

## Naturvetarnas remissvar avseende *Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus* (SOU 2022:45)

### Bakgrund

Saco har fått möjlighet att yttra sig över statens offentliga utredning *Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus*, SOU 2022:45. Utredningen innehåller tre delar.

I den första delen analyserar utredaren förutsättningarna för att utöka rådighetsansvaret i arbetsmiljölagen (1977:1160), nedan AML, till att gälla även situationer där arbetsgivaren inte själv har rådighet över arbetsstället men där det kan finnas någon annan aktör som har möjlighet att påverka arbetsmiljön på ett sådant sätt att den aktören kan ges ett arbetsmiljöansvar. Utredarna har haft så kallat plattformarbete i åtanke<sup>1</sup> och har beaktat Saco:s rapport *Varför gigger akademiker* (2021), varigenom Saco uttryckt att arbetsmiljöansvaret för digitala plattformar måste ses över och fler kunskapsintensiva digitala plattformar måste omfattas av Arbetsmiljöverkets tillsynsinsatser.

Den andra delen innehåller utredarens ställningstaganden till om det ska vara möjligt för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgift för vissa överträdelser som är meddelade med stöd av bemyndiganden i 4 kap. 10 § AML, nämligen sanktionsavgifter kopplade till föreskrifter om social och organisatorisk arbetsmiljö. Utgångspunkten är att de organisatoriska och sociala faktorerna i arbetsmiljön är en av de främsta orsakerna till kvinnors arbetsrelaterade ohälsa och att den typen av ohälsa ökar.

Utredningens tredje del innehåller analyser och förslag om hur AML kan förtydligas så att arbetsgivare i högre utsträckning än idag använder företagshälsovård i det förebyggande arbetsmiljöarbetet som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

### Om Naturvetarna

Naturvetarna ingår i Saco och är fackförbundet för akademiker inom naturvetenskap. Våra 34 000 medlemmar är utbildade inom livsvetenskaperna, de fysiska vetenskaperna, matematik och IT. Medlemmarna finns på arbetsmarknadens alla sektorer och många arbetar inom life science, miljö, lant- och skogsbruk. Av Naturvetarnas Arbetsmiljörapport från 2021, se [bilaga 1](#), framgår bland annat att 48 procent av respondenterna under de senaste tolv månaderna haft psykosociala besvär (t.ex. ångest, oro, nedstämdhet) kopplat till arbetet. Det framgår också att 26 procent av respondenterna anser att arbetsgivaren inte sköter det systematiska arbetsmiljöarbetet på ett bra sätt.

---

<sup>1</sup> SOU 2022:45 s. 36 ff.

## Naturvetarnas synpunkter

### 3.8.2 Ett utvidgat rådighetsansvar

*Utredningens förslag:* Bland annat att två nya paragrafer införs i arbetsmiljölagen som innebär att en ytterligare aktör, nämligen uppdragsgivaren, ges ett arbetsmiljöansvar i vissa fall. Den ena paragrafen avser anlitande av fysiska personer och den andra avser anlitande av juridiska personer som i sin tur låter någon utföra arbetet. De nya bestämmelserna innebär att den som anlitar en fysisk eller juridisk person för att utföra arbete i sin verksamhet, utan att anställa eller hyra in den som utför arbetet, och har det huvudsakliga inflytandet över arbetsmiljön, ska vidta de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete.

Arbetsmiljölagen är endast tillämplig på arbete som utförs i Sverige och det är inte möjligt att föreslå arbetsmiljoregler som gäller utanför landets gränser.<sup>2</sup>

*Naturvetarna tillstyrker* utredningens förslag. För Naturvetarnas medlemmar kommer frågan om förslaget territoriella tillämplighet få stor betydelse eftersom Naturvetarna bedömer att tjänster som utförs av akademiker genom s.k. kunskapsintensiva plattformar<sup>3</sup> många gånger är digitala. Att förslaget territoriella tillämplighet för digitala tjänster inte är helt klart och behöver utvecklas genom praxis<sup>4</sup> innebär att det kan finnas en risk för kringgående av lagstiftningen i situationer då både arbetsgivaren – exempelvis i form av en kunskapsintensiv plattform – och uppdragsgivaren befinner sig i utlandet, medan arbetstagaren permanent befinner sig i och utför digitalt arbete i Sverige. Naturvetarna avser att följa utvecklingen noggrant samt efterlyser analyser av möjligheter till internationella samarbeten som tar sikte på sådana och dylika situationer.

