

Kommittédirektiv



Arbets tid, semester och betald ledighet

Dir.
2000:97

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté ges i uppdrag att göra en översyn av arbetstidslagen, semesterlagen och övrig ledighetslagstiftning. Representanter för arbetsmarknadens parter knyts till kommittén.

Kommittén skall lämna förslag till en ny arbetstidsreglering som ger den enskilda arbetstagaren ett större inflytande över arbetstidens förläggning men samtidigt ger en god flexibilitet i produktionen. Kommittén skall även se över genomförandet av EG:s arbetstidsdirektiv och föreslå ett tydligare genomförande av direktivet i svensk lag. Vidare skall kommittén pröva olika vägar till förkortning av arbetstiden och ge förslag på hur dessa skulle kunna genomföras. I detta sammanhang skall även regleringen av övertidsarbete ses över.

Kommittén skall lämna förslag till en ändring av semesterlagen som ger arbetstagaren rätt att ta ut semester överstigande fyra veckor och sparad semester som del av dag. Semesterlagen skall också ses över i förenklings syfte, framför allt med målet att göra lagen lättare att tillämpa för små företag.

Vidare skall kommittén pröva möjligheten att i förenklings syfte, framför allt för små företag, slå samman eller samordna utformningen av arbetstidslagen, semesterlagen och övriga ledighetslagar.

Kommittén skall bedöma konsekvenserna av sina förslag för de offentliga finanserna och samhällsekonomin. Även de företagsekonomiska konsekvenserna skall belysas, särskilt för små företag. Vidare skall förslagens konsekvenser för jämställdheten,

arbetsmiljön, arbetsorganisationen och arbetstagarnas hälsa liksom tillgången av arbetskraft analyseras.

Bakgrund

Arbetsmarknaden och arbetslivet genomgick genomgripande förändringar under 1990-talet. Sverige gick från full sysselsättning till massarbetslöshet. Nu är situationen en annan. Sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar snabbt. Men samtidigt ökar sjukskrivningarna och antalet anmälda arbetsskador. Det föränderliga arbetslivet med nya typer av arbeten, anställningsformer och sätt att organisera arbetet gör att också nya typer av arbetsmiljöproblem uppstår vid sidan av de traditionella. Kraftiga besparingar och rationaliseringar inom många verksamheter har också bidragit till arbetsmiljöproblemen.

En av de mest uppmärksammade arbetsmiljöfrågorna på senare tid är den ökade stressen och hetsen i arbetslivet. Arbetstidens längd och förläggning har stor betydelse för arbetstagarna. Forskningen visar att ett ökat inflytande över arbetstiden för individen kan bidra till att minska stressen och därmed motverka olika former av stressrelaterade sjukdomar. Även i ett bredare perspektiv måste effektivitet och flexibilitet i produktionen kunna kombineras med ett ökat inflytande för den enskilda arbetstagaren. Detta är väsentligt för att individen skall få ett större inflytande över sin vardag och för att skapa bättre förutsättningar för ett utvecklande arbete och ett mer jämställt samhälle.

Individens inflytande behöver stärkas när det gäller såväl arbetstidens förläggning som dess längd. Vissa arbetstagare vill kunna minska sin arbetstid medan andra som arbetar deltid vill kunna öka sin. Traditionellt har en del av välståndsökningen i samhället tagits ut i form av förkortad arbetstid. Ett sådant intresse finns även i dag, vilket bland annat återspeglas i fackliga krav. De kostnader som är förknippade med en arbetstidsförkortning måste emellertid alltid vägas in.

Lagstiftningen i fråga om arbetstid, semester och annan ledighet behöver också ses över av andra skäl. Ett viktigt skäl är behovet av förenklad lagstiftning i syfte att göra regelverket lät-

tare att tillämpa, inte minst för små företag. I budgetpropositionen för 2001 aviserar regeringen att förberedelser inletts för en genomgripande översyn av semesterlagen. Vidare behöver genomförandet av Rådets direktiv 93/104/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (EG:s arbetstidsdirektiv) ses över.

