

2020-12-29

Arbetsmiljöverket

Förslag om Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd i en ny struktur

2019/072424

TCO, som har beretts tillfälle att yttra sig över Arbetsmiljöverkets förslag om en ny struktur för föreskrifter och allmänna råd, inkommer härmed med denna inlägga med mera övergripande och sammanfattande kommentarer. Därutöver finns i bilagan till detta yttrande TCO:s mer specifika och detaljerade synpunkter på de enskilda föreskrifterna i den mall som Arbetsmiljöverket tillhandahållit för detta ändamål. Slutligen vill TCO uppmärksamma Arbetsmiljöverket på det brev som TCO och övriga arbetsmarknadens parter tagit fram med gemensamma synpunkter på Arbetsmiljöverkets förslag om en ny regelstruktur.

Inledning och sammanfattning av TCO:s övergripande synpunkter

TCO har en i grunden *positiv inställning* till ett uppdaterat och användarvänligt regelverk på arbetsmiljöområdet, under förutsättning att det sker med erkännande av *båda* parternas roller och samverkan på arbetsplatsen och med bibehållen skydds- och kravnivå.

Dessvärre måste TCO konstatera att vi varken löpande eller i tillräcklig utsträckning har varit inkluderade i detta omfattande arbete och att förslaget därför inte lever upp till våra förväntningar.

Ett mycket bättre arbetssätt för detta arbete hade varit att ha trepartiska projektgrupper som tagit fram förslag på konsensusbasis utifrån de av Arbetsmiljöverket angivna ändringspunkterna (översyn av allmänna råd, i vissa fall upphöjande av allmänna råd till föreskriftstext, klarspråks-bearbetning, tydlighet vem reglerna gäller för, förtydliga det systematiska arbetsmiljöarbetet, översyn av dubbelregleringar och införa avdelningar och kapitel) som i sig inte har några inneboende och tydliga konfliktpunkter mellan parterna.

Detta arbete hade möjligen tagit något längre tid men resultatet hade varit väl förankrat hos alla de berörda parterna, vilket väsentligt hade underlättat genomförandet av ändringarna.

Men som läget nu är blir det ofrånkomligt att detta remissvar är mer negativt än vad det hade behövt vara och vad vi egentligen skulle vilja att det var.

TCO har stora *förhoppningar* om ett gott och konstruktivt arbete framöver med både Arbetsmiljöverket och övriga parter på arbetsmarknaden så att detta projekt kan slutföras med ett tillfredsställande resultat.

TCO kan dock i nuläget *inte*, utan att en omfattande om- och genomarbetning sker av förslaget, tillstyrka förslaget.

TCO vill i denna sammanfattning av övergripande synpunkter framföra följande:

- TCO menar att Arbetsmiljöverket med förslaget visar på en bristande förståelse för den *svenska arbetsmarknadsmodellens* särart och parternas roll och funktion, både vad gäller de bakomliggande tankarna och när det gäller själva regelsystemet i sig. Ett exempel på detta är den överdrivna betoningen på ansvarssubjektet.
- Både *samverkan* och *skyddsombuden/arbetsmiljöombuden* (i det följande enbart kallade skyddsombud) har dessutom fått en mycket undanskymd roll i regelverket. Förslaget tycks enbart vända sig till arbetsgivare, som visserligen har det fulla arbetsmiljöansvaret, men som också *ska* samverka för en god arbetsmiljö tillsammans med skyddsombud och arbetstagare.
- Med detta förslag kan det lätt bli så att arbetsgivare med bristande arbetsmiljökunskap uppfattar samverkan som något frivilligt som kan väljas bort. När inte heller skyddsombuden adresseras i regelverket kan det förstärka signalerna till dessa arbetsgivare om att de kan sköta arbetsmiljöarbetet på egen hand. Skyddsombudets roll riskerar då att reduceras till en "kontrollfunktion" istället för att vara en samverkande part. Skyddsombudets viktiga roll att i samverkan vaka över arbetstagarnas arbetsmiljö måste tydligt framhållas även i Arbetsmiljöverkets regelverk.
- Arbetsmiljöverkets regelsystem blir med detta förslag, tvärtemot intentionerna mer, och inte mindre, *svårorienterat*

och krångligt. Att ta bort många välgrundade och etablerade *allmänna råd* bidrar till detta. Det blir svårare för arbetstagare och skyddsombud, men högst troligen även för arbetsgivare, att veta vilka regler som gäller och att faktiskt hitta dem i den nya regelstrukturen.

