



Kommittédirektiv

En översyn av beredskapen i arbetslivet

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en justerad arbetsrättslig beredskapslagstiftning, analysera behovet av anpassningar av arbetsmiljö- och arbetstidsregleringen samt ta ställning till skriftlighetskravet i medbestämmandelagen. Syftet med utredningen är att stärka beredskapen i arbetslivet.

Utredaren ska bl.a.

- analysera behoven av en justerad arbetsrättslig beredskapslagstiftning och av ändringar i arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningens bestämmelser om beredskap,
- föreslå hur en sådan lagstiftning ska utformas, och
- ta ställning till skriftlighetskravet vid ingående och uppsägning av kollektivavtal.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2023.

En översyn av beredskapslagstiftningen i arbetslivet

Totalförsvaret

Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det framgår av lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. Den närmare

inriktningen för totalförsvaret framgår av propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30). Det civila försvaret omfattar hela samhället och verksamheten bedrivs av många olika aktörer, t.ex. statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer (prop. 2020/21:30 s. 125). Skyldigheter för näringsidkare och arbetsmarknadsorganisationer finns t.ex. i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

För att stärka landets försvarsförmåga kan regeringen besluta om höjd beredskap. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som ska bedrivas (1 och 3 §§ lagen om totalförsvaret och höjd beredskap).

Av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt framgår att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen. Därför är alla svenska medborgare och övriga som är bosatta i Sverige och som är mellan 16 och 70 år totalförsvarspliktiga. Totalförsvarspliktiga personer är skyldiga att tjänstgöra inom totalförsvaret antingen som värnpliktiga, civilpliktiga eller allmänt tjänstepliktiga. När det råder höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Den allmänna tjänsteplikten kan gälla en viss del av landet eller en viss verksamhet (6 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt). Allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller utför arbete som anvisas av en myndighet som pekats ut av regeringen (6 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt).

Den arbetsrättsliga beredskapslagen och vissa närliggande bestämmelser i arbetslivet behöver ses över

För situationer när det råder höjd beredskap finns det särskilda arbetsrättsliga regler i den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262), nedan förkortad beredskapslagen, som kan aktiveras. Regeringen kan besluta att lagens bestämmelser ska tillämpas om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som beror på att det är krig utanför Sveriges gränser eller på att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Om Sverige kommer i krig, ska lagens bestämmelser tillämpas utan att det krävs ett

regeringsbeslut. Det finns vidare särskilda kollektivavtal (beredskapsavtal) som har utformats för att gälla när beredskapslagen tillämpas.

Till skillnad från de offentligrättsliga reglerna om totalförsvarsplikt reglerar den arbetsrättsliga beredskapsregleringen det civilrättsliga förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det är alltså fråga om en reglering av rättigheter och skyldigheter som gäller i anställningsförhållandet. Den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen syftar liksom reglerna om totalförsvarsplikt till att stärka totalförsvaret.

Det finns även ett särskilt anställningsskydd för arbetstagare som fullgör skyldigheter enligt lagen om totalförsvarsplikt. Detta skydd gäller också för tjänstgöring som fullgörs av vissa andra enligt lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. Skyddet innebär bl.a. att en arbetstagare inte får sägas upp eller avskedas på grund av att han eller hon fullgör sina skyldigheter enligt lagen om totalförsvarsplikt.

Den arbetsrättsliga beredskapsregleringen kompletteras av närliggande regler som gäller i arbetslivet och som syftar till att stärka totalförsvaret. I arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetstidslagen (1982:673) finns bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att med avvikelser från lagarna meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret. Det finns även möjlighet att omedelbart skilja arbetstagare från anställningen från vissa försvars- och säkerhetsmyndigheter, om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa. I lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden har undantag gjorts för rapportering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) och information som rör nationell säkerhet i verksamhet hos en myndighet inom försvars- och säkerhetsområdet.

Totalförsvaret har genomgått betydande förändringar sedan 1980-talet då beredskapslagen utformades. Det finns därför behov av att se över hur väl den arbetsrättsliga beredskapsregleringen och närliggande bestämmelser i arbetslivet fyller sin funktion att stärka totalförsvaret.

Beredskapslagstiftningen behöver avspegla förändringar i arbetslivet och arbetsrätten

Även arbetslivet och arbetsrätten har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Flera arbetsrättsliga lagar har tagits fram sedan slutet av

1980-talet utan att särskilda överväganden har gjorts om lagarnas tillämpning under krig eller krigsfara. Detta gäller t.ex. lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare och lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar. Några ändringar i beredskapslagen har inte gjorts med anledning av de nya lagarna. Det har även genomförts relativt omfattande förändringar av de lagar som anges i beredskapslagen och som i krig eller under vissa andra förhållanden ska tillämpas med de ändringar och tillägg som anges i beredskapslagen. Inte heller de särskilda reglerna om anställningsskydd i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt har setts över.

