

Förord

Frågor om arbetstidens längd och förläggning har funnits på den politiska dagordningen under lång tid. Under den senaste femtonårsperioden har flera statliga utredningar tillsatts med uppdrag att se över lagstiftningen på området. Av olika skäl har emellertid inga större förändringar genomförts under senare år. Nu har en ny parlamentarisk kommitté getts i uppdrag att pröva frågor om bl.a. arbetstidens längd och förläggning. Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler inledde sitt arbete i april år.

Det är naturligt att arbetstidsfrågan har ett stort utrymme i den politiska debatten. Få frågor har så stor betydelse för allas tillvaro som just arbetstiden. "Arbetstid" står för mycket mer än den tid vi är på arbetet. Arbetstid har också stor betydelse för den tid vi inte arbetar, hur mycket tid vi kan ägna åt barn och familj, i vilken utsträckning vi kan ägna oss åt fritidsaktiviteter och föreningsliv. Arbetstiden har central betydelse för vår egen försörjning, för samhällsekonomin och vår gemensamma välfärd. Arbetstid är också en aspekt som bör undersökas när frågor om hälsa och jämställdhet i arbetslivet diskuteras. Arbetstidsfrågan griper alltså in i stort och smått och påverkar oss både som individer och samhällsmedborgare.

För att belysa några av dessa aspekter på arbetstidsfrågan ger kommittén ut ett antal skrifter. Genom att ta upp några av de vanligaste frågeställningarna i arbetstidsdiskussionen, på ett lite mer lättillgängligt och kortfattat sätt än vad som brukligt är i statliga utredningar, hoppas vi att skrifterna skall stimulera en bred samhällelig diskussion. För innehållet i skrifterna svarar dess författare. Kommittén har inte tagit ställning till innehållet.

Denna första skrift i serien tar upp frågan om arbetstiden bäst hanteras av staten i lag eller av arbetsmarknadens parter i avtal. Den är skriven av Kurt Eriksson, chefsjurist på Medlingsinstitutet. Kurt Eriksson är också expert i kommittén och har deltagit i tidigare utredningsarbete om semesterfrågor, som sekreterare i 1986 års semesterkommitté.

Hans Karlsson
Ordförande, Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler
(Knas)

Innehåll

Förord	3
1 Vad det handlar om	7
2 Lagstiftningsperioden 1920-1977	9
2.1 Lagstiftarens motiv för åtgärder.....	10
2.2 Arbetsmarknadsparternas syn på saken.....	16
3 Utredningsperioden 1978 och framåt	19
3.1 Utredandet börjar	20
3.2 Ett kortare mellanspel av lagstiftaren	22
3.3 Utredandet fortsätter.....	23
4 Likheter och skillnader mellan arbetstidslagen och semesterlagen	25
5 Parterna börjar träffa avtal	27
5.1 1998 års avtalsrörelse	27
5.2 2001 års avtalsrörelse	29
6 Lag eller kollektivavtal - fördelar och nackdelar	31
7 Lagstiftarens roll i det nya avtalslandskapet	33
8 Några avslutande reflektioner	39

1 Vad det handlar om

Få politiska frågor har under årens lopp återkommit lika envist som just frågorna om hur länge vi ska arbeta och hur lång semester vi ska ha. Bevekelsegrunderna för att väcka frågorna till liv har varierat liksom de politiska bedömningarna och motiven för att genomföra eller inte genomföra vissa åtgärder. Ett flertal offentliga utredningar har sedan mitten på 1980-talet penetrerat olika aspekter på kortare arbetstid och längre semester. Trots allt utredande har det inte satts några bestående spår i lagstiftningen. 40-timmarsveckan infördes i arbetstidslagen 1973 och gäller fortfarande. Den årliga semestern är sedan 1977 års semesterlag alltså fem veckor.

Senare års utredningar har allmänt förordat att arbetstidsförkortningar bör åstadkommas avtalsvägen. År 2001 tillsattes en ny parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av arbetstidslagen, semesterlagen och övrig ledighetslagstiftning. Av regeringens direktiv till kommittén framgår emellertid att lagstiftningstanken åter har väckts till liv. Detta sker efter två decenniers offentligt utredande och vid en tidpunkt när parterna på arbetsmarknaden i ökad omfattning har börjat träffa avtal om minskad arbetstid. Har lagstiftaren övergivit uppfattningen att förändringar av arbetstidens längd ska göras genom kollektivavtal? Ska staten återigen träda in på arenan och lagstifta om nya normer på arbetsområdet?

