

WP N:920120

M:Ju Dok:Dir1991:118 A:1991-12-19 D:A Godk:1992-01-20 /EE

**

Översyn av den arbetsrättsliga lagstiftningen

Dir 1991:118

Beslut vid regeringssammanträde 1991-12-19

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Hörnlund, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitte tillkallas för att göra en översyn av medbestämmandelagen (1976:580) och den centrala arbetsrättsliga lagstiftningen i övrigt. De övergripande målen för kommittens arbete skall vara att åstadkomma

enklare bestämmelser,

ökade möjligheter till information och inflytande för den enskilde arbetstagaren, samt

en förskjutning av informations- och förhandlingskontakterna till det lokala planet.

Kommitten skall lägga förslag som har positiva effekter både i enskilda företag och i den svenska samhällsekonomin. Den skall särskilt beakta de mindre företagens intressen.

Bakgrund

Den arbetsrättsliga lagstiftningen från 1970-talet

Under 1970-talets början inleddes ett reformarbete på arbetsrättens område som ledde till stora förändringar av lagstiftningen.

Lagen (1974:12) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) och lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen) trädde i kraft den 1 juli 1974.

Den 1 juli 1974 trädde också lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (förtroendemannalagen) i kraft.

Den år 1971 tillsatta arbetsrättskommitten avlämnade i januari 1975 betänkandet (SOU 1975:1) Demokrati på arbetsplatsen. Betänkandet innehöll ett förslag till ny lag om förhandlingsrätt och kollektivavtal som skulle ersätta gällande lagstiftning på området. Förslaget kom att bilda utgångspunkt för regeringens och riksdagens beslut om lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen). Samtidigt beslöts lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Den nya lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1977.

Arbetstagarinflytande kom också till stånd genom annan lagstiftning. Lagen (1972:829) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar trädde i kraft den 1 april 1972. Den ersattes från och med den 1 juli 1976 av lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar. Lagen (1976:355) om styrelserepresentation för de anställda i bankinstitut och försäkringsbolag trädde också i kraft den 1 juli 1976.

Ytterligare några arbetsrättsliga lagar som tillkom mot slutet av 1970-talet eller i början av 1980-talet bör nämnas i detta sammanhang.

En ny lag om rättegången i arbetstvister (1974:371) — arbetstvistlagen — trädde i kraft den 1 juli 1974.

Genom en ny semesterlag (1977:480), som trädde i kraft den 1 januari 1978, fick alla arbetstagare rätt till fem veckors semester. Samtidigt förstärktes arbetstagarnas inflytande över förläggningen av semestern.

Den 1 januari 1975 trädde lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen) i kraft.

Den 1 juli 1978 trädde en ny arbetsmiljölag (1977:1160) i kraft.

Från och med den 1 januari 1977 fick arbetstagarna genom lagen (1976:80) om rätt till föräldraledighet rätt till en längre ledighet i samband med barns födelse. Lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (jämställdhetslagen) trädde i kraft den 1 juli 1980.

Utredningar efter 1970-talets reformer

Medbestämmandelagen

Redan före medbestämmandelagens ikraftträdande uppdrogs åt en särskild kommitte att fortsätta utredningsarbetet på det arbetsrättsliga området. I utredningsuppdraget ingick bl.a. att driva lagstiftningsarbetet vidare i vissa frågor. Nya arbetsrättskommitten (NARK) slutredovisade sitt arbete genom betänkandet (SOU1982:60) MBL i utveckling. Kommitten föreslog inte någon ny lagstiftning. Betänkandet innehåller en översiktlig redovisning av ett antal centrala frågor inom det arbetsrättsliga området.

Anställningsskyddslagstiftningen

Under de sista åren på 1970-talet gjordes en allmän översyn av anställningsskyddslagstiftningen. Detta arbete ledde till att en ny lag — lagen (1982:80) om anställningsskydd — ersatte 1974 års lag. Den nya lagen trädde i kraft den 1 april 1982. Samtidigt gjordes vissa förändringar i främjandelagen.

Den nya anställningsskyddslagen överensstämmer i väsentliga hänseenden med den tidigare. De viktigaste nyheterna var att det öppnades en möjlighet att anställa arbetstagare på prov och att korttidsanställa vid tillfällig arbetsanhopning.

Förtroendemannalagen

Genom en lagändring år 1990 gavs regionala fackliga förtroendemän rätt till tillträde även till arbetsplatser där de inte själva är anställda och rätt att vara verksamma där. Kostnaderna skall bäras av de fackliga organisationerna själva. Ändringen

(1990:1039) i förtroendemannalagen trädde i kraft den 1 januari 1991.

