



ENHET
Enheten för Velfärd, Utbildning och
Arbetsmarknadspolitik
HANDLÄGGARE
Carola Löfstrand

DATUM
2020-12-09

ERT DATUM
2020-12-30

DIARIENUMMER
20200199

ER REFERENS
Er referens

Arbetsmiljöverket
112 79 STOCKHOLM

Remissyttrande om ny regelstruktur för Arbetsmiljöverkets föreskriftssamling

Nedan följer övergripande och sammanfattade synpunkter på Arbetsmiljöverkets förslaget till ny regelstruktur. För full förståelse av yttrandet på Arbetsmiljöverkets förslag bör även de synpunkter läsas som har lämnats i den remissmall som Arbetsmiljöverket har påbjudit för remissvaren. I nämnda remissmall lämnas en omfattande mängd synpunkter av både övergripande och mer detaljerad karaktär angående den föreslagna strukturen, formen och klarspråksbehandlingen av föreskriftssamlingens tusentals regler och allmänna råd. Remissyttrandet i Arbetsmiljöverkets svarsmall uppgår till cirka 170 sidors synpunkter från LO och LO förbunden.

Inledning och förutsättningar för LOs remissyttrande

LO är väl medveten om att Arbetsmiljöverkets omfattande regelreform, rubricerad som ett regelförnyelsesarbete, innefattar såväl ett omfattande arbete med regelförenkling med bland annat klarspråksbearbetning samt ett omfattande arbetet med att lägga alla föreskrifter i en helt ny struktur och minska antalet av cirka 2 600 föreskrifter och allmänna råd genom att ta bort och formulera om många av dem.

När arbetet med regelförenkling och regelstruktur sker parallellt medför det en svårighet att särskilja om den uppmärksammade konsekvensen beror på det ena eller det andra arbetet. Förslaget om ny regelstruktur är omfattande och är mer av en regelreform till sitt innehåll. Nuvarande närapå 70 föreskriftshäften har brutits upp och alla föreskrifter och allmänna råd har sorterats om enligt en ny struktur i 14 nya föreskriftshäften, eller sållats bort. De som behållits har genomgått klarspråksbearbetning med ambitionen att göra dem mer enkla att förstå, vilket ofta även påverkar föreskriftens värde och innehåll. I en del fall kan konsekvenserna av föreslagna strukturförändring förstärkas av förenklingsarbetet av paragraftext, så att förändringen blir större än vad som kanske varit myndighetens avsikt.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

Beskriven problematik har framförts vid partssamråd och intressentmöten och myndighetens återkoppling har då varit att remissinstanserna gärna ska lyfta sådana synpunkter även om remissen från början endast skulle handla om strukturen. Därmed har remissens omfång blivit än större, men samtidigt välkomnar LO perspektivbreddningen eftersom struktur och form hänger väldigt nära samman. Detta har sålunda omhändertagits i uppmärksammade fall i bilagd remissmall.

Syftet med en ny regelstruktur är enligt Arbetsmiljöverket att skapa en regelmateria som ska bli mer tydlig och begriplig för framförallt arbetsgivare, enligt devisen det ska vara lätt att göra rätt. Myndigheten har betonat att förändringarna inte ska förändra regelverkets skyddsnivåer. LO utgår från syftet och dess avgränsning i sin analys av Arbetsmiljöverkets förslag om ny regelstruktur.

Ett kompletterande fokus för LOs granskning av Arbetsmiljöverkets förslag har även varit att se till ändamålsenligheten av reglerna i den nya strukturen. Partsarbetet och den vardagliga tillämpningen av arbetsmiljölagen och föreskrifterna är de viktigaste beståndsdelarna för arbetsmiljöarbetets genomförande. Därför behöver ändamålsenligheten för lokala parters tillämpning säkerställas innan beslut tas om framlagda förslag på en ny regelstruktur, eller rättare sagt en regelreform.

Remissen har beretts under hösten 2020 av LO och en arbetsgrupp utsedd av LO-förbunden med arbetsmiljöexperter med lång erfarenhet från tillämpning av föreskrifterna i praktiskt arbetsmiljöarbete. Arbetet med en ny regelstruktur har engagerat LOs miljö- och arbetslivskommitté med LO-förbunden sedan starten 2016. Gruppens branschkompetens är bred för att kunna säkerställa en god överblick av regelmateria. I gruppen har även ingått utredarkompetens, arbetsmiljörättslig och arbetsrättslig juristkompetens.

Sammanfattning av LOs övergripande synpunkter

- Regelsystemet i den nya regelstrukturen blir mer, inte mindre, svårorienterat. Det blir svårare för arbetstagare, skyddsombud och arbetsgivare att veta vilka regler som gäller. Syftet uppnås inte då begripligheten över hur föreskrifterna ska användas i relation till varandra har blivit otydligare för den som ska tillämpa regelverket på arbetsplatsen.
- Principer om systematik har låtits gå före ändamålsenlighet.
- Arbetsmiljöverket visar oförståelse för arbetsmarknadens särart, både vad gäller partsmodell och regelsystem.

- Strukturen utgår från myndighetens tillämpning av reglerna vid tillsyn i större utsträckning än från arbetsplatsens tillämpning av reglerna.
- Föreslagna regelstrukturen osynliggör skyddsombudens roll, arbetstagarnas rätt till inflytande och regelverkets samverkanskrav enligt AML 6 kap. Maktbalansen mellan arbetsgivare och arbetstagare påverkas därmed negativt.
- Konsekvensutredningarnas brister är omfattande och behöver kompletteras i de delar brister påtalas och läggas till kommande remissrapport och utgöra en grund för ett nytt arbete med arbetsmarknadens parter inför myndighetens justeringar av lagda förslag.
- Regelverket i förslaget är inte konsekvent varken i sin struktur eller terminologi.
- Den övervägande delen av allmänna råd föreslås att tas bort, eller reduceras till enstaka meningar. Ändamålsenlighet och tydlighet för att enkelt förstå tillämpning av tillhörande föreskriftsregel försvinner därmed.
- Arbetsmiljöverket tycks beskära sitt myndighetsansvar för arbetsmiljön genom att ta bort regler i förhållande till andra myndigheters regelverk, med hänvisning till dubbelreglering, trots att angränsande myndighet inte har uppgift att tillse arbetsmiljöperspektivet. Skyddsnivån påverkas negativt.
- Inkonsekvent hantering av branschspecifika regler riskerar att skapa felaktig rättstillämpning.
- Okänslighet för den nuvarande regelsystematiken leder till sänkning av skyddsnivån. En övervägande del av de allmänna råden tas bort. I vissa fall har samtliga allmänna råd till en hel föreskrift helt strukits, även de råd som har en konkret betydelse för regeltillämpningen. Detta påverkar skyddsnivån.
- Inkonsekvent användning av begrepp. Inom arbets- och arbetsmiljörätten finns skyddsombud (arbetsmiljöombud) som en tydligt definierad funktion, med särskilda roller, rättigheter och befogenheter inom arbetsmiljöns område. För att underlätta tillämpningen av reglerna, undvika begreppsförvirring och att skyddsombudens ställning undermineras, bör den korrekta terminologin i föreskrifterna vara skyddsombud/arbetsmiljöombud och inget annat.
- Jämställdhetsperspektivet har missats och därmed chansen att skapa ett mer jämställt regelsystem för ett hållbart arbetsliv för både kvinnor och män.
- Hänvisningar till regler i EU-lagstiftning samt externa standarder och regler i produktregler är mycket problematiskt. Dels för att de inte är tillgängliga för alla bland annat skyddsombud, dels är de dyra, svårbegripliga omfattande

textmassor, ofta på standardiseringsengelska. LO anser att det är fel väg att gå om man vill underlätta arbetsmiljöarbetet.