## 4. Sanktionsavgifter på fler områden

*Utredningens förslag:* Att det ska vara möjligt för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgift för överträdelse av vissa föreskrifter som är meddelade med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 10 § AML. Att en föreskrift är processinriktad, såsom AFS 2001:1 behöver inte utgöra ett hinder för att föreskriften förenas med sanktionsavgift. Att vissa delar av AFS 2001:1 enligt föreskrifternas nuvarande lydelse inte lämpliga att förenas med sanktionsavgift.<sup>5</sup>

*Naturvetarna tillstyrker* utredningens förslag och instämmer med utredarens övergripande mål att stärka skyddet mot arbetsrelaterad ohälsa på grund av organisatoriska och sociala faktorer i arbetsmiljön. Naturvetarna delar också utredarens bild av behovet att stärka nämnda skydd för kvinnor i kvinnodominerade branscher. Likt utredaren anser Naturvetarna att det är nödvändigt att ge Arbetsmiljöverket möjligheten att koppla sanktionsavgifter till föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö och tillstyrker utredningens förslag att ändra 8 kap. 5 § AML så att Arbetsmiljöverkets bemyndigande att föreskriva om sanktionsavgifter utökas genom att myndigheten får möjligheter att koppla

---

<sup>2</sup> SOU 2022:45 s. 177.

<sup>3</sup> Begreppet används av Saco i *Varför gigar akademiker*, Saco, 2021, s. 19.

<sup>4</sup> SOU 2022:45 s. 177.

<sup>5</sup> SOU 2022: 45 s. 238.

föreskrifterna till sanktionsavgifter oavsett om det är fråga om dokumentationskrav eller annat krav.

*Naturvetarna vill emellertid peka på risker vad gäller genomförbarheten med den föreslagna lagändringen. Naturvetarna, som är ett förbund som organiserar medlemmar i alla arbetsmarknadens sektorer, ser att det finns stora, branschspecifika skillnader i fråga om organisatorisk och social arbetsmiljö och att dessa kan variera över tid och rum. Denna "rörliga" egenskap hos den sociala och organisatoriska arbetsmiljön, som får förmodas bero på att dess egenskaper styrs av mellanmännsliga relationer, skiljer den från den fysiska arbetsmiljön, vilket gör den senare mer mätbar och kanske greppbar ur ett tillsynsperspektiv.*

Även om omständigheten att en föreskrift är processororienterad inte behöver utgöra ett hinder för att föreskriften förenas med sanktionsavgift, vilket utredaren mycket riktigt konstaterar<sup>6</sup>, behöver lagstiftaren försäkra sig om att myndigheten som har föreskriftsrätt av lagstiftaren är försedd med de verktyg som krävs för att sanktionsavgifterna ska vara träffsäkra. Likt utredaren anser Naturvetarna att utredningen *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området*<sup>7</sup> kan ge vägledning om vilka tillämpningssvårigheter som kan göra sig gällande. Diskrimineringsombudsmannen har uttryckt följande gällande regleringen om aktiva åtgärder i 3 kap. diskrimineringslagen (2008:567), DL:

DO har framfört till utredningen att det också ur ett tillsynsperspektiv är svårt att ställa krav på att arbetet ska utföras på ett visst sätt eller med en viss kvalitet, eftersom bestämmelserna är generellt utformade och inte konkretiserade. Det kan sammanfattas med att DO bedömer att de kan ställa krav på att tillsynsobjektet ska arbeta med aktiva åtgärder men i stora delar inte hur det ska utföras. Enligt DO:s uppgifter till utredningen leder bestämmelsernas utformning till svårigheter att kunna vända sig till Nämnden mot diskriminering. Sanktionen vitesföreläggande kan då i praktiken inte användas.<sup>8</sup>

Regleringen om aktiva åtgärder i 3 kap. DL har till sin utformning och sitt innehåll stora likheter med bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Därmed kan Arbetsmiljöverket stöta på situationer som liknar dem som Diskrimineringsombudsmannen beskriver vad gäller möjligheten att ställa krav på att systematiskt arbetsmiljöarbete ska ske, men inte *hur* arbetet ska utföras. Det kan i sin tur leda till svårighet att använda sig av de sanktioner som står till buds.

*Naturvetarna ser i sammanhanget behov av att lyfta frågan om innebörden av tillämpligheten av Europakonventionen<sup>9</sup>, nedan EKMR, och efterlyser en mer djupgående analys av konsekvenserna av konventionens tillämplighet.<sup>10</sup> Artikel 7 EKMR stadgar legalitetsprincipen och vid gränsdragningen gentemot disciplinära förseelser som faller*

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> SOU 2020:79.