Sverige har dessutom sedan beredskapslagen antogs anslutit sig till Europeiska unionen (EU). Efter anslutningen har den svenska arbetsrättsliga lagstiftningen anpassats till EU-rätten. Mot bakgrund av att den nationella säkerheten är varje medlemsstats eget ansvar behöver det utredas om det är nödvändigt eller annars lämpligt att göra undantag eller ändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen under krig eller krigsfara.

Det finns därför skäl att se över den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen även utifrån dessa förändringar.

Uppdraget att föreslå en justerad arbetsrättslig beredskapslagstiftning

Beredskapslagstiftningen behöver utformas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt

Den befintliga beredskapslagen utgår från att totalförsvaret ska stärkas, bl.a. genom att minska störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret. Utredaren ska undersöka vilka behov en särskild arbetsrättslig beredskapslagstiftning ska fylla och dess funktion för totalförsvaret.

Det är centralt för totalförsvaret att samhällsviktig verksamhet fortsätter att fungera och att kritisk infrastruktur upprätthålls också i krig eller krigsfara. Även nödvändig försörjning behöver kunna upprätthållas. Allt eftersom en kris i samhället fördjupas kommer viss produktion och vissa tjänster vara alltmer avgörande för försvaret och samhället i övrigt samtidigt som det kan uppstå en knapphet på arbetskraft med anledning av inkallelser. Arbetsrätten kan därför behöva anpassas till dessa nya omständigheter genom att det t.ex.

finns ökade möjligheter att avbryta eller återkalla ledighet eller att det finns utökade möjligheter att utvidga fredsplikten.

Den befintliga beredskapslagen innehåller en bilaga med ändringar och tillägg till lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, lagen (1982:80) om anställningsskydd, semesterlagen (1977:480) och föräldraledighetslagen (1995:584). Ordningen med bilagan får till följd att det relativt ofta vid ändringar i dessa lagar finns behov av att överväga ändringar även i beredskapslagen. Detta innebär att det visserligen finns en förankring i riksdagen av de särskilda regler som ska kunna tillämpas med kort varsel. Samtidigt kräver ordningen relativt frekvent författningsarbete ofta i komplexa frågor.

Vid tillämpningen av den befintliga beredskapslagen ska hänsyn tas till totalförsvarets behov eller till den skada ett visst agerande kan åsamka totalförsvaret. Dessa hänsyn ska inte endast tas av det offentliga utan även av enskilda. Att enskilda ska ta hänsyn till andra än sina egna eller motpartens intressen är relativt ovanligt inom arbetsrätten. En fråga för utredaren är därför om det är lämpligt att lämna bedömningar av totalförsvarets behov till enskilda på motsvarande sätt som i dag eller om det finns något mer ändamålsenligt sätt att beakta totalförsvarets intressen. Enligt regeringens uppfattning bör en arbetsrättslig beredskapslagstiftning vara enkel att tillämpa och det bör därför undersökas om vissa svårare bedömningar och avvägningar kan regleras tydligare genom lagstiftning snarare än att lämna bedömningar och avvägningar om totalförsvarets behov till enskilda, och lämna förslag på hur en sådan lagstiftning kan utformas.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera behoven av en anpassad arbetsrättslig beredskapsreglering med utgångspunkt i intresset av ett starkt totalförsvaret,
- ta hänsyn till intresset av att arbetsrätten snabbt ska kunna anpassas till krig eller krigsfara,
- analysera och ta ställning till olika sätt att regleringsmässigt åstadkomma en god arbetsrättslig beredskap, t.ex. genom att regleringen läggs i en särskild lag som i dag eller att det införs bemyndiganden i olika arbetsrättsliga lagar,

- bedöma om delar av regleringen kan meddelas genom andra föreskrifter än lag,
- föreslå hur en ny reglering kan utformas så att den är enkel att tillämpa och inte kräver regelbundna ändringar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Beredskapslagstiftningen behöver också på ett ändamålsenligt sätt beakta behoven av en fungerande individuell och kollektiv arbetsrätt

Även under krig eller krigsfara kommer det att finnas behov av en viss anställningstrygghet och en viss medbestämmanderätt. Det kommer också att finnas behov av en fungerande lönebildning och hantering av arbetstvister. I uppdraget ingår därför att överväga en reglering som upprätthåller en ändamålsenlig avvägning mellan totalförsvarets behov och behoven av en fungerande individuell och kollektiv arbetsrätt.