Utifrån ovanstående punkter och det som framförs i remissvarsmallen (se bilaga) avstyrker LO förslaget om ny regelstruktur i sin helhet och uppmanar till ett omtag i arbetet men nu i nära samarbete med parterna.

Utvecklade kommentarer på en övergripande och sammanfattande nivå.

LO är inte principiellt emot en uppdaterad föreskriftssamling utan har i grunden en positiv inställning till att stärka ändamålsenligheten för regelverket så att den praktiska tillämpningen blir enkel att genomföra i samverkan på arbetsplatserna. Regelverk behöver ibland uppdateras för att spegla sin samtid och lyfta in nya behov utifrån arbetslivets och samhällets utveckling. Det föreliggande förslaget bidrar tyvärr inte till detta, utan har i allt väsentligt motsatt effekt.

Arbetsmiljöarbetet är en grundläggande del i svenska arbetsmarknadsmodellen

Arbetsmiljöarbete sker till sin absolut största del genom de vardagliga rutinerna ute på landets arbetsplatser och utförs av skyddsombud, arbetstagare och arbetsgivarrepresentanter vid sidan av deras många andra arbetsuppgifter. Ett väl fungerande arbetsmiljöarbete räddar liv och förebygger att arbetstagare skadar sig eller blir sjuka på jobbet. Ambitionen att reglerna ska vara så lättillgängliga, lättförståeliga och tillämpbara som möjligt för alla skyddsombud, arbetstagare och arbetsgivarrepresentanter är därför god och välkommen.

Sådana ambitioner får naturligtvis inte förverkligas på bekostnad av det primära syftet med regelverket, det vill säga att skydda arbetstagare från olyckor och sjukdomar. Kortare formuleringar blir inte alltid enklare och det behövs en stor insikt och lyhördhet för den systematik som har byggts upp genom åren, för hur regler har utformats för att få bästa möjliga tillämpning och för samspelet där de tvingande föreskrifterna och de allmänna råden kompletterar varandra. När allmänna råd tas bort och föreskrifterna kortas ned, är det en grannlaga uppgift att säkerställa att skyddsnivån inte påverkas och att det inte skapas ett större utrymme för tolkningar av innebörd än tidigare utförlig föreskriftstext. I remissyttrandet konstateras det i ett flertal fall att tydlighet och begriplighet tyvärr gått förlorad, trots myndighetens goda ambition och syfte med framlagda förslag.

På samma sätt behövs också en förståelse för att arbetsmiljöarbetet skiljer sig på många sätt från regeltillämpning på andra rättsområden. Det sker i samspel mellan de offentlighetsrättsliga reglerna och det partsarbete som är

själva grundbulten i det vardagliga arbetsmiljöarbetet på arbetsplatser runtom i Sverige. Partsarbetet är garanten för att viktiga synpunkter från arbetstagare ingår i riskbedömningar och förebyggande arbete. Genom att merparten av arbetsmiljöarbetet sker i samverkan 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. Detta gör systemet som svenskt arbetsmiljöarbete vilar på både ändamålsenligt och samhällsligt kostnadseffektivt.

Detta är en viktig del i den svenska arbetsmarknadsmodellen och har utvecklats till ett samspel med domstolar och myndigheter som i det närmaste är unikt för rättsområdena arbetsrätt och arbetsmiljörätt. Även om skyddsombuds och skyddskommittéers roller och uppgifter tydligt framgår av arbetsmiljölagstiftningen så är det samtidigt beklagligt att inte lokala partsarbetet och arbetsmiljölagens krav på samverkan uttrycks mer konsekvent i föreskriftssamlingens föreslagna regelstruktur. Med tanke på att arbetsmiljöinspektionens mest förekommande tillsynskrav rör bristande samverkan och brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet, bör det snarast ligga i myndighetens intresse att lyfta fram vikten av partsarbetet och samverkanskravet i de föreskrifter som ska guida lokala parter i arbetsmiljöarbetet.

Ändamålsenlighet bör vara den övergripande prioriteringen

Som LO även har anfört vid tidigare tillfällen, bland annat i sitt remissvar inför Arbetsmiljöverkets beslut att inleda en förändring av regelstrukturen, så är inte dubbelregleringar eller överlappande regleringar i sig något problem. Skulle regleringar i något fall komma i motsättning till varandra så finns det tillämpbara juridiska principer för sådana situationer (principerna om lex superior och lex specialis, det vill säga att en regel av högre rang har företräde före lägre och att specialreglering har företräde för allmän reglering). Ur ändamålssynpunkt och för ökad tydlighet är det snarare tvärtom, att dubbelregleringar, hänvisningar och upprepningar kan göra den praktiska tillämpningen enklare, eftersom det blir en pedagogisk påminnelse om vilka regler som ska tas hänsyn till.

Partsarbetet och den vardagliga tillämpningen är de mest betydande beståndsdelarna i arbetsmiljöarbetet. Ett starkt fokus för LOs granskning av Arbetsmiljöverkets förslag har därför även varit ändamålsenligheten i reglerna. Trots att det kan finnas stora poänger i en enhetlig systematik och att undvika onödiga upprepningar, så bör ledstjärnan vara att framför allt hitta ett regelsystem som fyller sitt syfte, nämligen att i första hand vara en skyddslagstiftning och ett verktyg för att åstadkomma trygga och hälsosamma arbetsplatser.

Av den anledningen så riktar sig också mycket av LOs kritik av förslaget mot dess brister i ändamålsenlighet. Det vällovliga syftet med ny

regelstruktur har sagts vara att hitta en struktur som ska underlätta tillämpningen av reglerna. LO och LO förbunden har under förarbetena lyft farhågor gällande myndighetens syn på vad som behövs för att uppnå syftet.

LO med förbund har i likhet med övriga parter på arbetsmarknaden en omfattande erfarenhet av daglig praktisk tillämpning av såväl lagstiftnings- som kollektivavtalsskrivningar samt stor erfarenhet av konsekvenser i tillämpningen av förändringar av formuleringar i kollektivavtalstexter. Målgruppen som ska tillämpa en ny regelstruktur är densamma som vid kollektivavtal och situationen är jämförbar med den ständiga utveckling av avtalstexter som arbetsmarknadens parter bedriver. Denna gedigna kompetens när det gäller just regelförändringar är en utgångspunkt för LO och förbunden när kritik framförs i yttrandet av framlagda förslag.