- *Indelningen* inuti de tre delarna vidmakthåller dessutom bilden av att fysiska arbetsmiljöfaktorer alltjämt är de viktigaste. Detta förstärks när föreskrifterna om den sociala och organisatoriska arbetsmiljön (OSA) inte alls nämns i Del 2 eller Del 3. SAM:s roll har dessutom snarare reducerats till en inledning av ett regelkomplex än upphöjts till det centrala och genomgående arbetssättet som ska prägla (och gå som en röd tråd) genom hela regelverket, till följd av att man i alla kapitel valt att ta bort de allmänna råd som tydliggör hur SAM är metoden för att praktiskt arbeta med de i kapitlet upptagna riskerna. Eftersom de olika häftena är så väldigt omfattande räcker det inte med att endast nämna SAM:en i inledningen av respektive häfte.
- Indelningen bidrar också, trots Arbetsmiljöverkets ambition om könsneutrala skrivningar, till att regelverket fortfarande får sägas präglas av *normen "man"* och är huvudsakligen inriktad på den "manliga" arbetsmiljöproblematiken.
- TCO har svårt att se någon större anledning till att ha en *avdelningsindelning*? Vad är egentligen syftet och vad ska den tillföra. Namnen på avdelningarna är långa och i stort sett bara en sammanslagning av namnen på de ingående kapitlen. Går något egentligen förlorat om man helt enkelt tar bort avdelningarna?
- TCO uppfattar förslaget som ett *mekaniskt genomförande* med en strikt och traditionell lagstiftningsteknik. En teknik som ter sig främmande för den här typen av reglering och som bygger på principer om systematik som fått företräde framför *ändamålsenligheten* av regelverket.
- TCO har en positiv inställning till Arbetsmiljöverkets *klarspråksambition* men tyvärr har verkets bearbetning i flera fall inte lyckats leva upp till dessa ambitioner och förslagen innebär i flera fall en förflackning av språket och icke avsedda (?) ändringar av betydelsen av ord och begrepp. Istället för att byta ut väletablerade begrepp skulle man kunna utveckla ett avsnitt med definitioner och på så sätt undvika materiella

försämringar. Det finns inkonsekvenser i strukturen mellan föreskriftskapitlen och i uppräkningslistor i föreskriftstexterna som ibland har punkter, i andra sammanhang streck och ytterligare ibland är numrerade, detta utan någon uppenbar anledning.

- TCO saknar också en medvetenhet om att omformuleringarna av föreskriftstexten bör göras så att en *sanktionsavgift* vid behov lätt kan kopplas till bestämmelserna.
- Förslagen har en tydlig *slagsida gentemot arbetsgivarna*, t.ex. har Arbetsmiljöverket nästan uteslutande konsekvensutrett ur ett arbetsgivarperspektiv. När föreskrifterna vänder sig enbart till arbetsgivaren blir det viktiga samverkansperspektivet nedtonat när det istället är viktigare än någonsin att framhålla styrkan i samverkan i det systematiska arbetsmiljöarbetet. I en skyddslagstiftning borde det dessutom vara självklart att göra konsekvensanalyser utifrån skyddsobjekten, det vill säga arbetstagarna.

TCO:s utvecklade kommentarer på en övergripande och sammanfattande nivå

Arbetsmiljöarbetet har en central plats i arbetsmarknadens parter mellanhavanden på arbetsplatserna och samverkan är ledordet

Arbetsmiljöarbete sker huvudsakligen genom de löpande och dagliga rutinerna på arbetsplatserna, och utförs av skyddsombud, arbetstagar- och arbetsgivarrepresentanter vid sidan av eller som en del av de ordinarie arbetsuppgifterna. Ett gediget och ändamålsenligt regelverk och ett väl fungerande arbetsmiljöarbete förebygger att arbetstagare skadar sig eller blir sjuka på jobbet och räddar faktiskt liv. Ambitionen att reglerna ska vara så lättillgängliga, lättförståeliga och lättillämpade för dem som arbeta med dem, t.ex. skyddsombud, arbetstagar- och arbetsgivarrepresentanter är därför nödvändig och bra. Det borde därför vara en självklarhet att ta stor hänsyn till de synpunkter som framförs från fackförbund och fackliga centralorganisationer. Vi är ytterst angelägna om att det finns bra och användarvänliga regler.