I oktober 2000 lämnade de tre fackliga centralorganisationerna LO, TCO och SACO till regeringen ett gemensamt förslag till förändringar av regleringen på arbetstidsområdet. Förslaget var delvis baserat på de separata förslag som LO och TCO hade presenterat under våren 2000. I korthet hade LO föreslagit att arbetstagarna skall ges rätt till ytterligare fem dagars betald ledighet genom en ändring av semesterlagen medan TCO hade föreslagit att veckoarbetstiden skall förkortas till 37,5 timmar i utbyte mot att arbetsgivaren ges större frihet i förläggningen av arbetstiden.

Det gemensamma förslaget från de fackliga centralorganisationerna syftar till att åstadkomma en minskad arbetstid och samtidigt ge arbetstagarna ett ökat inflytande över arbetstidens förläggning. Enligt förslaget skall ytterligare fem dagars betald ledighet införas i lag. Dessa dagar skall arbetstagaren kunna ta ut även på annat sätt än som hela dagar. Även semester överstigande fyra veckor skall kunna disponeras på samma sätt. Arbetsgivarens kostnader för de första två dagarna av den nya ledigheten skall enligt förslaget kompenseras genom sänkta arbetsgivaravgifter, medan de återstående tre dagarna skall finansieras ur löneutrymmet.

Det faktum att förslaget har lämnats av de tre fackliga centralorganisationerna visar att det har en bred förankring och särskild tyngd.

Fördelarna och nackdelarna med en arbetstidsförkortning har under många år förts fram i samhällsdebatten. I mars 2000 lämnade Regeringskansliets arbetsgupp för arbetstidsfrågor med representanter från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet till regeringen rapporten Kortare arbetstid – för och emot. I rapporten redogör arbetsgruppen för diskussionen om

förkortad arbetstid och analyserar förutsättningarna för och konsekvenserna av olika arbetstidsförändringar.

Det finns många olika exempel på goda arbetstidslösningar via avtal. En reformering av lagstiftningen får inte förhindra arbetsmarknadens parter att bygga vidare på de avtalslösningar som redan kommit till stånd.

Tidigare utredningar och arbetsgrupper

Arbetstidslagstiftningen har utretts flera gånger de senaste femton åren. Utredningsförslagen har dock endast lett till begränsade ändringar i lagstiftningen. Ett skäl till detta är olika uppfattningar i samhället såväl politiskt som mellan arbetsmarknadens parter kring arbetstidsfrågan och hur den bör hanteras. Arbetstidsfrågan är mångfacetterad och rör arbetstidens längd och förläggning, flexibiliteten i uttaget av arbetstid under dygnet, veckan, året eller till och med konjunkturcykeln och inflytandet över hur arbetstiden bestäms. Skillnaderna i uppfattning avser inte enbart materiella frågor utan också huruvida förändringar bör genomföras via ändrad lagstiftning eller om frågan helt bör hanteras av arbetsmarknadens parter.

Den materiella förändring som senast har genomförts i arbetstidslagen är den regel som infördes 1996 till följd av EG:s arbetstidsdirektiv. Regeln säger att avvikelser från lagen får göras endast under förutsättning att de inte innebär mindre förmånliga regler för arbetstagaren än vad som följer av EG-direktivet.

Sedan mitten av 1980-talet har följande utredningar genomförts på arbetstidsområdet.

1987 års arbetstidskommitté

1987 års arbetstidskommitté hade i uppgift att analysera konsekvenserna av olika arbetstidsformer och arbetstidsmönster (dir. 1987:23).