Förslaget om ny regelstruktur riskerar att leda till att ändamålsenligheten i befintlig författningssamling går förlorad i strävan efter klarspråksbearbetade korta texter. Dessa farhågor har sin grund i att strukturen upplevs bli mindre överskådlig, att reglerna som en enskild arbetsgivare ska tillämpa 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 mer generella reglerna.

De tydligaste exemplen på detta är hanteringen av *Arbete med försöksdjur* (AFS 1990:11), *Arbete med smältsvetsning och termisk skärning* (AFS 1992:9), *Frisörarbete* (AFS 1985:18) och *Arbete i motorbranschen* (AFS 1998:8). Flera av dessa föreskrifter med särskilda risker berör LO-förbundens medlemmar och har betydelse för deras arbetsmiljö. Därför yttrar sig berörda förbund om dessa specifika föreskrifter medan övriga synpunkter samlas i detta yttrande. Exempelvis i fallet AFS 1985:19 om frisörarbete yttrar sig Handels och IF Metall yttrar sig om bland annat motorbranschen, vilket är yttranden som LO ställer sig bakom.

Särskild kritik måste riktas mot de föreslagna kapitlen 10-13 i häfte 2.1 *Vanliga risker i arbetsmiljö*, vilka riskerar att kraftigt motverka syftet med strukturreformen och åstadkomma 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 kapitler får att förhålla sig till ett regelverk som får en vidare utspridning 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 bland flera med den nya strukturen är att reglerna riskerar att bli svåröverskådliga och svårtillämpade i den praktiska vardagen. Förslaget brister starkt i sin ändamålsenlighet och tycks till alltför stor del utgått från teoretiska scenarier och de behov som uppstår vid arbetsmiljöinspektionen tillämpningen av föreskriftssamlingen, istället för att utgå från arbetsplatsen och lokala parterns behov av ett ändamålsenligt regelverk tillämpbart i det löpande arbetsmiljöarbetet.

Myndigheten har i sitt förslag till varje pris velat undvika upprepningar, men detta sker till det höga priset av att många regler blir alltför generella och att systemet blir inkonsekvent, utspjutt och svåröverblickbart. Problemet riskerar att förstärkas av att den övervägande delen av allmänna råd föreslås att tas bort, eller reduceras till enstaka meningar. 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 på deras arbetsplats.

Beskär Arbetsmiljöverket sitt myndighetsuppdrag?

På flera ställen i förslaget vill Arbetsmiljöverket avskaffa bestämmelser i arbetsmiljöföreskrifter med hänvisning till att frågan redan regleras i andra myndigheters regelverk. Förutom nedan nämnda hänvisningar till EU-förordningar så gäller detta även hänvisningar till bland annat Kemikalieinspektionens, Elsäkerhetsverkets och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) regelverk. LO har på andra ställen i detta remissvar kritiserat att Arbetsmiljöverket, i sin strävan att undvika dubbelregleringar, vill ta bort alltför många bestämmelser inom sitt eget regelverk.

Denna kritik gäller även när man vill undvika dubbelregleringar i förhållande till andra myndigheters regelverk, men i dessa fall tillkommer ytterligare problem: Viktiga arbetsmiljöaspekter riskerar att försvinna om frågorna ställs under regelverk från myndigheter som har andra uppgifter än att beakta arbetsmiljöfrågor. Dessa frågor hamnar då inte heller inom ramen för Arbetsmiljöverkets kontroll och möjlighet att utfärda förelägganden. Med sådana förslag anser LO att myndigheten kringskär sitt eget uppdrag och att skyddsnivån sänks för arbetstagare med arbetsuppgifter vars arbetsmiljöperspektiv följaktligen inte längre täcks av föreskrifter och inte inspekteras av Arbetsmiljöverket. LO finner detta märkligt och hoppas att det är en miss från myndigheten som gör att vi drar den slutsatsen. Om så är fallet behöver myndigheten förstärka, förtydliga och återinföra sina

bemyndiganden i föreskrifterna så att sådana slutsatser inte ska kunna dras varken av fack eller arbetsgivare.

Inkonsekvent hantering av branschspecifika regler riskerar att skapa felaktig rättstillämpning

I det nya strukturförslaget finns det stora skillnader mellan olika kapitel. Detta behöver inte i sig vara något negativt, eftersom det handlar om föreskrifter för många olika branscher och som har skrivits 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. Detta gäller exempelvis hänvisningar till systematiskt arbetsmiljöarbete, riskbedömningar, hur definitioner och förklaringar hanteras samt beskrivningar av vilka som omfattas av bestämmelserna.

Som framgår på flera ställen i detta remissvar så anser LO att det är av stor vikt att ändamålsenlighet får vara den övergripande ledstjärnan. Det som underlättar den praktiska användningen på arbetsplatserna ska därför ges företräde framför systematiska finesser.

Vissa inkonsekvenser kan också riskera att få juridiska följder, eller åtminstone skapa förvirring och missförstånd om rättsläget. I flera av förslagens 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 till och med införas i andra kapitel. I flera kapitel finns förtydliganden om att en inhyrare av arbetskraft likställs med arbetsgivare, medan sådana skrivningar saknas i andra kapitel.

Systematiken för den nya regelstrukturen tycks bygga på att tillämparna har kunskap om de grundläggande generella reglerna, även när det inte finns en tydlig hänvisning i varje enskilt kapitel. Men eftersom vissa kapitel gör tydliga hänvisningar till generella regler, så är det inte särskilt långsökt att tillämpare kan 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 ny översyn och beakta hur sådana felaktiga slutsatser kan undvikas och utgå från lokala parter tolkning av vad som gäller när regler inte är utskrivna men ska gälla ändå enligt myndigheten jämfört när tillhörande regler är utskrivna genom hänvisningar eller startparagrafer i ett kapitel.

Okänslighet för den nuvarande regelsystematiken sänker skyddsnivån

I sitt förslag har Arbetsmiljöverket strukit en övervägande majoritet av de allmänna råden. I vissa fall har samtliga allmänna råd till en hel föreskrift helt strukits, även de råd som har en konkret betydelse för regeltillämpningen.

Denna ovarsamma behandling av de allmänna råden riskerar också att få konsekvenser för skyddsnivån i regelverket, trots att det inte är Arbetsmiljöverkets avsikt. Relationen mellan föreskrifter och allmänna råd har skiftat över åren och skiljer sig mycket från föreskrift till föreskrift. I vissa fall (till exempel ensamarbete, anestesigaser, bilagorna till föreskriften om arbetsutrustning) har en systematik tillämpats där föreskrifterna innehåller relativt generella krav och att dessa sedan kompletteras av 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 ”det är viktigt att” eller liknande formuleringar. Att överföra föreskrifterna till det nya förslaget, men utelämna (eller formulera om till mindre skarpa formuleringar) stora delar av de allmänna råden, skulle därför medföra en sänkning av skyddsnivån. Detta tycks Arbetsmiljöverket varit ouppmärksam på i sitt arbete och en ny översyn bör göras med fokus på den skiftande relationen mellan regler och råd i olika föreskrifter.