Annan lagstiftning

De båda lagarna från år 1976 om styrelserepresentation för anställda ersattes från och med den 1 januari 1988 av lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda.

Den 23 maj 1991 beslutade riksdagen om en ny jämställdhetslag (1991:433).

Som ett resultat av bl.a. arbetsmiljökommissionens betänkande (SOU 1990:49) Arbete och hälsa beslutade riksdagen den 28 maj 1991 om nya regler rörande arbetsmiljö och rehabilitering (SFS 1991:677) samt rehabiliteringsersättning (SFS 1991:1040).

I allt väsentligt gäller den arbetsrättsliga lagstiftningen både den privata och den offentliga sektorn.

Nu aktuella lagstiftningsfrågor

I april 1990 tillkallade arbetsmarknadsministern på regeringens uppdrag en särskild utredare för att lägga fram förslag som syftade till att förbättra förhandlingsformerna och spelreglerna på den svenska arbetsmarknaden. Denna utredning, som antog namnet löneförhandlingsutredningen, lade i februari 1991 fram betänkandet (SOU 1991:13) Spelreglerna på arbetsmarknaden. På ett par områden — nämligen när det gäller medling och skadestånd vid olovliga strejker — lade löneförhandlingsutredningen fram direkta lagförslag. I andra frågor lade utredningen fram principförslag eller föreslog fortsatt utredningsarbete. Remissbehandlingen av betänkandet har nyligen av slutats. Frågorna är under beredning i regeringskansliet.

Som framgår av propositionen 1991/92:51 om en ny småföretagspolitik kommer regeringen att lägga fram ett förslag till riksdagen om en väsentlig höjning av skadeståndet för deltagande i olovlig stridsåtgärd (den s.k. tvåhundra-kronorsregeln).

Produktivetsdelegationen lade i oktober 1991 fram betänkandet (SOU 1991:82) Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande. I betänkandet föreslås en rad åtgärder som skall stärka produktiviteten i Sverige. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Nu aktuella utredningar

På uppdrag av regeringen tillkallade civilministern i oktober 1989 en särskild utredare för att se över LOA (dir. 1989:50). Översynen skall bl.a. syfta till att skapa bättre förutsättningar för förnyelse av den offentliga sektorn och större överensstämmelse med lagstiftningen på arbetsmarknaden i stort. Utredningen arbetar under namnet LOA-utredningen (C 1989:07). Den väntas lägga fram sin slutrapport under våren 1992.

I maj 1990 tillkallades en särskild utredare (A1990:04) med uppgift att överväga lagstiftningsåtgärder mot etnisk diskriminering (dir. 1990:37). Utredaren skall behandla frågan om behovet av en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet och lägga fram förslag till en sådan lag. Vidare skall utredaren göra en översyn av lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering. Uppdraget skall redovisas före utgången av år 1992.

Den dåvarande arbetsmarknadsministern tillkallade i september 1990 en kommitté (A 1990:02) med uppgift att lämna förslag till åtgärder för att stimulera kompetensutveckling i arbetslivet, särskilt vad avser personalutbildning (dir. 1990:25). Kommittén skall kartlägga den nuvarande personalutbildningen samt ge en helhetsbild av personalutbildning, samhällelig vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning. Vidare skall de framtida behoven av kompetensutveckling preciseras närmare. Kommitténs slutbetänkande kommer att läggas fram vid årsskiftet 1991/92.

I februari 1991 tillkallades en särskild utredare (A 1991:01) för att undersöka om mer flexibla regler för arbetstid och semester bör införas i svensk lagstiftning (dir.1991:7). Utredaren skall bl.a. undersöka möjligheterna att ge löntagarna ett större inflytande över den egna arbetstiden. Uppdraget skall redovisas under våren 1992.

I augusti 1991 tillkallades en särskild utredare för att göra en översyn av arbetsmiljölagen i vissa avseenden (dir. 1991:75). Utredarens arbete skall bpvara avslutat senast den 1 februari 1993.

Regeringen tillkallar i dag en kommitte med uppdrag att utreda bl.a. frågan om grundlagsskydd för den s.k. negativa föreningsrätten (dir. 1991:119). Utredningsarbetet skall vara klart i så god tid att förslag till grundlagsändringar i denna fråga kan föreläggas riksdagen under december månad 1993.

I dag står ca 20% av arbetskraften utanför arbetslöshetsförsäkringen. Jag kommer därför att föreslå regeringen att tillsätta en utredning med uppgift att föreslå utformningen av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Det är regeringens uppfattning att det s.k. arbetsförmedlingsmonopolet bör avskaffas. Jag kommer därför att föreslå regeringen att det sker senast den 1 juli 1993.