Denna ambition får dock inte gå ut över syftet med själva regelverket, det vill säga att skydda arbetstagare från olyckor och ohälsa. Kort och

fåordigt blir sällan enklare, och det gör ju inte heller långt och mångordigt, utan strävan måste vara att göra texterna begripliga, pedagogiska och välavvägda och med mindre fokus på textomfånget. Det behövs en stor förståelse och respekt för den systematik som har byggts upp genom åren, för hur regler har utformats för att få bästa möjliga förståelse och användning samt för samspelet där de tvingande föreskrifterna och de allmänna råden kompletterar och förstärker varandra.

På samma sätt krävs det också en insikt i att regeltillämpning på arbetsmiljöområdet på många sätt skiljer sig från tillämpningen på andra rättsområden. Man kan därför inte rakt av och oreflekterat tillämpa traditionell lagstiftningsteknik på detta område. Bland annat är det ett samspel mellan de offentlighetsrättsliga reglerna och samverkan och det partsarbete som är själva grundbulten i det dagliga arbetsmiljöarbetet. Partsarbetet är garanten för att viktiga synpunkter från arbetstagare ingår i riskbedömningar och i det förebyggande arbetet. Genom att en stor del av arbetsmiljöarbetet sker mellan de lokala parterna, så innebär det också en kvalitetssäkring och kontroll i en omfattning som hade varit nära nog omöjlig att uppnå på något annat sätt, till exempel genom Arbetsmiljöverkets egen tillsyn. Det gör att detta system är både ändamålsenligt och samhällsligt kostnadseffektivt och det bör därför upprätthållas och uppmuntras.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen har även utvecklats till ett samspel med många myndigheter och även hos till exempel Arbetsdomstolen. Det finns en insikt och förståelse som förmodligen är unik för rättsområdena arbets- och arbetsmiljörätt.

Det nya regelverket bör genomgående göras tydligare om vad som avses med samverkan. Arbetsmiljölagen anger att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö, men Arbetsmiljöverket använder företrädesvis det mer passiva begreppet arbetstagens medverkan i arbetsmiljöarbetet.

Samverkan enligt arbetsmiljölagen ska vara organiserad. Skyddsombudens och skyddskommittéledamöternas ställning är lagreglerad. Om inte detta bättre tydliggörs i regelverket finns det risk för att en del arbetsgivare nöjer sig med medverkan av arbetstagarna och att detta sker på bekostnad av den samverkan som regleras i 6 kap. arbetsmiljölagen.

Skyddsombudens och skyddskommittéernas roller och uppgifter framgår visserligen tydligt av lagstiftningen och det mest självklara skulle därför vara att detta också genomsyrar Arbetsmiljöverkets föreskrifter och regelstruktur. Skyddsombudets roll och ansvar men även arbetstagarnas ansvar behövs för att en reell samverkan ska ske. Det är när det lokala arbetsmiljöarbetet med samverkan mellan arbetsgivare, arbetstagare och skyddsombud inte fungerar som Arbetsmiljöverket behöver gripa in. Det kan bli fler konflikter och olika syn på arbetsplatserna om Arbetsmiljöverket på olika sätt tonar ner skyddsombudens roll.

Ändamålsenlighet bör vara den genomgående utgångspunkten

Trots att det kan finnas stora poänger i en enhetlig systematik och att undvika onödiga upprepningar, så bör det vara överordnat att hitta ett regelsystem som fyller sitt syfte, nämligen att i första hand vara en skyddslagstiftning och ett verktyg för att faktiskt åstadkomma trygga och hälsosamma arbetsplatser.

Tyvärr uppfattar TCO att *strukturen* i det remitterade förslaget gör regelverket mindre överskådligt, att reglerna blir ännu mer utspridda och att alltför många branschspecifika regler föreslås att tas bort med hänvisning till mer generella och övergripande regler. Särskilt tydligt blir detta i de fall då Arbetsmiljöverket föreslår att helt och hållet ta bort hela föreskrifter med motiveringen att de kan ersättas av de utspridda och generella reglerna.