Kommittén drog i sitt betänkande *Arbetstid och välfärd* (SOU 1989:53) den generella slutsatsen att en förkortning av arbetstiden inte är ett effektivt medel för att minska arbetslösheten. En-

ligt kommitténs bedömning fanns det inte utrymme för generella arbetstidsförkortningar fram till mitten av 1990-talet. I stället efterlyste kommittén en arbetstidspolitik som tar hänsyn till småbarnsfamiljers situation, gagnar jämställdheten, beaktar skydds- och hälsoaspekter, tillgodoser kraven på rättvisa mellan olika yrken och avtalsområden, beaktar produktionens förutsättningar och underlättar den enskildes möjlighet att välja arbetstid och variera arbetstiden över livet.

En ny norm för heltidsarbete behövdes enligt kommittén. Genom att beräkna arbetstiden över hela året skulle en rad fördelar kunna uppnås. En årsarbetstidsnorm skulle ge möjlighet till flexibla lösningar och skapa förutsättningar att ta ut arbetstidsförkortningar i framtiden på ett sätt som kan anpassas till olika önskemål. Kommittén föreslog att möjligheterna att övergå till årsarbetstid borde utredas.

Årsarbetstid

En särskild utredare tillkallades 1991 för att undersöka om mer flexibla regler för arbetstid och semester borde införas i svensk lagstiftning (dir. 1991:7). Utredningen om mer flexibla regler för arbetstid och semester föreslog i betänkandet Årsarbetstid (SOU 1992:7) en gemensam lag om arbetstid och semester. Enligt förslaget skulle den lagstadgade 40-timmarsveckan omvandlas till en årsarbetstid där även semestern skulle ingå. På arbetsplatser som har kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor skulle arbetstidslagens regler om arbetstidens förläggning slopas. På arbetsplatser som saknar kollektivavtal skulle arbetstidslagens nuvarande regler om förläggningen av arbetstiden behållas. Reglerna om ordinarie veckoarbetstid föreslogs dock kunna frångås genom personliga avtal.

I budgetpropositionen 1993 (prop. 1992/93:100, bil. 11) gjorde den dåvarande arbetsmarknadsministern bedömningen att utredningens förslag i väsentliga avseenden stred mot det då föreliggande förslaget till EG-direktiv på arbetstidsområdet.

1995 års arbetstidskommitté

Europeiska unionens råd antog den 23 november 1993 EG:s arbetstidsdirektiv. Direktivet skulle införlivas i medlemsstaternas lagstiftning inom tre år efter antagandet, det vill säga senast den 23 november 1996. Direktivet omfattar regler om dygnsvila, raster, veckovila, veckoarbetstidens längd samt semester. Vidare regleras nattarbete, skiftarbete och tempoarbete. Veckoarbetstiden får enligt direktivet uppgå till högst 48 timmar i veckan inklusive övertid.

En arbetsgrupp inom Arbetsmarknadsdepartementet presenterade 1994 i rapporten EG:s arbetstidsdirektiv (Ds 1994:74) en genomgång av direktivets bestämmelser i jämförelse med arbetstidslagen. Arbetsgruppen ansåg att det krävdes en fördjupad utvärdering av direktivets konsekvenser för det svenska regelsystemet på arbetstidsområdet.

År 1995 tillkallades därför en parlamentarisk kommitté för att utreda konsekvenserna av EG:s arbetstidsdirektiv för det svenska regelsystemet på arbetstidsområdet (dir 1995:6). Kommittén gavs också i uppdrag att analysera de långsiktiga konsekvenserna av alternativa arbetstidsförkortningar samt att undersöka på vilket sätt flexibla arbetstidsregler kan införas i svensk lagstiftning.