Europaintegrationen

Riksdagen bemyndigade i december 1990 regeringen att ansöka om medlemskap i den europeiska gemenskapen (EG). Den 1 juli 1991 överlämnade Sverige sin ansökan om medlemskap.

Sverige kan därför inom en snar framtid komma att vara bundet av en stor del av EGs interna regelverk. Under hösten 1991 slutfördes förhandlingarna mellan EG och EFTA-länderna om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) där varor, kapital, tjänster och personer fritt skall kunna röra sig över gränserna. Avsikten är att ett EES-avtal skall träda i kraft den 1 januari 1993.

Genom det förestående EES-avtalet åtar sig Sverige att följa de delar av EGs regelverk som har bedömts relevanta för deltagande i EGs inre marknad. Däri ingår tre direktiv på det rent arbetsrättsliga området. Det är direktivet 75/129 om kollektiva uppsägningar, direktivet 77/187 om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag samt direktivet 80/987 om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens.

Den 14 oktober 1991 antogs ett nytt direktiv, nämligen 91/533 om en arbetsgivares skyldighet att informera arbetstagarna om villkoren för anställningskontraktet eller anställningsförhållandet.

Behovet av en översyn

Under senare år har det blivit alltmer tydligt att det finns brister i den arbetsrättsliga lagstiftningen. 1970-talets reformer genomfördes för att ge arbetstagarna mer information och inflytande på arbetsplatsen och större anställningstrygghet. Lagarna har dock haft effekter som inte stämmer överens med deras syfte. De har lett till formaliserade samarbetsformer och en byråkratisk beslutsprocess. De kollektivavtal som träffats har inte i grunden förändrat detta förhållande. Många anställda saknar fortfarande möjlighet till information och inflytande och det starka anställningsskyddet kan ha medfört hinder att komma in på arbetsmarknaden för dem som har svårt att få arbete.

De arbetsrättsliga lagarna är dessutom svåröverskådliga och ibland dåligt anpassade till 90-talets krav på höjd produktivitet i både den privata och den offentliga sektorn. Särskilda svårigheter kan uppstå på mindre arbetsplatser där bristen på flexibilitet i regelsystemet kan få återverkningar på verksamheten och därmed på lönsamheten.

Ett starkt näringsliv förutsätter både små och stora företag.

Genom många mindre företag motverkas karteller samtidigt som ägandet och inflytandet i näringslivet sprids. De mindre företagen spelar en betydelsefull roll för att en sund konkurrens skall kunna upprätthållas. De har också stor betydelse för produktutveckling, innovationer och tillämpning av ny teknik. Mindre företag har bättre förmåga att anpassa sig och utvecklas vid konjunkturväxlingar än stora företag. De bidrar därigenom till att göra samhällsekonomin mindre sårbar. Det är viktigt att det arbetsrättsliga regelsystemet inte skapar onödiga hinder för företagets möjligheter till fortlevnad och effektivitet.

Det råder bred enighet i riksdagen om att de arbetsrättsliga lagarna behöver ses över. Riksdagens arbetsmarknadsutskott konstaterade i betänkandet 1990/91:AU6 Medbestämmande i arbetslivet att det

behövs en mer allmän översyn. I betänkandet 1991/92:AU1 Medbestämmande och anställningsskydd m.m. förklarar utskottet att man ser med stor tillfredsställelse på att en sådan översyn nu skall komma till stånd.

I betänkandet 1991/92:AU2 har arbetsmarknadsutskottet uttalat förväntningar på att även ledighetslagarna skall ingå i en översyn av det arbetsrättsliga regelsystemet eftersom de kan ha en hämmande inverkan på företagen och i synnerhet de små företagen. Jag delar utskottets uppfattning härvidlag. En sådan översyn bör emellertid ske i ett annat sammanhang.

Utredningsuppdraget

Allmänt

Det här är första gången som de centrala arbetsrättsliga lagarna ses över i ett sammanhang. Det är viktigt att kommittén tar vara på de möjligheter detta ger till samordning, avreglering och förenkl ing.

Arbetsrätten bör innehålla bestämmelser som skall kunna tillämpas av enskilda individer på arbetsgivar- och arbetstagersidan. Kommitténs arbete bör syfta till en sådan förenkl ing av reglerna att de kan läsas och förstås av arbetsgivare och arbetstagare som inte har särskild juridisk utbildning. Kommittén bör sträva efter att lägga fram förslag som gör bestämmelserna lätta att tolka. Det är viktigt att tyngdpunkten förskjuts från det formella förfabprandet till reglernas materiella innehåll.

