

Arbetsmiljöverket
171 09 Solna

Remiss dnr 2019/072424 Förslag på Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd i en ny struktur

Sacos övergripande och sammanfattande synpunkter

Saco har getts tillfälle att yttra sig över Arbetsmiljöverkets förslag om en ny struktur för föreskrifter och allmänna råd. Vi inkommer härmed med våra övergripande och sammanfattande kommentarer. Mer detaljerade synpunkter återfinns i utskickad mall. Saco har inhämtat förbundens synpunkter och förbundens remissvar bifogas Sacos.

Allmänna synpunkter

Först måste Saco konstatera att remissen är enormt omfattande. Det har varit svårt att överblicka och få grepp om hela materialet och därför har vi inte heller fullt ut kunnat lämna ett helt adekvat svar. Det har helt enkelt varit svårt att få en bra helhetsbild över hur strukturen och dess innehåll är tänkt att tillämpas.

Många av de ambitioner Arbetsmiljöverket haft med sitt stora arbete med en ny regelstruktur är bra och det är svårt att inte skriva under på en regelstruktur där det ska vara enklare att överblicka, hitta, förstå och använda reglerna samt att få en tydligare koppling till systematiskt arbetsmiljöarbete. Saco har alltså en i grunden positiv inställning till ett sådant uppdaterat och användbart regelverk på arbetsmiljöområdet.

Men stora förändringar måste naturligtvis ske med respekt för den grundläggande förutsättningen att det är arbetsmarknadens parter som utifrån sina två olika roller i samverkan bedriver det praktiska arbetsmiljöarbetet på arbetsplatserna. Tyvärr måste Saco konstatera att de farhågor och den kritik vi haft under resans gång och som vi återkommande framfört, både som frågeställningar och som synpunkter, inte har gett något större avtryck på arbetet. Det förslag som nu presenterats lever inte upp till de ambitioner Arbetsmiljöverket satt upp och det lever inte heller upp till våra förväntningar.

Saco är huvudsakligen negativ till förslagen såväl när det gäller struktur som de omarbetade föreskrifterna med allmänna råd. Saco anser att syftet med den nya regelstrukturen, dvs. att förenkla och tydliggöra dessvärre inte uppnåtts. Allmänna råd har kraftigt beskurits och föreskrifterna är vagare och otydligare. Saco menar att detta medför en uppenbar risk för tillämpningssvårigheter och därmed att arbetsmiljön försämras.

Saco ser inte tillräckliga fördelar med den föreslagna strukturen som kan balansera upp de många problemen. För att få ett fungerande regelverk och regelstruktur måste åtminstone flertalet av dessa problem åtgärdas.

Sacos synpunkter i korthet:

- Den föreslagna regelstrukturen gör skyddsombudens roll och betydelsen av samverkan mindre synligt
- Den övervägande delen av allmänna råd tas bort eller reduceras till enstaka meningar
- Skyddsnivån sänks
- Det systematiska arbetsmiljöarbetet – den röda tråden saknas
- Konsekvensutredningarna har stora brister ur ett arbetstagarperspektiv

Arbetsmiljöarbetet, en viktig del i arbetsmarknadsmodellen

Arbetsmiljöarbetet sker till sin absolut största del som en del i den dagliga verksamheten ute på landets arbetsplatser. Det utförs i samverkan mellan arbetsgivare, arbetstagare och deras representanter i arbetsmiljöfrågor, skyddsombud. Ett väl fungerande arbetsmiljöarbete förebygger att arbetstagare skadar sig eller blir sjuka på jobbet. Arbetsmiljöarbetet syftar också till att uppnå en god arbetsmiljö på arbetsplatsen; ett ställe där man får utvecklas, vara frisk och som det är positivt att gå till. För att man på den lokala arbetsplatsen ska kunna förstå och använda föreskrifterna krävs att de är just enkla, tillgängliga, och framförallt lätta att tillämpa.

Saco anser att Arbetsmiljöverkets ambitioner varit goda men att genomförandet av den nya regelstrukturen tyvärr sker på bekostnad av syftet med regelverket, dvs att det ska vara en skyddslagstiftning för arbetstagare. Saco menar att alltför mycket går förlorat.

Förslaget tycks i huvudsak vända sig till arbetsgivare (och andra ansvarssubjekt) som naturligtvis har det fulla arbetsmiljöansvaret, men som också tydligt ska samverka tillsammans med skyddsombud och arbetstagare. Saco menar att både samverkan och skyddsombuden har fått en mer undanskymd roll i regelverket.