LO kan dock instämma i att de allmänna råden i vissa fall 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 direkta råd om hur reglerna ska tillämpas (exempel på sådana informativa råd finns bland annat i anslutning till föreskrifterna om buller, gaser, arbete i explosionsfarlig miljö och cytostatika).

LO anser att Arbetsmiljöverket måste prioritera att hitta former där sådan information tillvaratas och tillhandahållas även efter strukturförändringen. Information av detta slag som stödjer tillämpningen behöver finnas tillgänglig samtidigt som en ny regelstruktur eventuellt beslutas och kan därför inte vara något som skjuts på en odefinierad 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 (allmänna råd, vägledning eller dylikt) så är det viktigt att den finns i direkt anslutning till de regler som den avser, att den är lättförståelig och lätt att hitta i samt att den inte är alltför omfattande. (Omfattande texter har också ett stort värde och det ena får inte utesluta det andra).

Brister i utredning och konsekvensutredning

Det är också anmärkningsvärt, och förtjänar skarp kritik, att många föreslagna förändringar har förklarats och utretts så pass undermåligt i

konsekvensutredningarna. Vid ett flertal tillfällen i detta remissvar lyfts frågor som bör utredas och besvaras. Skarpast kritik vad gäller konsekvensutredningar bör riktas mot att dessa nästan uteslutande har varit inriktade på eventuella konsekvenser för arbetsgivaren och framförallt ekonomiska konsekvenser. Det borde vara en självklarhet att förändringar i ett regelverk som hänförs till en social skyddslagstiftning i första hand utreds utifrån vilka konsekvenser förändringarna kan innebära för skyddsobjekten, i detta fall arbetstagarna.

Konsekvensutredning utifrån påverkan 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. Även borttagandet och införande av föreskriftsparagrafer lämnas därhän och uppmärksammas inte i konsekvensutredningen, vilket är en tydlig brist men inte förvånande men tanke på konsekvensutredningens ensidiga fokus på konsekvenser och kostnader för arbetsgivare.

Myndigheten följer i stort förordning 2007:1244 om myndigheters konsekvensutredning vid regelgivning, med undantag av i de fall en föreskrift *inte* beslutas av myndigheten, och detta innebär en fara för miljön, liv, personlig säkerhet och hälsa eller risk, då ska även konsekvenserna av den uteblivna regleringen utredas enligt förordningen. I den nya regelstrukturen flyttas föreskrifter, ofta omformulerade och föreskrifter tas bort utan att det konsekvensbedöms. Utifrån förordningens linje vore det rimligt att myndigheten hade aktualiserat arbetet med konsekvenser för liv, personlig säkerhet och hälsa när det gäller förändringar i regler som rör skyddslagstiftning för just liv, hälsa och säkerhet.

LO finner det föga troligt att myndigheten inte skulle ha rätt att göra konsekvensbedömningar utifrån intentionerna med arbetslagstiftningen, men har kanske av resursskäl inte prioriterat det, vilket i så fall är att anse som ett misstag i resursprioriteringen. Om myndigheten inte ansåg sig ha rätt att göra en bredare konsekvensutredning utifrån förordning 2007:1244 trots att de såg behovet, hade det varit rimligt att signalera detta till arbetsmarknadsdepartementet som kunde ha breddat myndighetens uppdrag eller utfärdat ett tilläggsuppdrag. Den enklaste lösningen hade varit att involverat arbetsmarknadens parter i arbetet med konsekvensbedömningarna för att få en fylligare bild av konsekvenserna.

Konsekvenser för arbetstagarnas skyddsnivå i en skyddslagstiftning för arbetstagare bör vara oantastligt prioriterat i Arbetsmiljöverkets konsekvensbedömningar, vid sidan av förordning (2007:1244) stora fokus på konsekvenser för arbetsgivares ekonomi och administration.

Det saknas även konsekvensutredningar som bedömer de utbildnings- och informationskostnader Arbetsmiljöverkets regelreform kommer generera för myndigheten och för arbetsmarknadens parter centralt och lokalt. LO hade även gärna sett en konsekvensbedömning av implementeringstidens betydelse för att övergången inte ska påverka skyddsnivåer och samverkan negativt. En sådan här regelreform kommer kräva en utbildningskampanj som vi förväntar oss att Arbetsmiljöverket omsätter för att regelövergången inte ska påverka skyddsnivåer eller försämra samverkan på arbetsplatserna.

Utöver en informations- och utbildningskampanj från myndighetens sida kommer förändringen medföra en markant ökad utbildningskostnad för varje fackförbund och omarbetning av utbildningsmaterial och detsamma gäller även för företagen där våra medlemmar är anställda samt ökade kostnader för Prevent, Suntarbetsliv och Partsrådet. Vid flertalet intressentmöten där Arbetsmiljöverket övergripande informerat om pågående arbete har parterna lyft att en sådan här stor förändring borde kombineras med utbildningsstöd för företag och arbetsmarknadens parter och deras organisationer. Detta för att underlätta och säkerställa att det faktiskt planeras för ett adekvat kunskapshöjande implementeringsarbete på arbetsplatserna.

Sammanfattningsvis anser LO att konsekvensutredningarna har stora brister och behöver kompletteras utifrån arbetsmiljölagens intentioner och hur arbetstagarinflytandet över sin arbetsmiljö och skyddsnivåerna påverkas av förändrade föreskrifter och den nya strukturen. En komplettering behöver göras av konsekvenserna inför kommande remissrapport och ligga till grund för en dialog med parterna inför myndighetens justeringar av lagda förslag.

Uteblivet genusperspektiv i hantering av föreskrifter i den nya strukturen

LO anser att förslaget behöver gås igenom utifrån ett jämställdhetsperspektiv och revideras så att föreskriftssamlingen går mer i linje med de senaste decenniernas ökade kunskaper om skillnader i både arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet mellan kvinno- och mansdominerade yrken. Insikter om detta saknas i Arbetsmiljöverkets förslag trots att det har varit, och med stor sannolikhet kommer att förbli, en viktig uppgift för myndigheten att kartlägga och motverka dessa skillnader.

Redan i dag är kvinnodominerade arbetsmiljöer mindre reglerade och får luta sig mot allmänt hållna föreskrifter med stort tolkningsutrymme. I ett fåtal fall som exempelvis den kvinnodominerade gruppen frisörer har det funnits särskilda föreskrifter för att förebygga risker och arbetsskador. Denna väljer Arbetsmiljöverket att avskaffa och hänvisar till användning av allmänna regler och någon reglering att hitta för den särskilt insatte i häftet 3.1 ”specifika risker vid vissa typer av arbeten”. Uppfattningen inom branschen blir sannolikt att rådande frisörföreskrifter avskaffats och

skyddsnivån sänkts då de gamla föreskrifterna inte återfinns i den nya strukturen. Det skulle krävas en massiv informations- och kunskaphöjande insats av myndigheten gentemot frisörer för att motverka en sänkt skyddsnivå på arbetsplatserna. Problematiken och förslag runt detta utvecklar Handels ytterligare i sitt yttrande gällande Frisörföreskrifterna i den nya regelstrukturen.