En viktig utgångspunkt för kommittén bör vara att se till de intressen som bäst gagnar den enskilde arbetstagaren. En metod för att få till stånd ett mer reellt medinflytande kan vara att ge alla arbetstagare rätt till information om beslut som har betydelse för deras arbetssituation. Kontakterna mellan företrädare för arbetsgivare och arbetstagare bör så långt det är möjligt äga rum lokalt mellan personer som har verklig kännedom om förhållanden av betydelse för de diskussioner som förs. Den enskilde arbetstagaren får på så sätt möjlighet att göra sin röst hörd i förhandlingssammanhang.

En annan viktig utgångspunkt för kommitténs arbete är att belysa de arbetsrättsliga lagarna ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. De

förslag som läggs skall underlätta en flexibel arbetsmarknad och en god ekonomisk utveckling.

Kommitten bör ha stor frihet att själv ta upp och analysera olika frågeställningar och problem som den träffar på. Kommitten bör också ha stor frihet när det gäller uppläggnings av arbetet och formerna för samverkan med arbetsmarknadens parter.

Även om kommitten skall arbeta under stor frihet vill jag peka på några områden som det är angeläget att den analyserar närmare. Därefter kommer jag också att under särskilda rubriker ta upp några speciella frågor.

Vägledande för kommittens arbete bör vara att förslagen, liksom den nuvarande lagstiftningen, i princip skall omfatta hela arbetsmarknaden. Självfallet kan det dock för den offentliga sektorns del bli nödvändigt med en del speciella överväganden och lösningar, främst med hänsyn till att den politiska demokratin alltid måste ha en övergripande och stark ställning.

Arbetstagarinflytande

Medbestämmande

Kommitten bör analysera hur inflytandereglererna i lagstiftningen fungerar och föreslå hur ett effektivare och mera lokalt förankrat medbestämmande kan åstadkommas. En viktig uppgift är att undersöka hur den enskilde arbetstagarens inflytande kan stärkas.

Medbestämmandelagens tillämpningsområde m.m.

Medbestämmandelagen är enligt 1 § tillämplig på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Under senare år har det skett förändringar när det gäller formerna för arbetsgivares sätt att bedriva sin verksamhet. Det gäller inte minst inom den offentliga sektorn. Detta — i förening med den vidsträckta tolkning som begreppet arbetstagare fått i rättspraxis — gör det angeläget med en förnyad analys av vad som skall avses med "arbetstagare" i lagen. Kommitten bör överväga om arbetstagarbegreppet behöver klargöras eller förändras.

Ett särskilt problem som diskuterades vid medbestämmandelagens och LOAs tillkomst är hur man skall dra gränsen mellan beslut som gäller offentliganställdas arbetsförhållanden å ena sidan och politiska överväganden å den andra. Av förarbetena framgår att frågan om den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet skall anses falla inom det politiska beslutsområdet (prop. 1975/76:105 bil.2 s.150 m.fl.).

Kommitten bör i nära samarbete med LOA-utredningen, som arbetat med just dessa problem, överväga om avgränsningen av tillämpningsområdet för medbestämmandelagen kan formuleras på ett bättre sätt så att arbetstagare inom den offentliga sektorn inte får större möjligheter än andra till påverkan i den politiska beslutsprocessen. Det är dock att märka att det s.k. särskilda huvudavtalet för den offentliga sektorn har fungerat precis som avsett. Inte ett enda ärende om dess tillämpning har sålunda kommit upp hittills. Kommitten bör också överväga om inte alla regeringsärenden bör undantas från tillämpningsområdet för medbestämmandelagen — i varje fall reglerna om förhandlingsskyldighet. Det kan inte vara rimligt att handläggningen av regeringens egna ärenden skall vara beroende av existensen av ett kollektivavtal (för närvarande MBA-R).

Förhandlings- och informationsrätten

Till de bestämmelser som kommittén bör ägna särskild uppmärksamhet hör medbestämmandelagens regler om rätt till förhandling och information.

En brist i medbestämmandelagen är att arbetstagare som inte är medlemmar i någon organisation saknar rätt att i förväg få information om beslut som har betydelse för deras arbetssituation. Kommitten bör undersöka möjligheterna att få till stånd en informationsskyldighet som riktar sig direkt till de anställda och inte bara till en eller flera fackliga organisationer.

Förhandlingsskyldigheten enligt 11§ bör gälla gentemot alla fackliga organisationer som har medlemmar på arbetsplatsen oavsett om de har kollektivavtal eller inte. En viktig förutsättning bör dock vara att

organisationen har medlemmar som i någon väsentlig mån berörs av frågan.

