariga arbetar mer med det förebyggande arbetsmiljöarbetet bör det i slutändan ge positiv inverkan på jämställdheten, jfr avsnitt 7.3.6. Vi bedömer att vårt förslag i viss mån bidrar till detta.

7.4.11 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vi bedömer inte att vårt förslag har några konsekvenser i fråga om brottslighet eller brottsförebyggande arbete

8 Författningskommentar

8.1 Förslag till lag om ändring av arbetsmiljölagen (1977:1160)

3 kap. Allmänna skyldigheter

2 a §

I paragrafen, som handlar om arbetsgivarens ansvar för systematiskt arbetsmiljöarbete, införs ett nytt *tredje stycke*. Stycket inleds med en hänvisning till 3 kap. 2 c § för att upplysa om att där finns bestämmelser om arbetsgivarens ansvar att se till att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå.

Därefter anges att arbetsgivaren vid sitt förebyggande arbetsmiljöarbete ska bedöma behovet av att anlita företagshälsovård. Innebörden av tillägget är att behovet av att anlita företagshälsovård ska bedömas som en naturlig del av det systematiska arbetsmiljöarbetet. I övrigt görs ett par språkliga justeringar i paragrafens första och sista stycke.

Arbetsmiljöverket har utfärdat föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och arbetsgivarens skyldigheter att i vissa situationer anlita företagshälsovård.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.1.

12 §

Paragrafen har ändrats genom att arbetsmiljöansvaret för den som anlitar inhyrd arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet har tagits bort från bestämmelsens andra stycke och förts över till den nya bestämmelsen 3 kap. 12 b § som handlar om att anlita juridiska personer för att utföra arbete i sin verksamhet.

Ändringen är endast av lagtekniska skäl för att anlåtande av arbetskraft via juridiska personer ska finnas i samma bestämmelse och är inte avsedd att medföra någon förändring i sak.

Att *han* byts ut mot *rådighetshavaren* är endast i avsikt att göra bestämmelsen könsneutral. Med *rådighetshavaren* avses den som råder över ett arbetsställe. I övrigt har även gjorts några andra språkliga justeringar som inte heller innebär någon förändring i sak.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.8.2.

12 a §

Paragrafen, som är ny, innebär att den som anlitar en *fysisk person* för att utföra arbete i sin verksamhet, utan att anställa eller hyra in den som utför arbetet, och har det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön, ska vidta de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete.

Bestämmelsen träffar fysiska och juridiska personer som anlitar någon för att utföra arbete i sin verksamhet. Den träffar däremot inte fysiska personer som anlitar någon för att utföra arbete för privat bruk. Bestämmelsen träffar enbart yrkesmässigt arbete och inte anlåtande av ideell arbetskraft eller mottagande av prao-elever eller praktikanter.

Beroende på vad den anlåtande aktören har för verksamhet kan bestämmelsen träffa exempelvis plattformsföretag som tillhandahåller andra tjänster än ren förmedling av arbete och andra aktörer som anlitar egenföretagare oavsett om egenföretagaren har godkännande för F-skatt eller inte.

Även om den fysiska person som utför arbetet är anställd av eller fakturerar via egenanställningsföretag kan egenanställningsföretagets avtalspart, dvs. den egenanställdes kund, få ett arbetsmiljöansvar i egenskap av uppdragsgivare. Om ett egenanställningsföretag inte är att se som arbetsgivare så följer uppdragsgivarens arbetsmiljöansvar av den här nya bestämmelsen, förutsatt att uppdragsgivaren har ett huvudsakligt inflytande över den egenanställdes arbetsmiljö. Om egenanställningsföretaget däremot är att se som arbetsgivare så följer arbetsmiljöansvaret för uppdragsgivaren av den nya 12 b § som beskrivs nedan, som ett komplement till arbetsgivarens (dvs. egenanställningsföretagets) ansvar.

För att en uppdragsgivare ska träffas av bestämmelsen krävs att arbetet ska utföras inom ramen för dennes *verksamhet* eller ansvarsområde. Det som avses är att arbetet ska utföras som ett led i att uppdragsgivaren ska kunna tillhandahålla sina tjänster, som exempelvis kan vara transporter, journalistik, eller byggverksamhet.

Bestämmelsen tar sikte på den aktör som har ett *huvudsakligt inflytande* över arbetsmiljön. Det innebär att arbetsmiljöansvaret kan hamna i vilket led som helst i en leverantörskedja. Det som är avgörande är vilken aktör som rent faktiskt och i praktiken kan ta arbetsmiljöansvar och har möjlighet att genomföra de åtgärder som krävs. I begreppet ligger att det bara kan vara en aktör som har det *huvudsakliga* inflytandet även om det finns flera aktörer som kan påverka arbetsmiljön. Med huvudsakligt inflytande avses att styra över arbetets utförande i en sådan utsträckning att utföraren själv eller dennes eventuella arbetsgivare inte kan påverka arbetsmiljön. Det kan handla om att styra över arbetets tidsplanering, att fastställa priset för tjänsten, att ge instruktioner för hur arbetet ska utföras och med vilken utrustning, att övervaka arbetets utförande och kvaliteten på arbetet eller att ha kunskap om sådana relevanta arbetsmiljöfaktorer eller risker som enbart uppdragsgivaren kan ha vetskap om.

