

2005-08-22

Dnr
0505-0453-17

Enheten för rätts- och
försäkringsfrågor

Näringsdepartementet
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö
Att: Helle Ellehöj
103 33 STOCKHOLM

Departementspromemorian Förstärkning och förenkling, ändringar i anställningsskyddslagen och föräldraledighetslagen (Ds 2005:15)

Arbetsgivarverket har anmodats att lämna remissvar avseende departementspromemorian Förstärkning och förenkling, ändringar i anställningsskyddslagen och föräldraledighetslagen.

Inledningsvis önskar Arbetsgivarverket hänvisa till verkets remissvar från den 28 mars 2003 (Arbetsgivarverkets diarienummer 0301-007-RÄF-94) avseende den av Arbetslivsinstitutet presenterade departementspromemorian Hållfast arbetsrätt för ett föränderligt arbetsliv (Ds 2002:56), som utförligt behandlar flera av de frågor som berörs av nu aktuell promemoria.

Ändringar i anställningsskyddslagen

Inledning

Reglerna om rätten att tidsbegränsa en anställning bör vara präglade av överblickbarhet, förutsägbarhet och enkelhet. Enligt Arbetsgivarverket uppfyller inte de nuvarande reglerna i lagen om anställningsskydd (LAS) dessa krav och verket är därför i grunden positivt inställd till ändringar av reglerna. Enligt verkets mening innebär dock inte de i promemorian presenterade förslagen att de ovan nämnda kraven uppfylls.

Tillåtligheten av att tidsbegränsa en anställning bör huvudsakligen vara knuten till arbetsgivarens verksamhetsbehov. Det är också detta synsätt som till stora delar har präglat lagstiftningen på området. Genom att införa regler om kvalifikationstider som kan leda till en tillsvidare anställning flyttar man fokus från verksamhetsbehovet till den enskilde arbetstagarens person och historik. Detta är enligt verket en olycklig utveckling, som medför att flexibiliteten och dynamiken på arbetsmarknaden minskar.

Den nya tidsbegränsningsgrunden, "fri visstidsanställning"(4.3)

Arbetsgivarverket tillstyrker förslaget om att införa den nya tidsbegränsningsgrunden ”fri visstidsanställning”. Enligt verket bör dock anställningsavtal på åtminstone 18 månader tillåtas. Dessutom bör ramtiden kortas till högst 3 år.

Den nya grunden ersätter ett flertal av de nuvarande tillåtna grunderna för att tidsbegränsa en anställning, t.ex. arbetsanhopning och överenskommen visstidsanställning. Dessa regler har ofta uppfattats som svårbegripliga och komplicerade. Anställningsbesluten fattas ofta långt ut i organisationerna och det är därför av största vikt att reglerna är klara och tydliga. Det nu presenterade förslaget innebär en förenkling till gagn för både arbetsgivare och arbetstagare.

Arbetsgivarverket är medveten om att det är nödvändigt, med hänsyn till europarätten, att möjligheten att tidsbegränsat anställa på denna grund på något sätt begränsas. Det nu aktuella förslaget om en tidsgräns på 12 månader under 5 år innebär dock att möjligheten att i praktiken använda denna grund begränsas i alltför stor omfattning. De tidsbegränsade anställningarna inom den statliga sektorn avser inte sällan avancerade arbetsuppgifter som är utsträckta i tiden, t.ex. avseende den nya tekniken. Enligt verkets mening bör tidsperioden vara minst 18 månader och ramtiden högst tre år.

Den nuvarande möjligheten att tidsbegränsat anställa för arbetets särskilda beskaffenhet har i praxis visat sig vara högst begränsat. Enligt Arbetsgivarverkets mening hade det varit lämpligt att utöka möjligheterna att tidsbegränsat anställa en person med stöd av denna till verksamheten kopplade grunden. Det saknas dock förslag i denna del. Detta faktum ger ytterligare stöd för att tidsperioden för ”fri visstidsanställning” bör vara längre än 12 månader.

Övergång till tillsvidareanställning (4.4)

Arbetsgivarverket avstyrker förslaget i 6 § om övergång till tillsvidareanställning i de fall de stadgade kvalifikationstiderna under ramtiden överskridits.