Särskild kritik måste riktas mot de föreslagna kapitlen 10-13 i häfte 2.1 Vanliga risker i arbetsmiljö, vilka faktiskt äventyrar syftet med strukturreformen och åstadkommer ett system som blir mer komplicerat och mer svåröverskådligt än det nuvarande. Ett skyddsombud eller en arbetsgivarrepresentant inom en specifik verksamhet som berörs av dessa kapitel har att förhålla sig till ett regelverk som har en vidare spridning än tidigare. Reglerna varierar mellan att bli väldigt generella där de tidigare har varit mer specifika (exempelvis vad gäller skyddsutrustning), i vissa fall har regler om specifika riskbedömningar tagits bort med hänvisning till de mer generella och övergripande reglerna, i andra fall har sådana specifika regler behållits eller till och med lagts till, just med motiveringen att det handlar om områden som behöver specifika bedömningar.

Det främsta problemet med den nya strukturen är att reglerna blir svåröverskådliga och svårtillämpade i vardagen. Förslaget brister i sin ändamålsenlighet och har tyvärr i stora delar karaktären av en teoretisk produkt byggd på alltför rigid tillämpning av principer. Att till varje pris undvika upprepningar, även om det sker på bekostnad av att många regler blir för generella och att systemet blir inkonsekvent, utspritt och svåröverblickbart är inte försvarbart. Detta förhållande förstärks av att den stora merparten av de *allmänna råden* tas bort, eller reduceras drastiskt till i många fall enstaka meningar. Man kan t.ex. i de allmänna råden till föreskrifterna om SAM (7 §) notera att formuleringar som ”det är nödvändigt” och ”det är särskilt viktigt” i vissa fall helt tagits bort och i andra delar har ”ska”-regler omvandlats till ”bör”-regler. De allmänna råden, även i de fall som de i strikt mening snarare är information än råd, utgör ett viktigt komplement till reglerna och ofta är regler och råd utformade för att komplettera varandra. Det är särskilt viktigt att bedömningen av vilka råd som ska behållas i första hand präglas av ändamålsenlighet och inte av ambitioner om enhetlig systematik. Med de nu föreslagna förändringarna blir risken att såväl arbetsgivare som skyddsombud och arbetstagare helt enkelt kommer att få svårare, inte lättare, att förstå vad som gäller för deras arbetsplats.

När det specifikt gäller frågan om *dubbelregleringar* eller överlappande regleringar så uppfattar TCO inte alls detta som ett problem, utan snarare tvärtom. De kan i många fall fylla en viktig funktion och tydlig- och klargöra vad som gäller. TCO befarar att det kan uppstå reella svårigheter om flera av dubbelregleringarna tas bort. Det kan handla om att man rent faktiskt inte hittar bestämmelsen eller att man uppfattar det som att regeln inte längre gäller i just detta sammanhang. Dessutom riskerar det att uppstå helt onödiga tvister mellan arbetsgivaren och arbetstagarparten om huruvida en viss, på ett ställe borttagen, bestämmelse trots allt gäller i ett konkret fall eller inte.

Ur ändamålssynpunkt gör dubbelregleringar, hänvisningar och upprepningar den praktiska tillämpningen enklare, eftersom det blir en pedagogisk påminnelse om vilka regler som man ska ta hänsyn till.

Skulle regleringar i något fall komma i konflikt med varandra så finns det etablerade juridiska principer för sådana situationer.

Den överordnade systematiken för den nya regelstrukturen tycks också bygga på utgångspunkten att tillämparna har kunskap om de grundläggande generella reglerna, och det finns därför inte en tydlig hänvisning till dessa i varje enskilt kapitel. Men eftersom vissa kapitel trots det gör tydliga hänvisningar till generella regler, så är det inte särskilt långsökt att dra den felaktiga slutsatsen att de generella reglerna inte gäller om någon specifik hänvisning inte görs.

Specifika regler och hänvisningar fyller en viktig funktion för regeltillämpningen och i slutändan för att åstadkomma en säker arbetsmiljö. Arbetsmiljöverket bör därför göra en översyn av hela regelverket och ha denna specifika fråga för ögonen och göra det enhetligare och vidta åtgärder så att sådana felaktiga slutsatser kan undvikas.

Inkonsekvent hantering av vissa mer övergripande regleringar riskerar att skapa felaktig rättstillämpning

I det nya strukturförslaget finns det stora skillnader mellan olika kapitel. Det behöver inte i sig vara något negativt, eftersom det handlar om föreskrifter för många olika förhållanden och branscher som har tagits fram över en lång tid. Mer oroande är dock den inkonsekvens som råder mellan kapitlen i fråga om vad som ska bevaras, förstärkas eller ersättas av mer generella regler.