Parterna har både på den offentliga och på den privata sidan av arbetsmarknaden ingått beredskapsavtal som ska tillämpas om beredskapslagen tillämpas. I förarbetena till lagen anges att en utgångspunkt är att parterna under fredstid har ett betydande ansvar för förhållandena på arbetsmarknaden och att detta ansvar inte är mindre betydelsefullt i ofärdstider, se propositionen om arbetsrättslig beredskapslag (1986/87:165 s. 13). Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen har också arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer skyldigheter i förhållande till totalförsvaret, bl.a. skyldighet att överlägga med totalförsvarsmyndigheterna om organisationernas uppgifter inom eller i anslutning till totalförsvaret på central, regional och lokal nivå. Enligt regeringens uppfattning är det viktigt att parterna även fortsättningsvis får ett stort ansvar för förhållandena på arbetsmarknaden även under krig eller krigsfara. Detta borgar för att regleringen har en förankring hos de som ska upprätthålla den i svåra tider och att arbetsgivare och arbetstagare engageras i regleringens närmare utformning redan i lugnare tider.

Utredaren ska därför

- utforma förslag som beaktar en ändamålsenlig avvägning mellan totalförsvarets behov och behoven av en fungerande individuell och kollektiv arbetsrätt,

- säkerställa att parterna på arbetsmarknaden har möjlighet att ingå beredskapsavtal och föreslå hur utrymmet att avvika från lagstiftningen genom kollektivavtal ska utformas, och
- analysera och bedöma om det behövs ändringar i bestämmelserna om överläggningskyldighet för arbetsmarknadens parter i lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Ett skydd för personer som fullgör skyldigheter inom totalförsvaret

Tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt kan innebära att arbetstagare behöver lämna sina arbetsgivare för att fullgöra totalförsvarsplikten eller annars vara förhindrade att utföra sitt arbete. Det finns därför en ordning för att och hur detta kan ske och dessutom ett skydd mot att arbetstagare skiljs från anställningen eller annars utsätts för negativ behandling på grund av att de fullgör sin totalförsvarsplikt. Bestämmelserna finns i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och hänvisar bl.a. till lagen om anställningsskydd. Som framgår ovan har omfattande ändringar genomförts i den arbetsrättsliga lagstiftningen, inklusive i lagen om anställningsskydd, sedan lagen om totalförsvarsplikt antogs.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av ändringar i de hänvisningar som finns i 9 kap. lagen om totalförsvarsplikt till annan arbetsrättslig lagstiftning.

Det finns en offentligrättslig reglering som har delvis samma syfte som den arbetsrättsliga beredskapsregleringen. Den offentligrättsliga regleringen gäller bl.a. styrning av arbetskraft, t.ex. genom lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång. Det ingår inte i uppdraget att utreda behovet av ändringar i den offentligrättsliga regleringen.

En beredskapslagstiftning i överensstämmelse med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Fördraget om Europeiska unionen anger att unionen ska respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar (artikel 4.2). Samtidigt som ansvaret för nationell säkerhet ligger hos medlemsstaterna har EU antagit ett antal rättsakter på arbetsrättens område som motiverat anpassningar av svensk

rätt. Utrymmet för arbetsmarknadens parter att ingå kollektivavtal har ofta begränsats för att säkerställa EU-rättens genomslag i svensk rätt. Svensk arbetsrätt har också ändrats med anledning av andra internationella åtaganden. Det gäller inte minst åtaganden som gjorts i förhållande till Internationella arbetsorganisationen.

Utredaren ska därför

- analysera om och i vilken utsträckning EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden har betydelse för en arbetsrättslig beredskapslagstiftning och utforma förslagen med beaktande av dessa åtaganden.