Förslaget i 6 § innebär i praktiken att den s.k. vikstoppregeln utvidgas till att omfatta alla former av tidsbegränsade anställningar. Dessutom innebär förslaget att man vid beräkningen av kvalifikationstiden skall beakta den enskilde arbetstagarens samtliga tidsbegränsade anställningar hos arbetsgivaren, oavsett vilken grund för tidsbegränsningen som förelegat avseende varje anställning. Att dessutom, som i 6 § 1 stycket, stadga en kortare kvalifikationstid avseende provanställningar och den nya grunden ”fri visstidsanställning” medför att regelkomplexet blir än mer svårbegripligt.

Enligt Arbetsgivarverkets mening saknas det skäl att överhuvudtaget införa ”övergångsregler” i de fall det krävs särskilda skäl för att tidsbegränsa en anställning. Endast avseende tidsbegränsningsgrunden ”fri visstidsanställning” kan det vara motiverat att införa en ”övergångsregel”, om man inte väljer någon annan begränsningsregel. Som ovan nämnts bör kvalifikationstid för denna ”övergångsregel” vara minst 18 månader och ramtiden bör vara högst 3 år.

Det nu presenterade förslaget om övergång till tillsvidareanställning kan leda till mycket olyckliga effekter. Om t.ex. en arbetstagare haft en s.k. fri visstidsanställning under ett år, så innebär detta att arbetsgivaren inte kan provanställa denna arbetstagare under de närmaste fyra åren. Detta oavsett om den senare anställningen kanske avser helt andra arbetsuppgifter än den första. Arbetsgivaren kan inte heller under dessa år grunda en tidsbegränsad anställ-

ning för arbetstagaren p.g.a. arbetsanhopning eller för att arbetstagaren skall genomföra en praktik. Regleringen blir således till men för såväl arbetsgivaren som den enskilde arbetstagaren.

Även den något längre kvalifikationstiden som stadgas i 6 § 2 stycket kan leda till mycket olyckliga effekter. En person som haft ett vikariat eller en tidsbegränsad anställning förlorad av arbetets särskilda beskaffenhet riskerar att bli s.a.s. diskvalificerad från en tidsbegränsad anställning hos arbetsgivaren under en längre period.

En konsekvens av det aktuella förslaget är också att grunden ”arbetets särskilda beskaffenhet” endast kan avse anställningstider om högst tre år. Ett område där detta kan bli ett problem är den externfinansierade forskningen inom högskolesektorn. Enligt Arbetsgivarverkets mening bör den nuvarande ordningen, där anställningstidens längd är ett av flera kriterier som skall beaktas, bestå.

Det bör vidare påpekas att eftersom förslaget om ”övergångsregler” även omfattar vikariat, så kvarstår den obalans som redan nu finns genom den s.k. vikastoppregeln. Ett vikariat kan högst omfatta 3 år innan det övergår till en tillsvidare anställning. Samtidigt kan en arbetstagare, med stöd av t.ex. tjänstledighetsförordningen, ha rätt till tjänstledighet som med råge överskrider denna gräns på tre år.

I förslaget till den nya 6 § anges att ”övergångsreglerna” avser tidsbegränsade anställningar hos *samma arbetsgivare*. På den statliga sektorn används två olika arbetsgivarbegrepp, det s.k. formella respektive det s.k. funktionella. Avseende regelkomplexet rörande tidsbegränsade anställningar tillämpas vanligtvis det s.k. funktionella arbetsgivarbegreppet (se t.ex. prop. 1996/97:16 s. 39). Enligt Arbetsgivarverkets mening måste även de nu aktuella reglerna utgå ifrån detta arbetsgivarbegrep. För tydlighetens skull bör detta framgå av en eventuell framtida propositionstext.

Enligt arbetsgivarverkets mening finns det en påtaglig risk att den nya regleringen i 6 § leder till att arbetsgivarna väljer att låta bli att utföra arbetsuppgiften eller låter den redan anställda personalen utföra arbetsuppgifterna med de konsekvenser som detta kan medföra. Alternativet att efter att arbetsuppgifterna utförts säga upp de anställda p.g.a. arbetsbrist är förknippat med stora kostnader för arbetsgivaren. Dessutom kan det, med hänsyn till turordningsreglerna, leda till att en arbetstagare som varit anställd sedan tidigare kan komma att drabbas av uppsägning.