<sup>8</sup> SOU 2020:79 s. 154.

<sup>9</sup> Europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna, inkluderat de ändringar som gjorts genom protokoll nr 15 (CETS nr 213) från dagen för dess ikraftträdande den 1 augusti 2021 och protokoll nr 14 (CETS nr 194) från dagen för dess ikraftträdande den 1 juni 2010

<sup>10</sup> EKMR:s tillämplighet konstateras av utredaren SOU 2022:45 s. 221ff.

utanför artikelns tillämpning har Europadomstolen utgått från att begreppet ”brott” i artikel 7 tolkas på samma sätt som i artikel 6, alltså autonomt.<sup>11</sup> Det torde innebära att sanktionsavgifter enligt AML som omfattas av artikel 6 EKMR också omfattas av artikel 7 EKMR.<sup>12</sup>

Legalitetsprincipen är givetvis en grundläggande princip som framgår direkt av den svenska rättsordningen.<sup>13</sup> Den förutsätter en möjlighet att identifiera normer, en formell normhierarki och också en hierarki mellan rättsordningar, för att kunna uppfylla kravet på förutsebarhet.<sup>14</sup> Det kvarstår visserligen utrymme för tolkning av författningar som omfattas av tillämpningen av artikel 7 EKMR. Kravet på att lagen ska vara tydlig kan ofta inte innebära mera än att en person genom att rådfråga någon som är juridiskt kunnig ska kunna få reda på om hen genom att företa en viss handling riskerar att komma i konflikt med lagen.<sup>15</sup>

Utredaren anser att det bör vara Arbetsmiljöverket som tar ställning till vilka närmare kriterier som avgör om sanktionsavgifter kan tas ut.<sup>16</sup> Arbetsmiljöverket har sedan tidigare tagit fram kriterier för sanktionsavgifter som utredaren hänvisar till.<sup>17</sup> Utredaren uppger också exempel på typer av föreskrifter som bedöms enkla att konstatera överträdelse av och som därmed är lämpliga att förena med sanktionsavgift. Exemplet avser dock en föreskrift som berör ett annat område av fysisk karaktär, AFS 2020:1 om arbetsplatsens utformning. Avseende gällande föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2001:1, anser sig utredaren förhindrad att göra en närmare bedömning eftersom en lag inte ska hänvisa till författning på lägre nivå.<sup>18</sup>

Enligt utredaren bör det nya bemyndigandet i 4 kap. 10 § AML utformas i linje med hur befintliga bemyndiganden har utformats.<sup>19</sup> Eftersom andra nu gällande bemyndiganden i AML<sup>20</sup> som avser sanktionsavgifter inte innehåller några närmare kriterier anser utredaren att den föreslagna ändringen i 4 kap. 10 § AML inte heller ska göra det.

Utredaren har vidare redogjort för vilka bestämmelser som *inte* lämpar sig för sanktionsavgift i AFS 2001:1, nämligen 1–4 §§, 6 § andra stycket 7 §, 9 § och 12 §. Genom redogörelsen lämnas motsatsvis uppfattningen att övriga bestämmelser i AFS 2001:1 i vart fall inte kan uteslutas från lämpligheten att förenas med sanktionsavgift. Vidare framgår att utredningen har gjort en granskning av AF 2001:1 och AFS 2015:4, och kommit fram till att

---

<sup>11</sup> Se Engel m.fl. mot Nederländerna, dom den 8 juni 1976, Öztürk mot Tyskland, dom den 21 februari 1984.

<sup>12</sup> Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Nordstedts juridik, JUNO Version 5, 2015, s. 355.

<sup>13</sup> Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform 1 kap. 1 § tredje stycket och 2 kap. 10 § samt förvaltningslag (2017:900) 5 § första stycket.

<sup>14</sup> Lebeck, Carl, Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten, JUNO Version 1, 2018 s. 59.

<sup>15</sup> Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Nordstedts juridik, JUNO Version 5, 2015, s. 361.

<sup>16</sup> SOU 2022:45 s. 262.

<sup>17</sup> Arbetsmiljöverket, Kriterier för sanktionsavgifter, Projektrapport Ju 2012/100 304, 3013-01-21 s. 4.

<sup>18</sup> SOU 2022:45 s. 258.

<sup>19</sup> SOU. 2022:45 s. 262.