Den uppdragsgivare som lämnar åt utföraren att planera och utföra arbetet självständigt utan fortsatt inblandning från uppdragsgivaren har däremot inte ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön. Det innebär att uppdragsgivare som outsourcar sådana stödtjänster som utförs självständigt, ofta utanför uppdragsgivarens arbetsställe, inte ådrar sig ett arbetsmiljöansvar.

Den uppdragsgivare som får ett skyddsansvar enligt den här bestämmelsen ska vidta de skyddsåtgärder som behövs i det aktuella arbetet på samma sätt som redan gäller för den som anlitar inhyrd arbetskraft. Ansvaret motsvarar därmed arbetsgivarens arbetsmiljöansvar, men begränsat till just det arbete som uppdraget omfattar. Mer långsiktiga arbetsmiljökrav ingår inte i detta men däremot ett ansvar för organisatorisk och social arbetsmiljö och att bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete som även inkluderar uppdragstagare.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.8.2.

12 b §

Den här paragrafen är också ny. Paragrafens *första stycke* innehåller inhyrarens arbetsmiljöansvar som oförändrat förts över hit från 3 kap. 12 § andra stycket.

Paragrafens *andra stycke* innebär att den uppdragsgivare som på annat sätt än genom inhyrning anlitar en *juridisk person* som låter någon utföra arbete i uppdragsgivarens verksamhet, och har det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön, ska vidta de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete.

En förutsättning för att en juridisk person ska kunna anlitas är att den har arbetskraft som kan utföra arbete i uppdragsgivarens verksamhet. Arbetskraften kan vara anställd i den juridiska personen och/eller vara delägare som utför arbetet. När den juridiska personen som anlitas själv är en arbetsgivare uppstår ett gemensamt arbetsmiljöansvar för arbetsgivaren och uppdragsgivaren. Den nya bestämmelsen tar alltså inte över arbetsgivarens ansvar om en sådan finns, utan utgör ett komplement till det ansvaret.

Även denna bestämmelse träffar fysiska och juridiska personer som uppdragsgivare, men inte fysiska personer som anlitar någon för att utföra arbete för privat bruk. Bestämmelsen träffar vidare enbart yrkesmässigt arbete på samma sätt som beskrivs gällande den nya 12 a § ovan.

Bestämmelsen kan träffa exempelvis den som anlitar entreprenadföretag. Det kan vara huvudentreprenören eller en underentreprenör, beroende på vem som har ett huvudsakligt inflytande över arbetsmiljön. Även regioner, kommuner och andra upphandlande aktörer kan träffas av bestämmelsen. I den mån ett egenanställningsföretag är att betrakta som arbetsgivare kan uppdragsgivare som anlitar arbetskraft via egenanställningsföretaget omfattas av den här bestämmelsen.

Bestämmelsen tar sikte på arbete som utförs i uppdragsgivarens *verksamhet* och enbart den uppdragsgivare som har ett *huvudsakligt inflytande* över arbetsmiljön träffas av bestämmelsen. Vad som avses med dessa begrepp har behandlats i samband med 12 a § ovan. I samband med den bestämmelsen har också behandlats vilka skyddsåtgärder det är som ska vidtas.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.8.2.

6 kap. Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare m.m.

6 a §

En justering har gjorts i paragrafens *tredje stycke*.

Paragrafen handlar om skyddsombuds rätt att begära åtgärd eller undersökning av arbetsgivaren samt rätt att initiera prövning av Arbetsmiljöverket.

Bestämmelsen i tredje stycket innebär att ett skyddsombud som verkar hos ett företag som anlitar inhyrd arbetskraft enligt 3 kap. 12 § andra stycket också kan agera till förmån för personer som arbetar där men är anställda hos utomstående bemanningsföretag.

Eftersom inhyrarens arbetsmiljöansvar flyttas till första stycket i den nya paragrafen 3 kap. 12 b § ändras hänvisningen i 6 kap. 6 a § tredje stycket till den nya beteckningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.8.2. I avsnitt 3.8.3 redovisas några ytterligare bedömningar i fråga om skyddsombuds befogenhet i förhållande till vårt lagförslag.