Skyddsombudens och skyddskommittéernas roller och uppgifter framgår av lagstiftningen och det vore också rimligt att detta finns omsatt och förtydligt i Arbetsmiljöverket föreskrifter och regelstruktur. Skyddsombudets och arbetstagarnas delaktighet behövs för att nå en reell samverkan.

I förslagets regelverk och regelstruktur blandas begreppet medverkan (som har en mer allmän betydelse) och samverkan (som är ett begrepp vars innehåll utvecklas i kap 6 AML). Saco menar att då begreppet samverkan ofta försvinner, framförallt genom att allmänna råd i hög grad elimineras, kvarstår huvudsakligen begreppet medverkan som Saco anser är vagare. Tydliggöranden som tidigare funnits i allmänna råd om samverkan och skyddsombudets roll och samverkansarenor som exempelvis skyddskommittéer saknas nu, vilket är olyckligt.

Samverkan och den vardagliga tillämpningen är de viktigaste beståndsdelarna i arbetsmiljöarbetet. Framst ska föreskrifterna vara ett stöd för arbetsgivare och

skyddsombud i sitt löpande systematiska arbetsmiljöarbete. Därför är det beklagligt att inte partsarbetet uttrycks mera konsekvent i regelstrukturen. Förslaget visar på en bristande förståelse för arbetsmiljöarbetets del i den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas roller och funktion. Med tanke på att Arbetsmiljöverket själva definierar ett av sina ansvarsområden som *"Att främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet"* är det direkt olämpligt att samverkan och skyddsombudens roll däri, försvagats och gjorts mindre synlig.

Allmänna råd viktiga

Saco anser att ett av de största problemen med det nya förslaget till regelstruktur ligger i det omfattande borttagandet av allmänna råd. De allmänna råden fyller en central funktion för tillämpningen av föreskrifterna. Att detta har skett utan någon som helst konsekvensanalys är anmärkningsvärt.

Precis som Arbetsmiljöverket skriver är både föreskrifter och kompletterande allmänna råd skrivna i olika tidsperioder, på olika sätt. Detta behöver man ta hänsyn till. I vissa fall är föreskrifterna relativt generella och de allmänna råden tydliga och uppfordrande i sin karaktär, och drar mer åt krav än råd. När dessa allmänna råd försvinner så påverkar det skyddsnivån. I vissa fall har samtliga allmänna råd i en hel föreskrift helt strukits, även de råd som har konkret betydelse för regeltillämpningen. I andra sammanhang som i SAM-föreskrifterna har vissa allmänna råd behållits men begränsats avsevärt och blir inte längre den stora hjälp som de för närvarande är.

Att det skiljer sig mellan olika föreskrifter, och att analysera hur tvingande föreskrifter och allmänna råd kompletterar varandra till en helhet, verkar Arbetsmiljöverket inte lagt tid på i sitt arbete. Att rangera ut en så stor mängd material vid ett och samma tillfälle utan att göra någon konsekvensanalys överhuvudtaget och särskilt inte beträffande hur det påverkar skyddsnivåer är mycket problematiskt.

Saco förstår Arbetsmiljöverkets resonemang om att många äldre allmänna råd och kommentarer är mycket omfattande och har prägel av vägledningstext. Även Saco anser att det finns behov av en genomgång. Men nu försvinner dock allmänna råd i en orimlig omfattning som tyvärr inte kommer göra det lättare för användarna.

Det hade också varit önskvärt att Arbetsmiljöverket i detta skede tydliggjort hur alla allmänna råd och kommentarer som tas bort kommer omhändertas. Nu uppstår en situation av osäkerhet kring om och för vilka områden som vägledningar kommer finnas.

Saco menar att en ny genomgång av allmänna råd och hur de kompletterar de tvingande föreskrifterna behövs. Det är även nödvändigt med en tydlig plan för hur uttrangerade allmänna råd och kommentarer tas om hand i vägledningstexter. En sådant arbete behöver även inkludera en konsekvensutredning av hur skyddsnivåer bibehålls.

Ett funktionellt och användbart regelsystem

Det finns naturligtvis många fördelar med det som Arbetsmiljöverket velat uppnå, en enhetlig systematik, att undvika onödiga upprepningar, att rangera ut inaktuell information osv. Som Saco tidigare påpekat bör det i en sådan genomgång trots allt vara överordnat att nå fram till ett regelsystem som fyller sitt syfte, nämligen att i första hand vara en skyddslagstiftning och som har hög användbarhet.