<sup>20</sup> 4 kap. 1–8 §§ AML.

föreskrifterna i stort skulle behöva omarbetas, till exempel genom att ta bort alltför vaga begrepp eller omformulera dem, för att bli lämpliga för sanktionsavgift. Enligt utredningen bör Arbetsmiljöverket se över om det är möjligt att, i samråd med bland annat arbetsmarknadens parter, formulera så pass tydliga regler inom dessa områden att de kan knytas till sanktionsavgift.

*Naturvetarna instämmer* i behovet att koppla in arbetsmarknadens parter, då vi kan bidra med viktig erfarenhet och kunskap i förhållande till våra medlemskollektiv, men efterfrågar konkretisering av hur detta samråd ska gå till.

*Naturvetarna konstaterar* att det saknas en analys av huruvida det föreslagna bemyndigandet i 4 kap. 10 § AML är tillräckligt preciserat givet kravet på identifierbarhet som legalitetsprincipen förutsätter (se ovan) och om åtaganden som följer av EKMR är uppfyllda. Givet att sanktionsavgifter ur ett Europarättsligt perspektiv kan liknas vid straffrättsliga sanktioner<sup>21</sup> är det av stor betydelse att ett lagförslag som utvidgar en myndighets möjlighet att utfärda sanktionsavgifter beaktar alla delar av legalitetsprincipens krav på förutsägbarhet och rättssäkerhet. Detta gäller särskilt när det handlar om organisatorisk och social arbetsmiljö på grund av dess ovannämnda "rörliga" karaktär. Risken är annars att Arbetsmiljöverket, likt Diskrimineringsombudsmannen, anser att förutsättningarna för att besluta om sanktionsavgifter är för otydliga, vilket i sin tur får innebörden att sanktionen brister i rättssäkerhet och därmed blir svår att tillämpa.

### **5.5.1 En ökad tydlighet att bedöma behovet att anlita företagshälsovård i det systematiska arbetsmiljöarbetet**

*Utredningens förslag:* Att det i 3 kap. 2 a § AML ska införas ett förtydligande av att arbetsgivaren ska bedöma behovet av att anlita företagshälsovård inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet och att bestämmelsen ska hänvisa till 3 kap. 2 c § AML för att upplysa om arbetsgivarens ansvar att se till att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå. Att det tillsammans med förslaget om nytt bemyndigande i 8 kap. 5 § AML då skapas möjligheter för Arbetsmiljöverket att föreskriva om sanktionsavgifter kopplade till föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete vad gäller just företagshälsovård.

*Naturvetarna tillstyrker* utredningens förslag och bedömer att det är väl avvägt att det av lagtexten framgår vilka skyldigheter arbetsgivare har i fråga om att bedöma behovet av företagshälsovård inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Naturvetarna vill emellertid även i detta sammanhang peka på behovet av att mer ingående analysera rättsläget utifrån tillämpligheten av EKMR för att ge Arbetsmiljöverket bättre förutsättningar att utforma, anta och tillämpa föreskrifter som är både träffsäkra och rättssäkra.

Behovet gör sig särskilt gällande för det aktuella förslaget eftersom krav som kan tolkas som att arbetsgivare behöver ådra sig kostnader för företagshälsovård för att undkomma sanktionsavgift får anses utgöra stora ingrepp från det allmänna i förhållande till enskilda. Generellt gäller att ju mer ingripande tvångshandlingar från det allmänna sida är, desto

---

<sup>21</sup> Se exempelvis Weber mot Schweiz, dom den 22 maj 1990.

större är också kraven på preciserat rättsligt stöd.<sup>22</sup> Kravet på preciserat rättsligt stöd framgår av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande rörande ett av Arbetsmiljöverket meddelat föreläggande om att ett företag som bedrev hemtjänstverksamhet skulle ombesörja att anställdas arbetskläder var tvättade.<sup>23</sup> Högsta förvaltningsdomstolen accepterade inte att allmänt hållna lagmotiv kunde ligga till grund för detta föreläggande och bedömde att föreläggandet saknade författningsstöd. Detta avgörande kan användas som ledning för hur preciserad en författning som innebär att en föreskrift förenas med sanktionsavgift behöver vara.

NATURVETARNA

*Patriq Fagerstedt*  
T.f. förbundsdirektör tillika förbundsordförande

*Sofia Söderberg*  
Förbundsjurist

---

<sup>22</sup> Lebeck, Carl, Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten, JUNO Version 1, 2018, s. 260.

<sup>23</sup> HFD 2016 ref. 46 meddelad av Högsta förvaltningsdomstolen den 13 juni 2016.