Uppdraget att överväga anpassningar av arbetsmiljö- och arbetstidsregleringen

I arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetstidslagen (1982:673) finns bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelser från lagarna. Med stöd av bemyndigandena kan kraven när det gäller t.ex. skyddsutrustning eller möjligheten att ta ut övertid ändras. I arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och i arbetstidsförordningen (1982:901) finns föreskrifter som är meddelade med stöd av bemyndigandena. I förarbetena till arbetstidslagen anges bl.a. att bemyndigandena ska kunna tillämpas även i situationer då en annalkande kris ännu inte har nått de stadier som brukar betecknas som beredskapstillstånd eller uppenbar krigsfara, se propositionen om ny arbetstidslag m.m. (prop. 1981/82:154 s. 56). Liksom den arbetsrättsliga beredskapslagen tillkom de nu aktuella bemyndiganden i en annan tid. Relativt stora förändringar har sedan 1980-talet gjorts av arbetsmiljö- och arbetstidsregelverken utan några mer grundliga analyser av hur dessa ändrade regelverk bör tillämpas under krig eller krigsfara. Det finns därför skäl att analysera behovet av bemyndigandena och överväga om det behövs ändringar i bemyndigandena. Det finns också skäl att utreda om det finns behov av ändringar i de föreskrifter som har meddelas med stöd av bemyndigandena.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av anpassningar av arbetsmiljö- och arbetstidsregleringen i krig eller krigsfara,

- bedöma om det behövs ändringar i bemyndigandena,
- bedöma om det behövs ändringar i föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandena,
- utforma förslagen med beaktande av EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över skriftlighetskravet i medbestämmandelagen

Enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, förkortad medbestämmandelagen, avses med kollektivavtal skriftliga avtal. Ett avtal anses skriftligt även när dess innehåll har upptagits i ett justerat protokoll eller när ett förslag till avtal och ett godkännande av ett förslag har upptagits i skilda skrifter. Även uppsägning av kollektivavtal ska enligt medbestämmandelagen ske skriftligen. Av förarbetena till medbestämmandelagen framgår att skriftlighetskravet motiveras av behovet att undanröja meningsskiljaktigheter rörande avtalets tillkomst och innehåll och vidare att avtalet är bindande för och ska tillämpas av en ofta stor personkrets, se propositionen med förslag till arbetsrättsreform m.m. (prop. 1975/76:105 s. 372). Skriftlighetskravet innebär i princip att avtalsinnehållet ska finnas nedtecknat i en särskilt upprättad handling som förses med parternas underskrifter.

I dag råder emellertid en viss osäkerhet om hur skriftlighetskravet ska tolkas i ljuset av digitaliseringen. Digitaliseringen har lett till att alltmer av den arbetsrättsliga dokumentationen hanteras elektroniskt. Denna utveckling har påskyndats av att verktyg för och reglering av digital identifiering har utvecklats.

Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att kollektivavtal kan ingås eller sägas upp snabbt och utan onödiga formkrav i kristider. Skriftlighetskravet i medbestämmandelagen bör därför ses över i detta sammanhang utifrån den digitala utvecklingen.

Det finns samtidigt ett värde av tydlighet när det gäller kollektivavtalens tillkomst och innehåll och att det är ordning och reda när det gäller regler som berör många människor på arbetsmarknaden. Kollektivavtal binder till skillnad från många andra avtal inte endast avtalsparterna utan också medlemmarna i de organisationer som ingår avtalen. Tydlighet och

transparens är också av värde för arbetsgivare som sluter kollektivavtal direkt med en arbetstagarorganisation.

Utredaren ska därför

- analysera fördelar och nackdelar med att kollektivavtal kan ingås eller sägas upp med hjälp av elektroniska underskrifter och att avtalsinnehållet kan framgå av elektroniska handlingar,
- undersöka och översiktligt redovisa om och i så fall hur kollektivavtal kan ingås och sägas upp elektroniskt i andra länder som är jämförbara med Sverige, exempelvis de nordiska länderna,
- vid behov föreslå ändringar i medbestämmandelagens skriftlighetskrav, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska allsidigt och grundligt analysera, bedöma, kostnadsberäkna och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas. I denna konsekvensbeskrivning ska utredaren särskilt redovisa administrativa, organisatoriska och ekonomiska konsekvenser för företag, arbetsmarknadens parter och kommuner. Utredarens förslag ska vara analyserade ur ett jämställdhetsperspektiv och särskilt motiverade om de inte bedöms främja jämställdhet. Konsekvenserna ska redovisas i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Vid utformningen av förslagen ska utredaren göra en samhällsekonomisk analys och beskriva de avvägningar som gjorts.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet, däribland Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13). Utredaren ska också i sitt arbete föra en nära dialog med arbetsmarknadens parter och inhämta synpunkter från myndigheter, näringsliv och andra organisationer, t.ex. inom det civila samhället, i den utsträckning som det behövs och bedöms lämpligt. Utredaren ska särskilt föra en nära dialog med Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och andra relevanta myndigheter som har ett särskilt ansvar för totalförsvaret, till exempel de sektorsansvariga myndigheterna.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2023.

(Arbetsmarknadsdepartementet)