Något som mött kritik är det omfattande tillämpningsområde som reglerna om den primära förhandlingsskyldigheten kommit att få genom rättspraxis på området. Förhandlingsskyldighet enligt 11 § har t. ex. ansetts föreligga om beslut rörande chefstillsättning och fastställande av budget. Kommitten bör komma med förslag som på ett tydligt sätt avgränsar tillämpningsområdet för den primära förhandlingsskyldigheten och inskränker den till att avse beslut som verkligen innebär något av stor betydelse för arbetstabsgrarna på arbetsplatsen.

Enligt 14 resp. 20§ medbestämmandelagen skall förhandlingsskyldighet enligt 11—13§§ och informationsskyldighet enligt 19 § i första hand fullgöras mot de lokala arbetstagarorganisationerna. Om det inte finns någon lokal facklig representation bland de anställda, fullgörs skyldigheten gentemot en facklig företrädare som inte är anställd på arbetsplatsen. Det finns anledning att sätta denna ordning i fråga. Kommitten bör föreslå förändringar som bättre garanterar informations- och förhandlingsrätt för arbetstagararna på arbetsplatsen.

En fråga som bör belysas i detta sammanhang är vilka principer som skall gälla för arbetstagararna inom en koncern när det gäller rätt till information och förhandling om beslut som fattas av koncernledningen.

Kommitten bör vidare diskutera innebörden av begreppet koncern. Redan år 1980 förklarade riksdagen att en översyn borde ske av koncernbegreppets utformning i anställningsskyddslagen och därtill anslutande lagar samt i semesterlagen (LU 1980/81:4 s.30, rskr. 39). Enligt riksdagen fick det ankomma på regeringen att närmare bestämma formerna för översynsarbetet. Kommitten bör mot den bakgrunden analysera innebörden av begreppet koncern inom arbetsrätten och behandla den därtill anslutande frågan om hur arbetsrättsliga regler skall tillämpas i s.k. 50/50-bolag (en juridi sk person i vilken vardera av två juridiskt fristående ägarföretag har hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar).

Tolkningsföreträde

Reglerna i 33—37 §§ medbestämmandelagen innebär att arbetstagarparten har rätt att bestämma hur avtal skall tolkas i vissa situationer då det råder tvist fram till dess tvisten slutligt har prövats. Som redovisats i NARKs betänkande (SOU 1982:60) MBL i utveckling är paragraferna konstruerade på ett komplicerat och svåröverskådligt sätt. Kommitten bör föreslå förändringar som gör reglerna enklare att tillämpa.

Facklig vetorätt

Bestämmelserna i 38—40 §§ medbestämmandelagen om primär förhandlingsskyldighet och facklig vetorätt när arbetsgivaren anlitar arbetskraft som inte anställs har vållat vissa problem i den praktiska tillämpningen. Det nyss nämnda betänkandet (SOU 1982:60) upptar en ingående analys av problemen och av olika tillvägagångssätt för att lösa dem.

För att kunna utnyttja sin vetorätt gör de fackliga organisationerna i dag en bedömning av om entreprenören kan förväntas bryta mot lag eller avtal eller vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde.

Nuvarande regler och den tillämpning som dessa ger möjlighet till kan ifrågasättas. Entreprenörens eventuella överträdelser mot den egna personalen bör bevakas av dess egna fackliga organisationer och eventuella brott mot skatteregler m.m. bör beivras genom normalt rättsligt förfarande.

Lagstiftningens tillämpning har fått orimliga konsekvenser för många mindre företag och har kommit att utgöra en begränsning av etableringsfriheten. Kommitten skall därför med förtur se över 38—40 §§ och utreda förutsättningarna för ett avskaffande av den fackliga vetorätten.

Blockad mot företag utan anställda

Under årens lopp har det i olika sammanhang rests krav på förbud mot blockader som riktas mot enskilda företag utan anställda eller mot företag där endast familjemedlemmar arbetar.

Rätten att med hot om stridsåtgärd förhandla fram kollektivavtal om anställningsvillkor för arbetstagare hör till de grundläggande rättigheterna inom arbetsrätten. Den är också garanterad i ett antal internationella konventioner som Sverige ratificerat.

Med den frihet parterna på arbetsmarknaden har att bestämma vilka stridsåtgärder som i olika lägen skall tillgripas följer ett ansvar för att det ingrepp stridsåtgärden innebär står i rimlig proportion till de resultat man vill uppnå. Även om det ibland kan råda delade meningar i frågan om ett företag har anställda eller inte, får blockad mot enmansföretag och företag i vilka endast familjemedlemmar arbetar mot denna bakgrund anses vara en orimlig åtgärd. Kommitten skall med förtur komma med ett förslag till förbud mot sådana blockader.

Reglerna om konfliktåtgärder i övrigt bereds för närvarande inom regeringskansliet. Kommitten skall därför inte ha i uppgift att överväga andra förändringar i 41—52 §§ medbestämmandelagen.