I delbetänkandet EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet (SOU 1995:92) gjorde kommittén bedömningen att den svenska arbetstidslagen ger ett väl så högt skyddsvärde för arbetstagaren som EG-direktivet. Enligt kommittén gjorde dock EG-direktivet det nödvändigt att begränsa lagens dispositivitet, det vill säga möjligheten att sluta kollektivavtal med regler som ersätter lagens. Annars skulle avtalen riskera att ge ett lägre skyddsvärde än vad EG-direktivet kräver. I avvaktan på kommitténs slutbetänkande föreslog kommittén en ändring i arbetstidslagen med innebörden att avvikelser från lagen får göras endast under förutsättning att de inte innebär mindre förmånliga regler för arbetstagaren än vad som följer av EG-direktivet. Förslaget genomfördes och trädde i kraft den 23 november 1996.

Kommittén lämnade i slutbetänkandet Arbetstid – längd förläggning och inflytande (SOU 1996:145) förslag till en ny arbetstidslag samt ändringar av semesterlagen och föräldraledighetslagen. I förslaget till ny arbetstidslag inarbetades EG-direktivets regler, om till exempel rast, dygnsvila och maximal total arbetstid på 48 timmar per vecka inklusive övertid. Arbetstidslagens nattarbetsförbud slopades enligt förslaget.

Kommittén föreslog nya bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att ta hänsyn till arbetstagarens önskemål och behov i fråga om bland annat möjligheten att förena arbete med familjeliv och socialt liv i övrigt. Arbetstagaren skall enligt förslaget ha rätt att få sina önskemål om arbetstidens längd och förläggning prövade av arbetsgivaren.

Arbetsmarknadens parter uppmanas i förslaget att sluta kollektivavtal om arbetstidens omfattning och förläggning. Förslaget ger möjlighet till avvikelser från lagens regler genom kollektivavtal, men anger inte på vilken nivå avtalet skall träffas. Enligt dagens arbetstidslag krävs ett kollektivavtal på central nivå för att avvikelser från lagen skall vara tillåtna.

Kommittén föreslog att sambandet mellan arbetstidslagen och arbetsmiljölagen skall göras tydligare. Vidare föreslog man att arbetstidsregleringen skall vara civilrättslig i stället för offentlig-rättslig, vilket innebär att myndighetstillsynen av lagens tillämpning slopas.

När det gäller semesterlagen föreslog kommittén att semester överstigande fyra veckor skall kunna tas ut på annat sätt än som hela dagar.

I föräldraledighetslagen föreslogs en ändring som ger arbetstagaren ökat inflytande över förläggningen av föräldraledighet som tas ut som förkortad arbetstid. I propositionen Föräldraförsäkring och föräldraledighet (prop. 2000/01:44) som nyligen lämnades till riksdagen föreslår regeringen sådana förändringar.

När det gäller arbetstidsförkortning drog kommittén slutsatsen att en arbetstidsförkortning inte kan förordas av sysselsättnings-skäl men att det finns välfärdsargument som talar för en kortare arbetstid. Kommitténs föreslog inte någon lagstadgad

förkortning av den ordinarie arbetstiden, utan framhåll att kollektiva arbetstidsförkortningar bäst regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter.

Arbetstidsgruppen

I regeringsförklaringen efter 1998 års val uppmärksammades behovet av att ytterligare fördjupa underlaget i arbetstidsfrågor. Därför tillsattes i januari 1999 en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med representanter för regeringspartiet Socialdemokraterna och samarbetspartierna Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

Arbetsgruppens uppdrag var att fördjupa underlaget i arbetstidsfrågor för kommande politiska ställningstaganden genom att analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av olika arbetstidsförändringar samt ge förslag till hur arbetet med arbetstidsfrågan bör bedrivas vidare. Däremot hade gruppen inte i uppdrag att lämna förslag på lösningar.

I rapporten Kortare arbetstid – för och emot (Ds 2000:22) beskriver arbetsgruppen ett antal olika metoder för hur arbetstiderna kan förändras. Om arbetstiden förkortas medför det enligt gruppen en rad konsekvenser, såväl positiva som negativa. Bland de positiva kan nämnas mer tid för familj, fritidssysslor, vila och återhämtning. En arbetstidsförkortning skulle också kunna förbättra förutsättningarna för en ökad jämställdhet.