Vissa inkonsekvenser kan också riskera att få juridiska följder, eller åtminstone skapa förvirring och missförstånd om rättsläget. I flera av förslagets kapitel görs hänvisningar till föreskrifterna om SAM, 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 till och med införas i andra kapitel. I flera kapitel finns förtydliganden om att den som hyr in arbetskraft likställs med arbetsgivare, medan sådana skrivningar saknas i andra kapitel.

Arbetsmiljöverket kan inte nöja sig med att enbart hänvisa till andra myndighetsföreskrifter

På flera ställen föreslås att bestämmelser i Arbetsmiljöverkets föreskrifter ska avskaffas med hänvisning till att frågan redan regleras i andra myndigheters regelverk. TCO har svårt att tro att dessa myndigheter har arbetsmiljöaspekten som sin främsta ledstjärna såsom Arbetsmiljöverket bör ha. Viktiga

arbetsmiljöaspekter riskerar att försvinna om frågorna endast regleras av andra myndigheter med andra aspekter att beakta än arbetsmiljöfrågorna. Genom att avhända sig dessa frågor mister Arbetsmiljöverkets dessutom kontroll och möjlighet att utfärda förelägganden på dessa områden.

Okänslighet för den nuvarande regelsystematiken riskerar att leda till en sänkning av skyddsnivån

I förslaget har den övervägande majoriteten av de allmänna råden tagits bort. I vissa fall har samtliga allmänna råd till en föreskrift helt strukits, också de råd som även i fortsättningen kommer att ha en konkret betydelse för regeltillämpningen. I andra sammanhang som i SAM-föreskrifterna har de allmänna råden behållits men urvattnats och blir inte längre de fylliga råd som de för närvarande är.

Denna ovarsamma behandling av de allmänna råden riskerar också att få konsekvenser för skyddsnivån i regelverket, trots att det sannolikt inte har varit avsikten. Relationen mellan föreskrifter och allmänna råd verkar ha skiftat över åren och skiljer sig mycket åt från föreskrift till föreskrift. Denna skillnad tycks inte riktigt ha uppmärksammats av dem som ”transformerat” texterna, vilket bl.a. kan bero på att för många personer har varit involverade i detta arbete och att man kanske också förlorat överblicken och förmågan att skapa enhetlighet.

I vissa fall (t.ex. föreskrifterna om ensamarbete, anestesigaser och bilagorna till föreskriften om arbetsutrustning) har en systematik tillämpats där föreskrifterna innehåller relativt generella krav och sedan kompletteras av ytterligare krav, eller åtminstone skarpt formulerade uppfordringar, i de allmänna råden. Sådana uppfordringar, som till sin karaktär ligger närmare ett krav än ett råd, innehåller ofta formuleringar som ”det är viktigt att” eller liknande. Att överföra föreskrifterna till det nya förslaget, men utelämna (eller formulera om till mindre skarpa skrivningar) stora delar av de allmänna råden, riskerar därför att medföra en sänkning av kravnivån. Detta tycks man inte ha varit helt uppmärksam på och därför behövs en extra översyn med fokus på enhetlighet och konsekvent hantering av förhållandet mellan bestämmelser och råd och hur dessa på ett korrekt sätt ska överföras från de olika föreskrifterna med upprätthållen skydds- och kravnivå.

TCO kan dock instämma i att en del av de allmänna råden innehåller information som både är mycket allmänt hållen och av en sort som lätt kan bli inaktuell. Bakgrundsinformation och forskningsöversikter är viktiga för förståelsen och tillämpningen, även om de kanske inte är ett direkt råd om hur reglerna ska tillämpas.

Arbetsmiljöverket måste prioritera att hitta former där sådan information tillvaratas och tillhandahållas även efter denna förändring av regelstrukturen. Denna information måste finnas tillgänglig samtidigt som en ny regelstruktur beslutas, och det kan inte vara något som skjuts på en obestämmd framtid. Denna måste också behandlas i en och samma process som föreskrifter och allmänna råd, så att de tydligt kompletterar varandra. Oavsett vad man väljer att kalla denna sorts information, vägledning eller något annat, så är det viktigt att den finns i direkt anslutning till de regler som den avser komplettera samt att den är lättförståelig och lätt att hitta i.