Förhållandet mellan medbestämmandelagen och arbetsmiljölagen m.m.

Även lagstiftningen på arbetsmiljöområdet innehåller regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det är reglerna om skyddsombud och skyddskommittéer i 6 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160).

Medbestämmandelagens förhandlingsregler omfattar i viss mån frågor som även kan behandlas inom ramen för arbetsmiljölagens samverkansregler. I betänkandet (SOU 1982:60) MBL i utveckling finns en redovisning av beröringspunkterna mellan de båda lagarna. Det framhålls där att det inte går att på förhand dra en gräns mellan förfarandereglerna i den ena eller den andra lagen. Därför ligger det i båda parter intresse att i samförstånd motverka de olägenheter som uppstår genom att man måste iakttä två regelsystem.

Arbetsmiljökommissionen föreslog i sitt betänkande (SOU1990:49) Arbete och hälsa att det skulle göras en arbetsrättslig översyn som bl.a. skulle omfatta frågorna om en bättre samordning mellan arbetsmiljölagens och medbestämmandelagens samverkansregler.

Riksdagen har ställt sig bakom denna uppfattning (prop. 1990/91:140 s. 128, AU22, rskr.302). Kommitten bör därför se över samverkansreglerna i arbetsmiljölagen och deras förhållande till medbestämmandelagens inflytanderegler samt föreslå de ändringar som föranleds av översynen.

Genom en ändring (1990:233) i arbetsmiljölagen som trädde i kraft den 1 juli 1990 fick elever genom s.k. elevskyddsombud rätt att medverka i skyddsarbetet på arbetsstället. Riksdagens utbildningsutskott har i betänkandet (1989/90:UbU28) med anledning av propositionen uttalat att det vid den kommande arbetsrättsliga översynen bör skapas förutsättningar för att eleverna förutom yttranderätt även skall ges förslagsrätt i skyddskommitten. Riksdagen har ställt sig bakom utskottets uttalande (rskr. 240). Kommitten bör behandla även denna fråga.

Styrelserepresentationslagen

Genom styrelserepresentationslagen har den lokala arbetstagarorganisation som har kollektivavtal med företaget möjlighet att utse arbetstagarrepresentanter i styrelsen. I samband med den översyn som görs av medbestämmandelagen bör kommittén överväga ändringar även i styrelserepresentationslagen. Bl.a. bör kommittén överväga rätt till styrelserepresentation även för andra arbetstagarorganisationer än sådana som har kollektivavtal med arbetsgivaren.

Kommitten bör överväga att införa ett krav i styrelserepresentationslagen att den som representerar arbetstagarna i företagets styrelse själv skall vara anställd i företaget. Kommitten bör vidare överväga förändringar i 13 § enligt vilken en arbetstagarrepresentant har rätt att närvara och delta i överläggningar redan när ett ärende som sedan skall avgöras i styrelsen förbereds av särskilda styrelseledamöter eller befattningshavare i företaget.

En jämförelse bör göras med vad som gäller i fråga om personalföreträdare i statliga eller kommunala styrelser.

Anställningsskyddslagstiftningen

Allmänt

Anställningsskyddslagen har haft vissa effekter som inte stämmer överens med lagens syfte. Kommitten bör kartlägga hur lagen tillämpats och lägga förslag som gör den bättre anpassad till både de stora och de mindre företagens förhållanden.

På samma sätt som när det gäller medbestämmandelagen bör kommittén analysera hur uttrycket arbetstagare har tolkats i rättspraxis och överväga om det behöver klargöras eller förändras.

Tillfälliga anställningar

En princip i anställningsskyddslagen är att anställningar skall gälla tills vidare. Genom den nya lagen från år 1982 utvidgades möjligheterna till tillfälliga anställningar. Det blev möjligt för arbetsgivaren att extraanställa någon vid en tillfällig arbetsanhopning eller att provanställa en person för att utvärdera om denne är lämplig för fortsatt anställning.

En tillfällig anställning kan ofta underlätta för svaga grupper att få fäste på arbetsmarknaden. Kommitten bör överväga utvidgningar i rätten att anställa någon tillfälligt. Det är enligt 5§ 3 tillåtet att extraanställa arbetstagare när det uppstår en tillfällig arbetsanhopning. Anställning av en och samma person får dock inte avse mer än sex månader under en tvåårsperiod. Kommitten bör överväga att utvidga den tillåtna tiden för sådan anställning.

Genom en provanställning enligt 6 § får både arbetsgivaren och de redan anställda arbetstagarna under en tid av högst sex månader möjlighet att avgöra om en nyanställd person är lämplig för arbetet. Frågan om provanställning bör kommittén behandla med förtur. Parterna på arbetsmarknaden kan genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation komma överens om kortare tid för provanställning eller annan begränsning i möjligheterna till en sådan anställning. Därför är möjligheterna till provanställning fortfarande begränsade på delar av arbetsmarknaden.