9 §

I första punkten införs ett tillägg för att förtydliga att när skyddskommittén behandlar frågor om företagshälsovård ska kommittén särskilt ta upp det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Förtydligandet ska inte ses som ett uttryck för att andra frågor som är relaterade till företagshälsovård, såsom behov av rehabilitering, ska behandlas med lägre prioritet. Det handlar mer om att säkerställa att frågor om företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet kommer med på agendan och inte glöms bort.

I övrigt föreslås endast några språkliga ändringar. Några ändringar i sak är inte avsedda.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.2.

7 kap. Tillsyn

7 §

Paragrafens *första stycke* justeras på så sätt att Arbetsmiljöverkets befogenhet att besluta de förelägganden och förbud som behövs gentemot den som har skyddsansvar utökas till att omfatta även uppdragsgivare i enlighet med de nya bestämmelserna i 12 a och 12 b §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.8.2.

8 kap. Påföljder

5 §

Genom ändring i paragrafens första stycke utökas normgivningsbemyndigandet avseende föreskrifter om sanktionsavgift. En punktlista som preciserar vad bemyndigandet omfattar införs. Området för bemyndigandet utökas från att ha omfattat föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 1–8 §§ till att även omfatta vissa föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 10 § första stycket. Det nya bemyndigandet ger Arbetsmiljöverket möjlighet att genom föreskrifter efter hand införa sanktionsavgifter på de områden som bemyndigandet omfattar.

Bemyndigandet avseende föreskrifter om sanktionsavgifter för överträdelse av föreskrifter som är meddelade enligt 4 kap. 1–8 §§ har av lagtekniska skäl placerats i första punkten i paragrafens första stycke. Av samma anledning har sista meningen i första stycket om att avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet bildat ett eget stycke. Någon ändring i sak är inte avsedd i dessa delar.

Det nya bemyndigandet i första stycket andra punkten avser föreskrifter om sanktionsavgift inom områdena systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö. Krav på dokumentation omfattas redan i dag av bemyndigandet i 4 kap. 8 § andra stycket 4. Genom lagändringen omfattas även övriga föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete samt organisatorisk och social arbetsmiljö av bemyndigandet.

Genom att endast hänvisa till 4 kap. 10 § första stycket kommer det nya bemyndigandet inte att omfatta föreskrifter enligt 4 kap. 10 § andra stycket i fråga om skyldigheter för den som ensam eller

gemensamt med en familjemedlem driver yrkesmässig verksamhet utan någon anställd.

Frågan om omfattningen av det utvidgade området där Arbetsmiljöverket får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter har behandlats i avsnitt 4.9.1. Där framgår bland annat att förslaget inte är begränsat till överträdelse av AFS 2001:1 och AFS 2015:4.

Kommittédirektiv 2021:44

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 överträdelse 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 arbetsmiljörregelverket 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, arbetstagarare 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 arbetstagarare 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 selsättning 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 företagets 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)

Kommittédirektiv 2022:39

Tilläggsdirektiv till Utredningen om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö (A 2021:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 12 maj 2022

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 17 juni 2021 kommittédirektiv om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö (dir. 2021:44). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 17 juni 2022.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 17 augusti 2022.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare
för att fler unga ska nå målen
med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket
– en översyn av vissa frågor inom
utbildning till sjuksköterska och
barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande
bedömning av omfattningen,
lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa
bidragsbrott. Administrativt
sanktionssystem och effektivare
hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt
skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2.
Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet
och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångs-
vård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och
jämlighet i vård och omsorg för
äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva
intressen
– genomförande av EU:s grupptalan-
direktiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika
– bättre verkan genom internationell
påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi
för främjande av hållbar utveckling
för företag i kulturella och kreativa
branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus.
A.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]

Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen
– genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. [42]

Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]

Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]
- Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki
Då människovärdet mättes.
Exkludering och assimilering av torne-dalingar, kväner och lantalaiset. [32]
- Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling i kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]
- Sveriges globala klimatavtryck. [15]
- Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning
– en del av den gröna omställningen.
[33]

Näringsdepartementet

Friska djur behöver inte antibiotika
– bättre verkan genom internationell
påverkan [43]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– framgång genom samarbete och
helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap
– struktur för ökad förmåga.
Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1
Samhällets, företagets och enskildas
ekonomi. Volym 2 Förutsättningar,
vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling
av tolktjänsten för döva, hörselskadade
och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet
– delaktighet, tidiga insatser och inom
lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en
bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa
aktörer att få tillstånd att bedriva
öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Stärkt arbete med att bekämpa bidrags-
brott. Administrativt sanktionssystem
och effektivare hantering av
misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och
rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård
och rättspsykiatrisk vård. [40]

Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet
i vård och omsorg för äldre personer.
[41]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna
progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska
nå målen med sin gymnasieutbildning.
[34]

Tryggare i vårddyrket
– en översyn av vissa frågor inom
utbildning till sjuksköterska och
barnmorska. [35]