I detta sammanhang vill TCO särskilt betona vikten av att även sådana vägledande texter i förväg blir föremål för förankring och samråd med arbetsmarknadens parter och andra aktörer som är direkt berörda.

Brister i analys och konsekvensutredning

TCO noterar med förvåning att många av de föreslagna förändringarna inte har förklarats och utretts på ett tillfredställande sätt i konsekvensutredningen. När det trots allt har gjorts en konsekvensbeskrivning så har de i alltför stor utsträckning varit inriktade på eventuella konsekvenser för arbetsgivaren, och framförallt ur ett ekonomiskt perspektiv. Det borde vara en självklarhet att förändringar i ett regelverk som avser en social skyddslagstiftning i första hand analyseras utifrån vilka konsekvenser förändringarna innebär för skyddsobjekten, i detta fall utgörs det huvudsakligen av arbetstagarna.

Vad hände med arbetet att införa sanktionsavgifter?

TCO vill i detta sammanhang även lyfta frågan om sanktioner i föreskrifterna. Det har nu gått många år sedan Arbetsmiljöverket rensade ut olika typer av sanktioner och påföljder i föreskrifterna och ersatte dessa på ett begränsat antal ställen med *sanktionsavgifter*. Det som sades då var att fler sanktionsavgifter skulle komma att införas men att det krävdes omformuleringar av regelverkets

bestämmelser för att man rättsligt skulle kunna koppla en sanktionsavgift till dessa med att den tiden just då inte fanns.

TCO ifrågasätter varför inte detta har skett i samband med denna omfattande genomgång och omformuleringar av regelverket. TCO kan konstatera att det som rent faktiskt har skett på arbetsmiljöområdet de senaste tio åren är en omfattande ”avkriminalisering” i Arbetsmiljöverkets regelverk. TCO anser att det är hög tid att ändra på den saken och införa minst en sanktionsavgift för varje föreskrift.

Var och hur hittar man arbetsmiljöbestämmelserna om den mycket aktuella frågan om hem- och distansarbete?

Platsen för att utföra sitt arbete har för en ganska stor andel av TCO:s förbunds medlemmar förändrats under corona-pandemin. Många har i mycket stor utsträckning utfört arbetet hemifrån. Detta var en utveckling som vi redan före våren 2020 sett tendenser till, men det har nått rekordhöga höjder under pandemin. Det har nu inletts forskningsprojekt inom olika discipliner för att studera detta. Det är därför för tidigt att uttala sig om framtida mönster i tjänstemännens arbete. Men redan nu är det många som gör bedömningen att det framöver kommer att utföras mycket mer arbete hemifrån, även sådant som tidigare utfördes på den gemensamma arbetsplatsen. Det talas till exempel om att vi har tagit stormsteg framåt i vår digitala mognad. Här är det viktigt att Arbetsmiljöverket går i takt med utvecklingen och möter ett växande behov av anpassade bestämmelser för sådant arbete. Dessa bör vara samlade på ett användarvänligt och lättillgängligt sätt.

I sammanhanget kan även nämnas att det är en särskilt anmärkningsvärd försämring när man i *föreskrifterna om arbete vid bildskärm* föreslår att samtliga allmänna råd tas bort, vilket faktiskt gör dem till helt andra föreskrifter än om de allmänna råden är inkluderade. Här borde dessutom bestämmelser om digital och kognitiv arbetsmiljö snarast behöva utvecklas, inte minst utifrån de rådande förhållandena med längre perioder med hemarbete.

Mot denna bakgrund vore det mycket lämpligt, och rent utav nödvändigt, att tydligt ha bestämmelser som avser arbete vid bildskärm och att dessa är samlade på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt. TCO ser fram emot en diskussion inom en snar framtid om hur detta kan åstadkommas inom närtid.

Återkommande synpunkter i mallen

I den mall som tillhandahållits för remissvaren finns utrymme för detaljerade synpunkter, och på många ställen i vårt remissvar finns kritik mot förändringar i ordval eller formuleringar.

TCO för fram dessa synpunkter därför att vi befarar att det kan leda till en förändring i tillämpningen och därmed också en förändring av skyddsnivån. Eftersom det saknas ”förarbeten med rättskällevärde” för att tolka Arbetsmiljöverkets föreskrifter, och eftersom inte heller konsekvensutredningarna tycks vara skrivna med den avsikten, blir ordalydelsen i föreskrifterna av särskilt stor betydelse.