Tyvärn uppfattar Saco att strukturen i det remitterade förslaget inte gör regelverket mer översiktligt, snarare tvärtom. Bara för att antalet föreskriftshäften blir betydligt färre, innebär det inte att det per automatik kommer att underlätta för användaren. Att det finns en introduktion är bra, men att man ska behöva den för att förstå regelstrukturen är inte en indikation på en lättillgänglig struktur.

Arbetsmiljöverket har haft ambitionen att ta bort dubbelregleringar ur regelverket. Först ska sägas att det är ett omfattande regelverk som går från de mest grundläggande delarna som systematiskt arbetsmiljöarbete till väldigt specialiserade föreskrifter. Med föreslagna, ibland mycket stora, regelmassor och föreskriftshäften så är det inte alltid lätt att bära med sig vad man läst tidigare. Av den anledningen tycker Saco att upprepningar, hänvisningar och ibland dubbelregleringar inte försvårar utan snarare underlättar förståelsen och tillämpningen av föreskrifterna, eftersom det skapar en påminnelse om vilka regler som ska tas hänsyn till.

Systematiken för den nya regelstrukturen tycks nu istället bygga på att tillämparna har kunskap om de grundläggande generella reglerna, och håller dem aktuella i minnet, även när det inte finns en tydlig hänvisning i varje enskilt kapitel.

Ytterligare en problematik är att det finns så stora skillnader mellan kapitlen i fråga om vad som har bevarats, förstärkts eller ersatts av mer generella regler. Detta gäller exempelvis hänvisningar till systematiskt arbetsmiljöarbete, riskbedömningar, hur definitioner och förklaringar hanteras, samt beskrivningar av vilka som omfattas av bestämmelserna.

I flera av förslaget kapitel görs hänvisningar till systematiskt arbetsmiljöarbete, medan sådana hänvisningar på andra ställen föreslås att tas bort. I flera kapitel vill man ta bort bestämmelser som specifikt anger vad som bör beaktas vid en riskbedömning i en särskild bransch, medan sådana specifika bestämmelser föreslås att behållas eller tas införas i andra kapitel.

Det är svårt att hitta någon konsekvens i när Arbetsmiljöverket anser det vara fullgott att ta bort en mera specifik regel och hänvisa till en allmänt hållen (i ett annat kapitel), och när man inte gör det. Eftersom vissa kapitel gör tydliga hänvisningar till generella regler, och andra inte, så finns risken att man uppfattar det som att den generella regeln inte längre gäller i just detta sammanhang, då ingen specifik hänvisning görs. Det är lätt hänt att för den som inte läser hela regelmassan, kan man tolka det som att när det är specifikt uttryckt finns det ett krav, annars inte.

Behåll skrivningar om arbete hemifrån och distansarbete

Redan 2019 när Saco remissbesvarade föreskrifterna Arbetsplatsens utformning lyfte vi att utvecklingen i samhället går mot ökat distansarbete och mer arbete hemifrån. Då togs skrivningarna i allmänna rådet bort som tidigare tydliggjorde att föreskrifterna ”omfattar även distansarbete och arbete i enskilt hem”.

Saco påtalade då att Arbetsmiljöverket valt att inte konsekvensutreda förändringen. Saco framförde att vi ansåg att Arbetsmiljöverket i högre grad borde fånga upp situationen med en ökad grad av digitalisering, det flexibla arbetslivet där arbete allt oftare utförs någon annanstans än på den ordinarie arbetsplatsen och där arbetsmiljöansvaret i allt större utsträckning landar på den enskilda individen. Vi påtalade att en konsekvensutredning även borde omfatta en ordentlig fördjupning kring frågan.

Saco kan nu, knappt två år senare, med år 2020 i backspegeln, inget annat än att upprepa vårt önskemål. I liggande förslag har återigen skrivningar i allmänna råd tagits bort, som "Föreskrifterna gäller också vid distansarbete till exempel när arbetstagaren utför arbete i sitt eget hem" i SAM-föreskriftens allmänna råd och likaså i Föreskrifter om arbete vid bildskärm. Detta känns mycket otidsenligt. Saco anser att det behövs en samlad genomgång av regleringar kring långvarigt hemarbete/distansarbete.