Om ”övergångsreglerna” skall införas bör beräkningen av kvalifikationstiden endast baseras på de tidsbegränsade anställningarna som skett med stöd av samma grund. Det nuvarande förslaget med möjligheten att återropa alla tidigare tidsbegränsade anställningar ger ett högst otillfredsställande resultat. Dessutom bör kvalifikationstiderna vara betydligt längre och ramtiden vara kortare.

Förstärkt företrädesrätt för tidsbegränsad anställning (4.5)

Arbetsgivarverket avstyrker förslaget om att ändra kvalifikationstiden i 25 § LAS för företräde till återanställning. Enligt Arbetsgivarverket saknas det skäl att förkorta kvalifikationstiden. Förslaget riskerar dessutom innebära att de tidsbegränsade anställningarna i praktiken blir kortare. Arbetsgivarverket tillstyrker dock förslaget i 25 § sista stycket om att företrädes-

rätten inte skall kunna återopas i de fall kvalifikationstiden för övergång till tillsvidareanställning överskrids men anser att detta även borde gälla avseende vikariat.

Arbetsgivarverket avstyrker också förslaget om att kvalifikationstiden för besked enligt 15 § LAS skall ändras från tolv månader under tre år till sex månader under två år. Ändringen kommer att innebära ökat administrativt arbete för arbetsgivaren.

Det är dessutom olyckligt att man avseende samma regelkomplex, tidsbegränsad anställning, använder sig av inte mindre än tre olika ramtider. Detta riskerar medföra att reglerna blir svårare att överblicka och kan leda till oavsiktliga fel.

Den begränsning i företrädesrätten som föreslås i 25 § sista stycket innebär således att en arbetsgivare har friheten, förutom avseende återkommande vikariat, att välja att ingå ett anställningsavtal med en arbetstagare som inte kommer att uppfylla kvalifikationstiderna för övergång till en tillsvidareanställning enligt den nya 6 §. Enligt Arbetsgivarverket är det fullt rimligt att arbetsgivaren har denna möjlighet. Arbetsgivarverket önskar dock i detta sammanhang lyfta fram en problematik som berör den statliga sektorn och som inte behandlats i promemorian, nämligen reglerna för befodringsgrunder vid anställning inom staten.

Sedan en lång tid tillbaka har den uttalade målsättningen varit att den statliga arbetsmarknaden skall så långt som möjligt omfattas av samma regler som den privata. Det finns dock på flera områden särregleringar. Ett sådant område är reglerna om befodringsgrunder vid anställning. En myndighet får, enligt 11 kap. 9 §. RF, vid en anställning endast fästa avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Innebörden av begreppet ”sakliga grunder” utvecklas närmare i lagen om offentlig anställning och anställningsförordningen. Reglerna om befodringsgrunder för anställning gäller även avseende tidsbegränsade anställningar.

De statliga befodringsreglerna har inneburit att reglerna om företrädesrätt inte har samma tyngd på den statliga sektorn som på den privata. Huvudregeln är att arbetsgivaren skall anställa den som bäst uppfyller befodringskraven. Detta oavsett om denne har företrädesrätt eller inte och dessutom oavsett om han eller hon genom anställningen kommer att uppfylla kvalifikationstiden i 6 §. Det i sig nödvändiga undantaget i 25 § sista stycket har således en mycket begränsad verkan på det statliga området.

I många fall kommer det också att vara den tidigare tidsbegränsat anställda som bäst uppfyller kravet på förtjänst och skicklighet, eftersom erfarenhet från myndighetens verksamhet vanligtvis väger tungt vid bedömning av förtjänst och skicklighet. Som ett resultat av ”övergångsreglerna” kommer dessa arbetstagare att bli tillsvidareanställda, trots att avsikten från arbetsgivarens sida har varit att arbetet skulle utföras av någon med en tidsbegränsad anställning. Förslaget kommer således på det statliga området innebära en ökad oförutsägbarhet och även ökade kostnader. I vissa fall kan det till och med leda till att arbetsgivaren istället väljer att inte anställa någon överhuvudtaget.