Den främsta negativa effekten av en arbetstidsförkortning är enligt gruppen att den minskar arbetskraftsutbudet och försvagar den ekonomiska tillväxten i förhållande till vad som annars skulle ha gällt. Arbetsgruppen för en diskussion om hur detta försvårar finansieringen av vård, skola, omsorg och annan offentlig verksamhet samt leder till lägre pensioner. Gruppen pekar däremot också på vissa möjligheter att dämpa dessa negativa effekter och att sättet på vilken en arbetstidsförkortning genomförs har stor betydelse.

I rapporten konstateras att värdet av en arbetstidsförkortning alltid måste vägas mot behovet av andra reformer och att hänsyn måste tas till de samhällsekonomiska kostnaderna av en arbetstidsförkortning. Gruppen lyfter särskilt fram diskussionen om de

långsiktiga konsekvenserna av en arbetstidsförkortning för finansieringen av den offentliga verksamheten. Arbetsgruppens rapport har remissbehandlats.

1986 års semesterkommitté

Parallellt med 1987 års arbetstidskommitté utredde 1986 års semesterkommitté (dir. 1985:4) hur en utjämning kan åstadkommas mellan olika gruppers semestervillkor, både vad gäller semesterns längd och inflytande över semesterns förläggning. I betänkandet Om semester (SOU 1988:54) redovisade kommittén hur semestervillkoren varierar mellan olika avtalsområden och grupper av anställda. Kommittén beräknade kostnaderna för olika förlängningar av semestern. Förutom semesterns längd berördes frågor om sparande av semester och inflytande över semesterns förläggning.

Utredningen om ledighetslagstiftningen

I mitten av 1990-talet genomfördes en allmän översyn av ledighetslagstiftningen (dir. 1992:98). Utredningen om ledighetslagstiftningen lämnade i betänkandet Ledighetslagstiftningen – en översyn (SOU 1994:41) förslag till en ny studieledighetslag och en ny föräldraledighetslag samt ändringar i bland annat semesterlagen.

Baserat på utredningens förslag infördes 1995 en ny föräldraledighetslag.

Uppdraget

En parlamentarisk kommitté ges i uppdrag att genomföra en översyn av arbetstidslagen, semesterlagen och övrig ledighetslagstiftning. Representanter för arbetsmarknadens parter knyts till kommittén.

Arbetstidslagen

Kommittén skall med betänkandena från 1995 års arbetstidskommitté och därpå lämnade remissynpunkter som underlag

lämna förslag till en ny arbetstidsreglering. De olika förslagen från de fackliga huvudorganisationerna skall i detta hänseende övervägas. Utgångspunkt för arbetet skall vara arbetstidslagens karaktär av skyddslagstiftning.

Förslaget skall ge den enskilda arbetstagaren ett större inflytande än i dag över arbetstidens förläggning men samtidigt ge en god flexibilitet i produktionen. Kollektivavtalets väsentliga roll för att anpassa regelverket till förhållandena i det enskilda fallet skall belysas i förslaget.

Kommittén skall även se över genomförandet av EG:s arbetstidsdirektiv och föreslå ett tydligare genomförande av direktivet i svensk lag. Kommittén skall analysera eventuella konsekvenser för utformningen av svensk lagstiftning till följd av EG-domstolens dom av den 3 oktober 2000 i mål C-303/98 om bland annat begreppet arbetstid (SIMAP-målet).

Arbetstidens längd

Kommittén skall med Arbetstidsgruppens rapport Kortare arbetstid – för och emot (Ds 2000:22) som underlag pröva olika vägar till förkortning av arbetstiden och ge förslag på hur dessa skulle kunna genomföras.

De metoder som kommittén skall pröva är – en reglering som ger arbetstagare rätt till en minskning av arbetstiden i form av ledighet med lön utöver de förmåner som gäller i dag, bland annat skall ett förslag med fem lediga dagar prövas, och – en sänkning av högsta tillåtna ordinarie arbetstid i genomsnitt per vecka, den så kallade normalarbetstiden.