LO anser att Arbetsmiljöverket med regelförändringar i en ny regelstruktur bidrar till en ytterligare försämring av kvinnodominerade verksamheters skyddsnivå. Ojämligheten i arbetsmiljövillkor ökar jämfört med exempelvis den mansdominerade byggsektorn som i remissförslaget istället fått utvecklade regler för att höja skyddsnivån och motverka arbetsolyckor i linje med nationella arbetsmiljöstrategin som löper ut år 2020.

Arbetsmiljöverket hade mycket goda möjligheter att genom detta arbete förstärka kvinnors rättigheter till ett hållbart arbetsliv med mindre stress och arbetsrelaterade sjukdomar i linje med såväl forskning som den nationella arbetsmiljöstrategin. Tyvärr tycks inte det viktiga jämställdhetsperspektivet tagits i beaktande som en styrande del av regelförändringsarbetet och därmed har myndigheten missat chansen att föreslå en regelreform för ett hållbart arbetsliv för alla.

Otydligt att systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) är grunden för arbetsmiljöarbetet

Det är olyckligt att referenser till det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) och skyddsombudens medverkan och samverkan mellan arbetsgivare och skyddsombud i många fall har strukits i olika föreskrifter och allmänna råd. Detta är ett problem som lyfts på flertalet av de intressentmöten Arbetsmiljöverket hållit efter att remissen gick ut på behandling. Såsom LO uppfattat det anser Arbetsmiljöverket att SAM-arbetet i samverkan och skyddsombudens roll ska ses som oförändrat genom häfte 1.1, kap 2 om systematiskt arbetsmiljöarbete. Det är enligt Arbetsmiljöverket ett underförstått budskap som i linje med ambitionen att få ner antalet föreskrifter har därmed tydliggörande föreskrifter och allmänna råd försvunnit. LO menar att det måste till en hänvisningsparagraf till SAM i början av varje kapitel annars är risken stor att arbetsgivare och skyddsombud kommer sakna dessa kunskaper vid tolkning och tillämpning av regler i övriga föreskriftshäften och kapitel. Det är lätt att som lekman utgå från att det som inte syns i regeltext eller råd inte heller finns och därmed inte gäller. Med ambitionen att det ska vara lätt att göra rätt för arbetsgivaren, behöver det också tydligt framgå vad som förväntas göras i relation till de risker som åligger arbetsgivaren att hantera.

Partsarbetet och den vardagliga tillämpningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet är de mest betydande beståndsdelarna i ett framgångsrikt arbetsmiljöarbete. Det är även bland de mest förekommande bristerna vid

arbetsmiljöinspektionerna. Därför menar LO att det är mycket viktigt att SAM lyfts fram på återkommande ställen i förslaget om en ny regelstruktur.

Använd korrekt terminologi för skyddsombud

På flera platser (bland annat häfte 2.1, 3:10 och 5:29) används benämningar som arbetstagarrepresentanter eller arbetstagarföreträdare. Detta görs även i de nuvarande bestämmelserna. Antagligen förekommer detta för att skapa en symmetri i språket till arbetsgivarföreträdare med en hänsyftning på rollen som chef eller möjligen en tjänst med HR-funktion. Motsvarande uttryck för arbetstagare definieras eller förklaras inte och kan därmed kanske utses eller beordras av arbetsgivaren att anta rollen. LO tror inte att det är det Arbetsmiljöverket syftar till när de använder begreppen, men på arbetsplatsnivå skapar begreppen otydlighet och tvistighet i vad det egentligen är för roller som åsyftas i föreskriftstexterna. Inom arbets- och arbetsmiljörätten finns skyddsombud (arbetsmiljöombud) 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 (arbetsmiljöombudens) ställning undermineras, bör detta vara den korrekta terminologin att använda när man talar om en företrädare som är föreslagna av arbetstagarna och utsedda av facket.

LO föreslår att skyddsombud/arbetsmiljöombud ersätter andra begrepp som förekommer där rollen som skyddsombud/arbetsmiljöombud åsyftas. Detta handlar inte bara om att vara korrekt och tydlig utan är även av stor vikt även för framtida digital sökbarhet efter de föreskrifter där skyddsombud/arbetsmiljöombuds roll betonas särskilt, utöver det löpande systematiska arbetsmiljöarbetet som ska göras i samverkan mellan arbetsgivare och skyddsombud kopplat till alla delar av författningssamlingen som berör arbetsställets verksamhet.

Grundläggande arbetsmiljöregler vid planering, projektering och samordning - för dig som är byggherre, projektör eller byggarbetsmiljösamordnare, häfte 1.2.

Reglerna i häfte 1.2 som gäller byggherre, projektör och byggarbetsplatsmiljösamordnare har genomgått mer omfattande förändringar än andra föreskrifter i förslaget till ny regelstruktur. Förändringarna innebär sammantaget ett steg i positiv riktning, särskilt eftersom roll- och ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna görs tydligare. Något som bland annat Byggnads efterfrågat i likhet med övriga berörda parter.

När det gäller häfte 1.2 så innehåller det förändringar i sakinnehåll och skyddsnivåer som LO hanterar genom att Byggnads lämnar ett mer detaljerat remissyttrande på föreskrifterna som LO med övriga förbund

ställer sig bakom. I detta yttrande lämnar LO med alla LO-förbund mer generella synpunkter angående häfte 1.2 och ett fåtal synpunkter på enskilda föreskriftsregler. LOs och Byggnads yttranden ska ses som komplement till varandra.

Det är välkommet att det tydliggörs vad som gäller när privatpersoner tar in olika underentreprenader och därmed blir byggherre (kap 5). I dagsläget upplevs det som mycket otydligt och det finns många olika tolkningar och tillämpningar av reglerna. Det är också bra med förtydligande av vad de olika rollerna (Bas-U/ Bas-P, Byggherre) innebär och förväntas bära för ansvar och arbetsmiljöuppgifter. Det är även bra att utbildningskrav för rollerna tydliggörs och ska kunna styrkas. Dessa förändringar kan förebygga dagens brister och risker med att personer med ansvar för arbetsmiljön helt eller delvis saknar den kompetensen och utbildning som uppdraget kräver. Dessa förändringar bedöms bidra till att minska arbetsolyckor och dödsolyckor inom byggsektorn.