Reglerna om rätten att överklaga anställningsbeslut avser även anställningsbeslut avseende tidsbegränsade anställningar. Det kan förväntas att antalet överklaganden avseende dessa tillsättningsbeslut kommer att öka betydligt. Med den nuvarande regleringen finns det ofta inget egentligt incitament att överklaga, eftersom ärendet i många fall inte hinner prövas

innan den tidsbegränsade anställningen löpt ut. Med de nu föreslagna förändringarna finns ett mycket starkt incitament.

Sammanfattningsvis innebär det presenterade förslaget att det som man önskat att undvika med undantagsreglerna i 25 § 2 stycket inte kommer ha någon större effekt på den statliga sektorn. För myndigheterna kommer tidsgränserna i 6 § att vara en högst påtaglig realitet. Myndigheterna kommer i många fall med hänvisning till befodringsgrunderna vara anvisade att anställa arbetstagare som kommer att uppfylla kraven för övergång till tillsvidareanställning. Antalet arbetsbristuppsägningar kommer att öka, vilket leder till ökade kostnader för myndigheten och, med beaktade av hur anställningstiden på den statliga sektorn beräknas, till bristande anställningstrygghet för ett stort antal arbetstagare inom den statliga sektorn. Det finns en påtaglig risk att det presenterade förslaget motverkar myndigheternas vilja att nyanställa.

Enligt Arbetsgivarverkets mening är det av största vikt att departementet i den fortsatta beredningen av det nu aktuella lagförslaget beaktar denna för den statliga sektorn mycket viktiga frågeställning.

Utökad informationskyldighet (4.6)

Arbetsgivarverket avstyrker förslaget om att 6 a § skall tillämpas även avseende anställningar kortare än en månad. Det presenterade förslaget skulle innebära ökat administrativt arbete. Inom den statliga sektorn finns anställningsavtal som till sin karaktär avser mycket korta perioder, t.ex. anställningsavtal avseende s.k. tentavakter vid universiteten. Det är inte rimligt att det även avseende dessa anställningar skall föreligga en skadeståndssanktionerad skyldighet att lämna skriftlig information enligt 6 a § LAS.

Arbetsgivarverket tillstyrker dock förslaget i den del det avser skyldigheten för arbetsgivaren enligt 6 a § 2 stycket punkten 3 att lämna information om vilken form av tidsbegränsade anställning det är fråga om. Detta skulle enligt verkets mening vara till gagn för såväl arbetsgivaren som arbetstagaren.

Ändringar i föräldraledighetslagen

Förbud mot missgynnande behandling (5.3)

Arbetsgivarverket godtar förslaget om ett förbud mot att missgynna föräldralediga. Redan idag så omfattas delar av de föräldralediga av ett diskrimineringskydd genom reglerna om förbud mot indirekt könsdiskriminering. Enligt verkets mening bör ett diskrimineringskydd avseende de föräldralediga omfatta båda könen. Det finns dock skäl att befara att införandet av ett diskrimineringsförbud avseende föräldralediga kan vara processdrivande.

Kvalifikationstid (5.4)

Arbetsgivarverket godtar förslaget om att ta bort föräldraledighetslagens regler om kvalifikationstider. Enligt verkets erfarenhet tillämpas reglerna om kvalifikationstid i en mycket begränsad omfattning. Ett upphävande av kravet på kvalifikationstid skulle därför inte innebära någon större förändring av myndigheternas verksamhet.

Uppskjuten uppsägningstid (5.5)

Det av Arbetslivsinstitutet presenterade förslaget att möjliggöra en uppskjuten uppsägningstid för föräldralediga behandlas inte i promemorian. Det anges dock att inriktningen är att Arbetslivsinstitutets förslag skall genomföras samtidigt med de förslag som presenterats i promemorian.

Arbetsgivarverket önskar i denna del hänvisa till verkets tidigare remissvar avseende Arbetslivsinstitutets förslag (DS 2002:56).

Beslut i detta ärende har fattats av vik. generaldirektören Karl Pfeifer. I den slutliga handläggningen deltog även förhandlingssekreteraren Mats Engelbrektson, förhandlingssekreteraren Marie Högström, enhetschefen Kent Johansson och arbetsrättsjuristen Carl Durling, den sistnämnde som föredragande.

Karl Pfeifer

Carl Durling