Kommittén kan även pröva andra metoder för arbetstidsförkortning.

I detta sammanhang skall kommittén analysera vilken roll regeln i dagens arbetstidslag om högsta tillåtna ordinarie arbetstid spelar för den faktiska arbetstiden.

I samband med analysen av arbetstidens längd skall även regleringen av övertidsarbete ses över. Effekterna av övertidsar-

bete för såväl de enskilda arbetstagarna som för företagen och samhällsekonomin skall analyseras.

Kommittén skall föreslå olika möjliga finansieringsformer för de förslag den lägger samt bedöma konsekvenserna av de alternativa metoderna för arbetstidsförkortning för de offentliga finanserna och samhällsekonomin. Även de företagsekonomiska konsekvenserna av förslagen skall belysas, särskilt för små företag. Vidare skall konsekvenserna för jämställdheten, arbetsmiljön, arbetsorganisationen och arbetstagarnas hälsa liksom tillgången på arbetskraft analyseras. I den mån kommittén föreslår tidsplaner och ett successivt genomförande av arbetstidsreformer skall dessa utformas med hänsyn till vad de samhällsekonomiska förutsättningarna medger. Kommittén skall beskriva hur näraliggande lagstiftning berörs av förslagen.

Det är viktigt att kommitténs förslag utformas på ett sätt som inte hindrar parterna från att bygga vidare på de avtalslösningar på arbetstidsområdet som redan finns.

Semesterlagen

Kommittén skall med betänkandena från 1995 års arbetstidskommitté och därpå lämnade remissynpunkter som underlag lämna förslag till en ändring av semesterlagen som ger arbetstagaren rätt att ta ut semester överstigande fyra veckor och sparad semester som del av dag. Även i detta sammanhang skall förslagen från de fackliga huvudorganisationerna övervägas.

Kommittén skall föreslå förenklade regler för intjänande av betald semester. I detta sammanhang skall kommittén pröva möjligheten att slopa regeln om intjänandeår och istället låta semestern tjänas in parallellt under det aktuella semesteråret. Kommittén skall i förenklingssyfte även se över reglerna för semesterlönegrundande frånvaro med bevarande av arbetstagarnas materiella förmåner. Semesterlagen skall även i övrigt ses över i förenklingssyfte, framför allt med målet att göra lagen lättare att tillämpa för små företag.

Kommittén skall bedöma vilka konsekvenser förslagen om semesterlagen får för de offentliga finanserna och samhällseko-

nomin. Även de företagsekonomiska konsekvenserna skall belysas, särskilt för små företag. Vidare skall konsekvenserna för jämställdheten, arbetsmiljön, arbetsorganisationen och arbetstagnans hälsa liksom tillgången på arbetskraft analyseras. Kommittén skall beskriva hur närstående lagstiftning berörs av förslagen.

Analys av möjligheten att slå samman lagar

Kommittén skall pröva möjligheten att i förenklingssyfte, framför allt för små företag, slå samman eller samordna utformningen av arbetstidslagen, semesterlagen och övriga ledighetslagar. I den mån kommittén finner sammanslagning eller samordning lämplig skall kommittén föreslå hur lagstiftningen bör utformas.

Arbetets genomförande

Förslagets konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474), varvid särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslagets konsekvenser för små företags villkor.

Redovisning av uppdraget

Kommittén skall redovisa uppdraget om förläggning av semester överstigande fyra veckor och sparad semester som del av dag senast den 1 september 2001. Uppdraget om semesterlagen i övrigt samt eventuella förslag om förkortningar av och inflytandet över arbetstiden skall redovisas senast den 1 juni 2002. Senast den 1 mars 2003 skall kommittén redovisa återstående delar av uppdraget.

(Näringsdepartementet)