En förutsättning för att en provanställning verkligen skall kunna fylla en funktion är att den kan pågå under så lång tid att arbetstagaren

verkligen får möjlighet att visa sin duglighet. Kommitten skall föreslå lagändringar som på olika sätt vidgar möjligheten till provanställning, t.ex. genom att tillåta längre provotid.

Avbrott för ledighet under en pågående provanställning kan ibland göra att arbetsgivaren blir osäker på arbetstagarens kompetens och därför inte låter anställningen övergå i en tillsvidareanställning. Kommitten bör därför överväga förändringar i 6 § som gör det möjligt att förlänga provanställningen om den anställda blir sjuk, tar tjänstledigt eller tar semester. En sådan ändring skulle kunna göra provanställningsmöjligheten mera användbar vilket skulle vara gynnsamt för arbets sökande som har svårt att komma ut på arbetsmarknaden.

Kommitten bör även vara oförhindrad att överväga andra frågor med anknytning till möjligheten att anställa arbetstagare för begränsad tid, med hänsynstagande särskilt till de minsta företagens situation.

Saklig grund

En annan viktig princip i anställningsskyddslagen, vilken regeringen ställer sig bakom, är att en uppsägning från arbetsgivarens sida skall vara sakligt grundad. Lagstiftningen syftar inte till att ge arbetstagaren en absolut rätt till fortsatt anställning utan till att säkerställa att det måste anföras sakliga skäl för en uppsägning som är så starka att de verkligen motiverar att arbetstagaren förlorar sin anställning.

Regelverket kring uppsägning och avskedande är dock så utformat att formaliefel från arbetsgivarens sida i ett antal uppmärksammade fall har gjort att uppsägningen eller avskedandet har ansetts strida mot lagen, trots att arbetstagaren utan tvekan gjort sig skyldig till något som bort leda till uppsägning eller avskedande. Sådana händelser kan medverka till att undergräva allmänhetens förtroende för lagstiftningen. Kommitten bör därför pröva utformningen av de formella reglerna vid uppsägning och avskedande. Även om förutsättningarna för uppsägning och avskedande är i huvudsak tillfredsställande bör kommittén vara oförhindrad att lägga fram förslag till eventuellt möjliga förändringar även i denna del.

I detta sammanhang bör särskilt nämnas att det i ILOs konvention (nr 0158) om uppsägning av arbetstagare på arbetsgivarens initiativ finns bestämmelser om vad som skall anses vara giltigt skäl för uppsägning.

Turordning m.m.

Enligt 22 § i anställningsskyddslagen skall en arbetsgivare iakttå vissa turordningsregler vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Dessa regler kan vålla problem, särskilt i små och medelstora företag.

Vid driftsinskränkningar är det angeläget både för företaget och för dess anställda att den arbetsstyrka som blir kvar får en sammansättning som gör en fortsatt effektiv verksamhet möjlig. Lagens regler innebär att det är anställningstidens längd som faller utslaget när arbetsgivaren skall besluta om vem som skall sägas upp. Reglerna är emellertid dispositiva så att avvikelser kan göras genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation.

Kommitten bör kartlägga den praxis som gäller för avsteg från turordningsreglerna genom kollektivavtal och bör därvid ägna särskild uppmärksamhet åt förhållandena i de mindre företagen. Kommitten bör därefter föreslå erforderliga lagändringar utifrån det allmänna syftet att främja väl fungerande företag som kan ge anställningstrygghet.

Kommitten bör i de hittills nämnda sammanhangen uppmärksamma de delvis avvikande förhållanden som råder inom den statliga delen av arbetsmarknaden och som följer av regeringsformens och LOAs särskilda krav vid bprekrytering och befordran av statsanställda.

Främjandelagen

Riksdagen beslutade i maj 1991 om vissa ändringar i arbetsmiljölagen (1977:1160) som gäller arbetsgivarens rehabiliteringsansvar (prop. 1990/91:140, AU22, rskr. 302). Det finns därför anledning att se över de bestämmelser i främjandelagen som gäller åtgärder för äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt

arbetsförmåga. Kommitten bör lämna förslag till lagändringar i dessa hänseenden.

I kommittens uppdrag ingår också att göra en allmän översyn av främjandelagen.