Lyft fram systematiskt arbetsmiljöarbete

Saco anser att det är viktigt och nödvändigt att särskilt lyfta fram föreskrifterna om Systematiskt arbetsmiljöarbete på så sätt att det markeras att de utgör själva metoden för att åstadkomma en god arbetsmiljö och undvika sjukdom och olycksfall.

Tyvärr har både borttagandet av allmänna råd, bristen på hänvisningar till SAM, borttagandet av det som Arbetsmiljöverket uppfattar som dubbelreglering som ofta är beskrivningar av krav som finns i SAM, gjort det systematiska arbetsmiljöarbetet mer osynligt i hela regelmassan. Saco upplever att rollen för det systematiska arbetsmiljöarbetet har reducerats till att vara en inledning av ett regelkomplex snarare än att upphöjas till det centrala och genomgående arbetssättet, som ska gå som en röd tråd genom hela regelverket. Tyvärr har även SAM-föreskriften i sig försvagats genom att mycket av de allmänna råden försvunnit och där viktiga tydliggöranden idag finns, som ersätts med vagare skrivningar i allmänna råd eller inte alls.

Saco vill betona att då förändringen av regelstrukturen tillsammans med borttagandet av en övervägande del av de allmänna råden innebär en avsevärd förändring är det centralt att behålla så mycket som möjligt av innehållet i föreskrifter om Systematiskt arbetsmiljöarbete så att igenkänningseffekten i åtminstone denna centrala föreskrift är så stor som möjligt.

Förslagen har inte konsekvensutretts ur ett arbetstagarperspektiv

Det är anmärkningsvärt att många föreslagna förändringar har förklarats och utretts så pass begränsat eller inte alls i konsekvensutredningarna. Arbetsmiljöverkets ingång är att nya eller ändrade krav i de flesta fall inte införts, dvs skyddsnivåerna har inte ändrats. Saco delar inte denna uppfattning Tyvärr har konsekvensutredningarna huvudsakligen ensidigt varit inriktade på eventuella konsekvenser för arbetsgivaren, och framförallt ekonomiska konsekvenser. Arbetsmiljöverket missar att undersöka om föreslagna förändringar kan innebära någon förändring i skyddsnivå för arbetstagarna, som är de denna skyddslagstiftning ska värna. Många av de föreslagna förändringarna har varken nämnts eller utretts i konsekvensutredningen. Även borttagandet och införande av föreskriftsparagrafer lämnas därhän och uppmärksammas ibland inte i konsekvensutredningen. Konsekvensutredning av skyddsnivå saknas särskilt vad gäller förändringar i allmänna råd, klarspråksbearbetning samt byten av centrala ord och begrepp. Det innebär att Arbetsmiljöverket i egentlig mening inte analyserat om skyddsnivåerna förändrats. Saco menar att en sådan komplettering behöver genomföras.

Avslutande synpunkter

När det gäller införandet av det nya regelverket anser Saco att det finns många skäl att ha en längre tid än cirka ett år mellan beslutet om det nya regelverket tills det träder i kraft. En anledning är behovet av en omfattande informationsinsats som måste genomföras för arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer, skyddsombud samt arbetstagare och arbetstagarorganisationer. En annan anledning är att allt informations- och utbildningsmaterial som finns idag måste omarbetas. Detta gäller inte bara för Arbetsmiljöverket självt utan även för arbetsmarknadens parter och de partsgemensamma organen på arbetsmiljöområdet, t.ex. Prevent, Partsrådet och Suntarbetsliv. En ordentlig analys av dessa kostnader finns för övrigt inte med i konsekvensutredningen. Att Arbetsmiljöverkets vägledningar finns på plats när regelverket träder i kraft är också önskvärt

Eftersom Arbetsmiljöverket aviserat att man kommer sluta trycka bl.a föreskrifter ser Saco det som nödvändigt att den satsning som görs på att digitalisera materialet är klar samtidigt som det nya regelverket träder i kraft, så att materialet är sökbart och med inlagda korsvisa länkar etc. Vi ser att det kommer ställas höga krav på den sökfunktion som måste finnas för att även den som idag inte är kunnig i regelverket ska hitta fram till rätt kapitel.

Slutligen vill Saco framföra en förhoppning om att Arbetsmiljöverket framgent i högre grad tar tillvara parternas kompetens och våra förbunds kunskaper om arbetsmiljöarbetet och regeltillämpningen på Sveriges arbetsplatser.

Med vänlig hälsning

Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Karin Fristedt
Utredare arbetsmiljö