Hänvisningar till externa standarder och regler i föreskriftshäften om produktregler. Häfte 1.3 med flera

De oharmoniserade produktkraven riktade mot tillverkare har lyfts ut från sitt tidigare sammanhang och nu samlats i gemensam författning, riktad till de som vill ha utrustning typkontrollerad ex tillverkare. Utifrån målgrupper som tillverkare och leverantörer som ansvarsobjekt är det logiskt, men Arbetsmiljöverket tycks glömma att det inte endast är tillverkare och leverantörer som tillämpar användningskrav och produktkrav i arbetsmiljöarbetet. Även i de arbetsmiljöer som produkterna används har reglerna avgörande betydelse för säkerhets- och arbetsmiljöarbetet. För ett skyddsombud går det inte att veta vad det är för krav som gäller i de standarder som det hänvisas till. Både arbetsgivaren och skyddsombudet får blint lita till att standarderna har bra säkerhetskrav för produkten och att användarinformationen är tillräcklig och att produkten lever upp till kraven. En standard måste köpas och är ofta dyr och därmed ofta inte tillgänglig för skyddsombuden om inte arbetsgivaren själv valt att köpa in standarden. Detta skapar många outredda frågor och praktiska tillämpningsproblem.

Det är flera saker som är problematiskt med att hänvisa till standarder. Det första är just betalväggen för att komma åt innehållet i standarder som föreskrifter hänvisar till. Arbetsgivare måste köpa in standarder för att själv veta vad deras produkter ska leva upp till och likaså för att ge skyddsombuden möjlighet att kunna utföra sitt uppdrag, fast de kanske inte vill certifiera sig enligt standarden i övrigt. Bistår inte arbetsgivaren att tillhandahålla den information skyddsombudet behöver i sitt uppdrag ses det som hindrande av skyddsombud.

Det föreskrifterna förutsätter kan inte heller ses som konkurrensneutralt för arbetsgivarna. Förutom problematiken med betalväggar för att komma åt standarder är det även märkligt att hänvisa till standard som skapas av organ som saknar den insyn och styrning som ett demokratiskt styre som myndigheter har. Standarder tas fram och ägs av en organisation som tillhandahåller och utvecklar standarder utifrån starka näringslivsintressen, ofta på en ovanstatlig internationell nivå. Så krasst sett skapas en situation där svenska föreskrifter understödjer en monopolsituation där alla arbetsgivare som berörs av en föreskrift med standardhänvisning tvingas betala för information som krävs för att kunna efterleva föreskrifter.

En annan problematik är just själva framtagandet av standarder. I de tekniska standardiseringskommittéerna sitter i dagsläget ett antal grupper. Det är den akademiska världen, tillverkare, myndigheter och intresseorganisationer. I Sverige har vi en relativt bra mix av dessa som grundar sig på svenska modellens samarbetsanda. Så fort vi går utanför Sverige gränser så blir partsfördelningen en helt annan. Här är det tillverkare från näringslivet som är i massiv majoritet och de har sina egna agendor för gränsvärden i standarder och de handlar inte i första hand om säkerhet. En lagstiftning ska inte styras av kapitalet utan tas fram i en demokratisk anda.

Sedan kan tilläggas att standardiseringsengelska inte är vad arbetsgivare eller skyddsombud vanligtvis är bevandrad och har kompetens i, vilket gör det än mer svårtillgängligt och försvårande.

Ännu ett problem är svårigheten för skyddsombuden att få rådgivning från sina fackförbund när det gäller olika standarders regler och eventuellt avgörande gränsvärden. Vi från LO och förbunden har inte tillgång till standarderna om vi inte har personer utsedda i de tekniska kommittéerna som hanterar respektive standard. Alltså kan vi inte stödja skyddsombuden i att följa upp och kontrollera om det innebär försämringar av skyddsnivån när det byts från svensk standard till europeisk standard. Detta i sig gör det till ett omöjligt uppdrag att komma med synpunkter baserat på eventuellt förändrat regelvärde i de delar förslaget hänvisar in i standard. Vi kan inte jämföra och bedöma hur hänvisningen till en standardregel vi inte har tillgång till påverkar dagens skyddsnivå. Har arbetsmiljöverket tänkt sig att alla som ska yttra sig om remissen ska betala för alla de standarder som berörs för att kunna avgöra om nuvarande regels skyddsnivå förändrats jämfört med regeln i standarden som anges i förslaget? Redan i arbetet med detta remissyttrande stöter vi på den problematik som kommer bli verkligheten på arbetsplatserna.

I dag kan man av föreskrifterna se helheten mellan produkt och arbete och den arbetsmiljö som uppstår. Förslaget med hänvisningar till regler man

hittar i standarder kommer sannolikt att påverka efterlevnaden av föreskrifterna. Det är även en risk att arbetsgivaren missar sambanden mellan produkt och arbete (människa-maskininteraktionen) i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Vikten av att fackliga organisationer är med i det europeiska och svenska standardiseringsarbetet för att bevaka arbetsmiljöfrågor kommer om förslaget om ny regelstruktur blir verkligt bli extremt viktigt.

Det kommer att vara där facken måste påverka för att få till ändringar gällande produkters utförande, kontroller och viktiga gränsvärden. Påverkan måste ske på den arenan där det inte alltid är forskningsresultat och hälsa som är tillverkarens och arbetsgivarens primära mål utan minst lika mycket ett ekonomiskt intresse. Försiktighetsprincipen för liv och hälsa är inte den självklart rådande principen i dessa sammanhang.

Med förslaget skulle man kunna anta att Arbetsmiljöverket kommer återgå till att lägga mer resurser på att delta i standardiseringsarbetet än i dag, då det även blir myndighetens sätt att påverka och ha koll på de regler deras föreskrifter hänvisar till. Slutligen gällande hänvisning till standarder är det viktigt att det tydligt framgår vilken standard det är och vilken upplaga, då dessa tas upp för översyn av revidering vid jämna mellanrum.

LOs ståndpunkt är att det ska framgå av föreskrifterna vilka regler som gäller och inte hänvisa till andra juridiska dokument och standarder. Om Arbetsmiljöverket ändå formulerar krav på standard för att uppfylla arbetsmiljökraven ska dessa vara kostnadsfria.

Återkommande synpunkter i mallen

I den mall som Arbetsmiljöverket har tillhandahållit för remissvaren finns utrymme för detaljerade synpunkter och på många ställen i remissvaret finns kritik mot förändringar i ordval eller formuleringar. Vi är medvetna om att denna remissrunda inte avser förändringar som är helt och hållet språkliga, men de förändringar som vi anmärker på är sådana som vi befarar kan leda till en förändring i tillämpningen och därmed också en förändring av skyddsnivån. Eftersom det saknas förarbeten och dylikt med rättskällevärde för att tolka arbetsmiljörättsliga föreskrifter och eftersom inte heller konsekvensutredningarna tycks vara skrivna med den avsikten, så blir ordalydelsen i föreskrifterna av stor vikt.