På flera ställen betonar Arbetsmiljöverket intentionen att reglernas innebörd och skyddsnivå ska förbli oförändrade trots ändringar i språk och struktur. Detta är inte helt lätt att leva upp till och inte heller att få tillämparna att ta till sig och förstå.

Arbetsmiljöverket anger att man avser att byta ut ord mot vardagligare ord och fraser. TCO befarar att den juridiska innebörden då riskerar att försvinna. Ett mycket bättre sätt är att behålla de etablerade, och låt vara, något juridiska begreppen och definiera dem istället. I definitionen kan både ingå en juridiskt hållbar, men också en mer vardaglig, beskrivning.

Om inte detta sker anar annars TCO att det efter en tid med de ändrade begreppen efter strukturen, att bestämmelsernas (nya) ordalydelser kommer att bli avgörande för hur reglerna uppfattas och tillämpas. Försäkningar om att innebörden i reglerna ska förbli oförändrade riskerar därför att bli betydelselösa om förändringar i ordalydelser ger ett annat innehåll i den nya regeltexten – att inhämta tolkningsdata från tidigare formuleringar och regelstruktur kommer framförallt att vara av akademiskt och juridiskt intresse.

I de flesta kapitel i förslaget finns en standardformulering om vem som omfattas av föreskrifterna. Vad gäller personer utanför det formella anställningsförhållandet hänvisas i många fall enbart till 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen utan några närmare förklaringar eller exemplifieringar. En sådan hänvisning är varken särskilt ändamålsenlig eller lättolkad. Särskilt som arbetsgivarbegreppet inom arbetsmiljörätten skiljer sig från många andra rättsområden. Dessa skrivningar behöver anpassas så att de kan förstås och

tillämpas i praktiska vardagssituationer utan ytterligare analys och konsultation.

I åtminstone två fall föreslås bestämmelser i nu gällande föreskrifter att utgå därför att de redan finns reglerade med direkt effekt i *EU-förordningar*, detta för att undvika dubbelreglering. Det är exempel på en mycket teoretisk inställning, som vittnar om bristande förståelse för den vardagliga tillämpningen av arbetsmiljöreglerna. Det innebär inte en förenkling, vare sig för arbetsgivare, skyddsombud eller arbetstagare, att de förutsätts känna till att det, utöver svenska lagar, förordningar och föreskrifter, också finns viktiga, tvingande regleringar i EU-förordningar. Dessa förordningar är ofta mycket omfattande och formuleringarna svårtydda. Förslaget bör justeras i dessa delar, så att föreskrifterna eller allmänna råden innehåller all nödvändig information om bestämmelserna i dessa EU-förordningar.

På flera platser (bl.a. häfte 2.1, 3 kap. 10 § och 5 kap. 29 §) används benämningar som *arbetstagarrepresentanter* eller *arbetstagarföreträdare*. Detta görs även i de nuvarande bestämmelserna. Dessa uttryck definieras eller förklaras inte. Inom arbets- och arbetsmiljörätten finns skyddsombud som en tydligt definierad funktion, med särskilda roller, rättigheter och befogenheter inom arbetsmiljöns område. För att underlätta tillämpningen av reglerna, undvika begreppsförvirring och undvika att skyddsombudens ställning undermineras, bör detta i normalfallet vara den korrekta terminologin att använda när man talar om arbetstagarrepresentanter på arbetsmiljöns område.

Om hänvisningar till externa standarder och regler

En genomgående tendens vad gäller produktkrav, och även vissa andra föreskrifter, är att det i Arbetsmiljöverkets förslag hänvisas till externa standarder. Detta är problematiskt ur flera synvinklar. Detta förfarande innebär att Arbetsmiljöverket då frånhänder sig sitt inflytande över reglerna och riskerar att underminera sin roll som kontrollmyndighet. I förlängningen minskar man också det demokratiska inflytandet över viktig normgivning i samhället.