Förtroendemannalagen

Förtroendemannalagen ger de fackliga förtroendemännen rätt till ledighet från arbetet för fullgörande av fackligt uppdrag och skyddar förtroendemännen mot intrång i deras fackliga verksamhet. Det är viktigt att förtroendemannalagen är anpassad till reglerna om medbestämmande och styrelserepresentation. Kommitten bör överväga hur de förändringar som den föreslår i dessa lagar skall påverka bestämmelserna i förtroendemannalagen. Kommitten bör också analysera begreppet facklig verksamhet i lagens 1§ och överväga om detta begrepp behöver få en annorlunda utformning. Det är viktigt att begreppet tar sikte på förhållandena på de enskilda arbetsplatserna. Som jag tidigare nämnt anser jag att ledighetslagstiftningen bör ses över i annat sammanhang. Bestämmelserna i förtroendemannalagen om ledighet har dock ett så nära samband med reglerna om arbetstagarinflytande att översynen av dem bör höra till uppgifterna för den här kommittén.

Sanktionsregler i den arbetsrättsliga lagstiftningen

Den arbetsrättsliga lagstiftningen är ett omfattande regelverk, vartill kommer den reglering som sker i kollektivavtalen. Det är svårt att överblicka ett så omfattande regelsystem och efterleva det i alla dess detaljer. Inte minst gäller det mindre företag, som av naturliga skäl inte kan ha tillgång till egen arbetsrättslig expertis. Rättspraxis visar att det ibland utkrävs skadestånd även för tämligen bagatellartade förseelser.

Skadestånd till de fackliga organisationerna vid bagatellartade brott mot vissa varsel- och underrättelseskyldigheter som i realiteten saknar betydelse för en enskild person, kan sättas i fråga. För mindre företag kan skadestånden vara mycket stora i förhållande till företagets omsättning. Kommitten skall därför göra en översyn av skadestandsreglerna och föreslå behövliga förändringar.

Europaintegrationen

Arbete pågår inom EG med ytterligare direktiv på det arbetsrättsliga området. Kommitten bör följa utvecklingen och ta ställning till vilka anpassningar av den svenska arbetsrättsliga lagstiftningen som krävs.

Utredningens bedrivande m.m.

Kommitten bör så långt det är möjligt inrikta sitt arbete på konkreta förslag till åtgärder.

Bestämmelserna i de arbetsrättsliga lagarna är i viss utsträckning nödvändiga på grund av konventioner som Sverige ratificerat. Rätten till kollektiva förhandlingar och till stridsåtgärder berörs t.ex. i ett flertal ILO-konventioner, i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt i den europeiska sociala stadgan. I tilläggsprotokollet till den europeiska sociala stadgan finns artiklar om rätt till medbestämmande i vissa frågor och i ILOs konvention (nr 158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ garanteras ett visst anställningsskydd. Åtagandena i ratificerade konventioner skall givetvis beaktas av kommittén.

För kommitténs arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående dels utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), dels beaktande av EG-aspekten i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Kommitten skall utvärdera gällande och föreslagna lagstiftning i ett samhällsekonomiskt perspektiv samt bedöma hur den påverkat och i framtiden kommer att påverka strukturomvandlingen och flexibiliteten på arbetsmarknaden. Kommitten skall vidare analysera och redo visa effekterna av sina förslag ur ett jämställdhetsperspektiv.

När det gäller frågan om en samordning av arbetsmiljölagens samverkansregler med informations- och förhandlingsreglerna i medbestämmandelagen bör kommittén samråda med den särskilde utredaren för översyn av arbetsmiljölagen (dir. 1991:75). Kommitten bör vidare samråda med utredningen (A 1991:1) om mer flexibla

regler för arbetstid och semester, LOA-utredningen (C1989:07), utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering (A 1990:04) samt med den grundlagsutredning som behandlar frågan om den negativa föreningsrätten (dir. 1991:119).

Kommitten bör om den finner det ändamålsenligt fortlöpande redovisa sitt arbete i form av delrapporter.

Uppdraget såvitt avser provanställning, blockad mot företag utan anställda och facklig vetorätt bör redovisas under hösten 1992. Uppdraget i övrigt bör slutföras före utgången av år 1993.

Inom arbetsmarknadsdepartementet finns ett antal skrivelser med framställningar om lagändringar och synpunkter inom de områden som jag här har tagit upp. Dessa skrivelser bör lämnas över till kommittén.

De direktiv som jag nu föreslår bör ersätta de direktiv i ämnet som beslutades den 15 augusti 1991 (dir. 1991:76).

Hemställer

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst tio ledamöter, omfattad av kommittéförordningen (1976:119), för att se över den arbetsrättsliga lagstiftningen,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande i kommittén, och

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns anslag Utredningar m.m., och

att regeringsbeslutet den 15 augusti 1991 om en arbetsrättslig utredning (dir. 1991:76) upphävs.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)