Vid flera tillfällen i konsekvensutredningar och annan text understryker Arbetsmiljöverket att innebörden och skyddsnivån av reglerna ska förbli oförändrade trots förändringar i språk och struktur. Detta är dessvärre en starkt juridifierad förståelse av regeltolkning, som inte fullt överensstämmer med hur arbetsmiljöregler används i dagligt bruk. I dagligt bruk och särskilt när det har gått en tid efter den föreslagna strukturreformen, så kommer

reglernas ordalydelse att vara avgörande för hur reglerna förstås och tillämpas. Myndighetens försäkringar 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 så hänvisas i många fall enbart till 1:3 AML utan några närmare förklaringar eller exemplifieringar. Som framhållits i våra kommentarer till flera kapitel så är sådana hänvisningar inte särskilt ändamålsenliga och lättolkade. Särskilt eftersom arbetsgivarbegreppet inom arbetsmiljörätten skiljer sig från många andra rättsområden, så behöver dessa skrivningar justeras så att de kan förstås och tillämpas i praktiska vardagssituationer utan att någon ytterligare lagtext behöver konsulteras och utan att några särskilda lagtolkningar behöver göras.

I åtminstone två fall (*Arbete med djur* och *Kemiska arbetsmiljörisker*) föreslås bestämmelser i föreskrifter att utgå därför att de redan finns reglerade med direkt effekt i EU-förordningar och att Arbetsmiljöverket därmed vill undvika dubbelreglering. Detta är en mycket teoretisk inställning, som vittnar om bristande förståelse för den vardagliga tillämpningen av arbetsmiljöregler. Det innebär inte en förenkling, vare sig för arbetsgivare, skyddsombud eller arbetstagarare, att förutsättas känna till att det, utöver svenska lagar, förordningar och föreskrifter, också finns viktiga, tvingande regleringar i EU-förordningar. Dessa förordningar skiljer sig på många sätt från svensk regeltradition, de är ofta mycket omfattande (de förordningar som avses i dessa fall är 44 respektive 530 sidor långa), de är ofta svårtydda till sin ordalydelse och i förslaget till ny regelstruktur så saknas överhuvudtaget lätta hänvisningar till förordningar. Arbetsmiljöverket bör justera sitt förslag i dessa delar, så att dessa regleringar förblir i föreskrifterna.

På flera platser (bland annat häfte 2.1, 3:10 och 5:29) 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 (arbetsmiljöombud) 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 (arbetsmiljöombudens) ställning undermineras, bör detta vara den korrekta terminologin att använda när man talar om arbetstagarrepresentanter på arbetsmiljöns område.

Återkommande problematik i förslaget om ny regelstruktur är brister i definitioner och förklaringar av begrepp som inte används på ett konsekvent sätt. På ett flertal platser i Arbetsmiljöverkets förslag har definitioner och förklaringar av termer och begrepp flyttats om eller tagits bort. Att de har flyttats om och spridits ut (särskilt i häfte 2.1, kap 10-13) bidrar inte till en ökad överblickbarhet utan skapar svårigheter vid tillämpning. Att definitioner och förklaringar i vissa fall har tagits bort är också olyckligt, eftersom det ofta antingen handlar om facktermer som inte förekommer i vardagligt språkbruk eller om uttryck som behöver definieras med en viss precision. Vilket Arbetsmiljöverket själv påpekar är en viktig del i klarspråksarbetet, se konsekvensutredning till häfte 3.1, sid 15.

Vad gäller reglerna om arbetsplatsens utformning så innehåller förslaget i allt väsentligt samma formuleringar och bestämmelser som den ännu inte ikraftträdde AFS 2020:1 Arbetsplatsens utformning. I remissvar 2018-03-25 framförde LO och medlemsförbunden ett flertal kritiska synpunkter på denna föreskrift, vilka alltså har relevans. Skarp kritik riktades då bland annat mot att inskränka bestämmelsens tillämpningsområde till arbetsplatser som en arbetsgivare råder över och i transportmedel. Denna kritik kvarstår, eftersom den väsentligt skulle inskränka skyddsombuds möjligheter att agera å arbetstagarnas vägnar på de sätt som beskrivs i remissvaret. Arbetsmiljöverket har inte tagit tillfället i akt att justera denna förändring, vilket är beklagligt.

Arbetsprocessens behov av partssamverkan för ett nytt och bättre förslag

Förslaget om Ny regelstruktur innebär i nuvarande form en omvälvande regelreform som inte är genomarbetad och skulle få stora negativa effekter på dagens arbetsmiljöarbete. LOs bedömning är att det återstår mycket arbete för att föreskriftssamlingen ska upplevas rättssäker och vara ändamålsenlig utifrån arbetsmiljölagens intentioner.

Regelreformen Ny regelstruktur presenteras i en tid då andra aktuella arbetsrättsliga frågor som LAS och minimilöner står i rampljuset. Det är synd att detta sammanfaller i tid då en sådan här föreskriftsreform för hela arbetsmarknaden förtjänar att uppmärksammas betydligt mer då det får långtgående effekter på arbetsmiljöarbetet, maktbalansen och skyddsnivån för arbetstagarna. Bakom förslaget ligger ett stort och komplext arbete hos Arbetsmiljöverket som tagit mycket resurser i anspråk sedan år 2016. Vid analys av resultatet är den samlade uppfattningen hos LO och LO-förbunden att förslaget inte är färdigarbetat och hade behövt bearbetas ytterligare i samverkan med arbetsmarknadens parter vilket hade borgat för ett starkare arbetsplatsperspektiv jämfört med det myndighetsperspektiv som nu präglar förslaget.

Att förslaget inte är färdigbearbetat visar sig tydligt genom att det förekommer rena felaktigheter i texterna. I och med denna remisshantering fungerar arbetsmarknadens parter som en kontrollfunktion. LO menar att kontrollfunktionen med parterna borde ha gjorts som en del av myndighetens arbete för ett få till ett förslag som hade haft en större möjlighet att leva upp till ambitionen om ett enklare och tydligare regelverk för arbetsplatserna, utan borttappad ändamålsenlighet och rättssäkerhet. Ett betydligt mer inkluderande samarbete under hela utvecklingsprocessen och lyhördhet för parternas olika åsikter hade kunnat förebygga den omfattande kritik som parterna nu för fram.

En grundläggande förutsättning för ett bättre förankrat förslag och mottagande av en regelreform av den här digniteten hade varit att förslaget arbetats fram med ett erkännande av *båda* parternas roller och utgått från lokala parter samverkan på arbetsplatsen. Det saknas en grundläggande förståelse för vikten av samverkan med arbetsmarknadens parter och intresse för att ta del av parternas kompetens och kunskap om arbetsplatsernas, arbetsgivares, arbetstagares och skyddsombuds förutsättningar, vilket är något parterna återkommande påtalat sedan arbetet påbörjades år 2016. Dessvärre måste LO konstatera att LO och LO-förbunden varken löpande eller i tillräcklig utsträckning har varit inkluderade och samverkat i detta omfattande arbete (förrän nu i remissrundan) och att förslaget därför inte haft förutsättningar att kunna leva upp till de behov arbetstagersidan har av ett regelverk där skyddsnivåer och skyddsombud- och arbetstagarinflytandet är oförändrat eller rent av stärkt.