En annan problematisk aspekt är att många av dessa standarder

kostar pengar att få tillgång till¹. Detta kan avskräcka vissa arbetsgivare, särskilt mindre resursstarka, från att skaffa sig tillgång till dessa regler och att säkerställa att de efterlevs. Det innebär också en svårighet för skyddsombud att få tillgång till standarderna för att kunna utföra sitt uppdrag. I förlängningen kan Arbetsmiljöverket på det här sättet ge upphov till fler rättstvister på arbetsmarknaden när skyddsombud inte ges möjlighet att utföra sitt uppdrag.

Arbetsmiljöverket bör därför vara tydligare med arbetsgivarens ansvar för att tillämpliga standarder hålls tillgängliga för skyddsombud och arbetstagare och att arbetsgivaren ska bära eventuella kostnader.

En ytterligare aspekt av detta är att sådana hänvisningar till externa standarder, oavsett om det kostar pengar att få tillgång till dem eller inte, är att de både kan vara svåra att hitta och svåra att hitta i.

Genom externa hänvisningar fransäger sig dessutom Arbetsmiljöverket sitt klarspråksansvar och ansvaret att hålla regler tillgängliga.

Avslutande kommentarer

TCO tycker att det är en något besynnerlig hantering av Arbetsmiljöverket att *mitt under pågående remissrunda fatta beslut om två helt omarbetade, centrala och omstridda föreskrifter*, (föreskrifterna om arbetsplatsens utformning och om arbetsanpassning) utan att invänta remissutfallet. Det innebär inte bara onödigt merarbete för verket när eventuella ändringar måste föras in i de nyss beslutade föreskrifterna och det kan inte heller uppfattas på något annat sätt än som bristande respekt för oss parter som under det senaste året lagt ned mycket tid och möda på att besvara denna remiss.

TCO vill även peka på risken för en sammanblandning av de olika häftenas kapitel och paragrafer när referenser sker. För en relativt oinvigd i systemet finns det en risk för att det inte sker någon distinktion mellan de olika häftena utan att en referens helt enkelt bara görs till ett visst kapitel och en viss paragraf, och detta kan lätt skapa förvirring. Det är viktigt att man på ett enkelt sätt kan särskilja

¹ Exempelvis häfte 1.3, bestämmelse 3:4 som hänvisar till "SS-EN-1263-1:2014-Skyddsnät-Del 1: Säkerhetskrav och provningsmetoder, utgåva 3". Fler exempel ur häfte 1.5: 13 och 15 §§ samt i bilaga 1 punkt 4.2b, bilaga 3 modul A punkt 2, bilaga 3 modul A2.

de olika häftena (alltså inte bara genom en formell beteckning). Ett sätt skulle kunna vara att ge de olika häftena tydliga och klara färger.

När det gäller *införandet* av det nya regelverket anser TCO 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. Ett sådant skäl är den massiva informationsinsats som måste genomföras för arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer, skyddsombud samt arbetstagare och arbetstagarorganisationer. Ett annat skäl är att allt informations- och utbildningsmaterial som i dag finns, måste genomarbetas och uppdateras. Detta gäller inte bara för Arbetsmiljöverket självt utan även för arbetsmarknadens parter och de partsgemensamma organen på arbetsmiljöområdet, t.ex. Prevent, Partsrådet och Suntarbetsliv.

TCO ser med uppskattning på att Arbetsmiljöverket tagit fram en "*paragrafnyckel*" från de nuvarande bestämmelserna till förslagets nya bestämmelser. TCO menar att det även skulle vara mycket värdefullt med en motsvarande "*paragrafnyckel*" på andra hållet, dvs. från förslagets bestämmelser till de nuvarande bestämmelserna.

Mot bakgrund av att Arbetsmiljöverket inte kommer att trycka det nya regelverket vore det mycket lämpligt att samtidigt som det nya regelverket träder i kraft, *digitalisera* det fullt ut och t.ex. göra det sökbart och med inlagda korsvisa länkar m.m. Vi ser även fram emot det utlovade testet av användarvänligheten av regelverket (såväl före som efter digitaliseringen) av skyddsombud från fältet. Vi utgår från att detta test följs upp av en utvärdering där Arbetsmiljöverket beaktar resultatet av utvärderingen.

TCO utgår slutligen ifrån att frågan om eventuella *övergångsbestämmelser* för alla eller specifika föreskrifter kommer att bli föremål för samråd med arbetsmarknadens parter innan beslut om dessa bestämmelser fattas.

Therese Svanström
Ordförande

Lise Donovan Ulrika Hagström
Jurist Utredare