LO förordade initialt ett arbetssätt med trepartssamverkan med trepartiska projektgrupper liknande det arbetssätt Norska Arbeidstilsynet hade under en betydligt längre projektperiod för att ta fram sitt förslag på ny regelstruktur. Motsvarande regelreform togs i Norge fram i trepartssamverkan och grundade sig på konsensusbasis med god förankring som borgade för en god implementeringsvilja. Det hade sannolikt i likhet med Norges process tagit längre tid, men det hade tjänats in genom en bra förankring som ökat legitimiteten av förändringen av reglerna hos parterna och skapat en gemensam förståelse för konsekvenser i tillämpning och de omställningsbehov som finns gällande information och kunskapsstöd vid implementeringen.

Som läget nu är blir det ofrånkomligt att remissyttrandet från LO är mer negativt än vad det hade behövt vara om processen gått till på ett inkluderande sätt och följaktligen mer negativt än vad vi egentligen skulle vilja att det hade behövt vara.

Samtidens behov av en förstärkt samverkan i regelverket för hälsa, säkerhet och arbetstagarinflytande

I en samtid då anställningstryggheten försämras och bidrar till lägre inflytande och som medför osäkerhet hos arbetstagarna när det gäller att signalera brister, risker och egna krämpor till arbetsgivaren, tydliggörs behovet av en stärkt svensk arbetsmiljölagsstiftning med ett stärkt inflytande för skyddsombuden och arbetstagare. Det är även en viktig förutsättning för att uppfylla den nationella arbetsmiljöstrategin med ett hållbart och friskt arbetsliv där alla ska kunna, orka och ha arbetsmotivationen till att jobba ett helt arbetsliv. Istället förstärks både ojämlikheten och ojämställdheten på svensk arbetsmarknad av förslaget. Mansdominerade verksamheter som byggsektorn har fått mer genomarbetade och förtydligade föreskriftstexter gällande arbetsmiljöansvar medan befintliga föreskrifter inom kvinnodominerade verksamheter, som frisörföreskrifterna, avskaffas och sägs ska fångas in i arbetet med grundläggande arbetsmiljöregler och vanliga risker där det är svårare att göra sina yrkesspecifika behov synliggjorda. Förslaget grundar sig i stora delar på en teoretisk juridisk bedömning som inte utgår från lekmäns praktiska tillämpning av reglerna på arbetsplatsen. Där arbetsplatskultur och organisatorisk och social struktur har större effekt på hur regler tolkas och efterlevs än en teorins regelkonstruktion.

Maktbalansen mellan arbetsgivare och skyddsombud förändras påtagligt genom förslaget om ny regelstruktur när skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet osynliggörs i förslaget till den nya regelstrukturen. Detta måste åtgärdas för att inte tippa arbetsmiljölagsstiftningens intention på ända. Föreskrifternas funktion att konkretisera arbetsmiljölagsstiftningen går förlorad i avgörande delar som gäller samverkansskyldigheten (AML 2 kap 1a §) mellan arbetsgivarföreträdare och arbetstagarföreträdare, som det systematiska arbetsmiljöarbetet (AML 2 kap 2 a§) bygger på, kopplat till resterande reglerade risker i författningssamlingen.

Regelförenklingen och den nya strukturen leder tillsammans till en ny sorts otydlighet med ännu mer svårtolkade regelformuleringar om vilka sorters krav på åtgärder som skyddsombud och arbetstagare kan ställa på sin arbetsgivare kopplat till arbetsmiljölagens krav. Ett omdiskuterat exempel värt att nämnas är vilka krav som kan ställas på arbetsgivarens organisering av rehabiliteringsverksamheten enligt AML 3 kap. 2a § när det föreskriftsstöd (AFS 1994:1) som tidigare tydliggjort lagens krav i decennier nu är borttaget. Trots att AML 3 kap. 2a§ gäller och säger att arbetsgivaren ska organisera arbetsanpassning och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som vilar på hen enligt AML och 30 kap socialförsäkringsbalken.

Förändringen med att helt ta bort alla föreskrifter som berör rehabilitering ger såklart signaler om ett minskat rehabiliteringsansvar utifrån arbetsmiljölagen, även fast Arbetsmiljöverket säger att det inte är en förändring i skyddsnivån i lagen. Dock är det svårt för chefer och

skyddsombud som ägnar sig åt praktisk regeltillämpning och inte är jurister att dra den teoretiska slutsatsen. Samtidigt pekar statliga utredningar på vikten att Arbetsmiljöverket samverkar med Försäkringskassan för att ta sitt myndighetsansvar att tillse att arbetsgivare säkrar upp och organiserar rehabiliteringsverksamheten på arbetsplatserna för att stärka den delen av sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen så att arbetstagare bättre ska kunna komma åter till arbetsplatsen efter sjukdom. (*Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess*, SOU 2020:24).

Avslutande kommentar

LO och LO-förbunden hoppas, trots vår skarpa kritik och många synpunkter, på ett konstruktivt arbete framöver i en god samverkansanda med Arbetsmiljöverket och övriga parter på arbetsmarknaden. Det är en förutsättning för att detta projekt till slut kan komma att utvecklas och slutföras med ett tillfredsställande resultat även för LO och LO-förbundens medlemmar och skyddsombud. Vi hoppas att Arbetsmiljöverket delar bilden av vikten av att se över sina arbetsmetoder och inkludera parterna i högre utsträckning så att parternas kompetenser och kunskaper om regeltillämpningen på våra medlemmars arbetsplatser tillvaratas. LO hoppas och tror att även Arbetsmiljöverket ser vinsten med ett närmare samarbete med båda partssidorna i sitt fortsatta arbete med en ny regelstruktur och att det kan vara en god investering att skjuta på ikraftträdandetiden för att fortsätta arbetet tillsammans med parterna för att säkerställa en rättssäker och ändamålsenlig tillämpning och god förankring på arbetsmarknaden.

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

När det gäller införandet av det nya regelverket vill LO trycka på 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. Enbart att planera och genomföra den massiva informationsinsats som måste genomföras för arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer, skyddsombud samt arbetstagare och arbetstagarorganisationer tar ett år. Dessutom måste allt informations- och utbildningsmaterial som i dag finns revideras och uppdateras, detta gäller inte bara för Arbetsmiljöverket självt utan även för arbetsmarknadens parter och de partsgemensamma organen på arbetsmiljöområdet, till exempel Prevent, Partsrådet och Suntarbetsliv. Lagg till det de revideringar och

anpassningar som parterna behöver göra i sina kollektivavtal där det finns skrivningar kopplade till dagens arbetsmiljöföreskrifter och allmänna råd.

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

Avslutningsvis. Trots att det finns vissa detaljer i förslaget som LO ändå kan se innebär vissa förbättringar som ett tydliggörande av ansvarssubjekt i häfte 1.2 om byggherrar, projektörer, med flera så innebär den övervägande delen av förslaget så omfattande och genomgående försämringar för arbetstagarna och skyddsombudsrollen, att den samlade bedömningen är att förslaget om ny regelstruktur avstyrks i sin helhet av LO.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Susanna Gideonsson

Carola Lofstrand
Handläggare