Titeln på denna skrift antyder att det måste göras ett val mellan lag och avtal. Båda metoderna har sina givna fördelar och nackdelar. Den främsta fördelen med en allmän lagstiftning är att en sådan gäller för alla och från samma tidpunkt. Ingen ställs utanför. Hela arbetsmarknaden får en gemensam norm. Samtidigt är lagstiftning en trubbig metod, som inte tar hänsyn till olika branschförhållanden. Här är kollektivavtalet överlägset som regleringsinstrument. Nackdelen är att det endast gäller för dem

som omfattas av avtalet. Därför är det en osäker och ofullkomlig metod för att åstadkomma likartade villkor för alla arbetstagare.

Det borde inte finnas någon motsättning mellan lag och kollektivavtal. Det ena utesluter inte det andra. I själva verket är de beroende av varandra. Frågan om arbetstiden ska förkortas genom lag eller avtal har historiskt sett besvarats med "både och". Svaret lär bli detsamma även i framtiden, såvida inte någon av aktörerna på området väljer att abdikera.

Syftet med denna skrift är belysa samspel och motsättningar mellan lagstiftare och parterna på arbetsmarknaden vad gäller arbetstidsfrågornas hantering. Framställningen begränsas till generella åtgärder avseende semester och arbetstid. Föräldraledighet och pensionsålder lämnas utanför. Till en början görs en genomgång av hur frågorna behandlades under arbetarskydds- och sociallagstiftningens framväxt. Det är värt att notera vilka skäl som under årens lopp har anförts för att förkorta arbetstiden, liksom vad som har åberopats emot en förkortning. Det är av intresse då ungefär samma argument på samma teman återkommer under lång tid framöver då lagstiftning om arbetstidsförkortning eller längre semester aktualiseras.

Efter denna tillbakablick redovisas de ställningstaganden och förhållanden som har lett fram till den situation som råder idag. Avslutningsvis diskuteras lagstiftarens roll mot bakgrund av senare års kollektivavtal om arbetstidsförkortning.

2 Lagstiftningsperioden 1920-1977

Lagstiftningen om 48-timmarsveckan (1920), fyra dagars semester (1931) och två veckors semester (1938) bars i första hand upp av arbetarskyddstanken. Arbetskraften skulle skyddas mot förslitning och olycksfall. Det var statens uppgift att åstadkomma detta och se till att arbetstagarna erhöll välbehövlig rekreation. Samtidigt sågs det som ett värde i sig att det skedde en utjämning mellan olika grupper av arbetstagare. Att vissa kategorier genom avtal hade erhållit bättre förmåner blev närmast ett argument för att lagstiftaren skulle ingripa.

Utjämningssyftet går som en röd tråd genom årens lopp. Det åberopas – tillsammans med rekreationstanken - vid lagstiftningen om tre veckors semester (1951). Men det avgörande skälet för förlängningen av semestern var den gången att arbetstagarna skulle få en standardförbättring och att de ville ta ut den i form av ledighet istället för höjd lön. 45-timmarsveckan (1957) och fyra veckors semester (1963) motiverades på samma sätt. Arbetarskyddsaspekten och rekreationsbehovet hade nu fått träda i bakgrunden. Samma sak gällde vid införandet av 40-timmarsveckan (1970). Arbetstidsförkortningen var i första hand ett val mellan ökad fritid och högre lön. Men även utjämningsaspekten betonades.

Förlängningen av semestern till fem veckor (1978) motiverades enbart av utjämningssyftet. Att vissa grupper genom kollektivavtal hade tillförsäkrats längre semester blev själva motivet för lagstiftaren att ingripa.

Argument, som gick ut på att lagstiftarens ansvar för arbetstid och semester borde upphöra och istället överlämnas till arbetsmarknadens parter när inte åtgärderna längre kunde motiveras av hälsoaspekter och sociala skäl, rönste liten förståelse. Det framhölls från de olika departementscheferna att det var en etablerad metod i Sverige att reglera arbetstidens och semesterns längd genom lag-

stiftning. En sådan kommer alla till del och garanterar att den nya normen får direkt genomslag.

Lagstiftning om arbetstid och semester		
	<u>Arbetstid</u>	<u>Semester</u>
1920	48-timmarsveckan	
1931		4 dagars semester
1938		2 veckors semester
1951		3 veckors semester
1960	45-timmarsveckan	
1963		4 veckors semester
1969	42,5-timmarsveckan	
1973	40-timmarsveckan	
1978		5 veckors semester

2.1 Lagstiftarens motiv för åtgärder

48-timmars veckan 1920

Den framväxande arbetarrörelsen samlades kring kravet på åtta timmars arbetsdag. Kravet var nära förknippat med vad som skulle ske när allmän rösträtt vunnits och demokratin genomförts. Samtidigt var kravet sprunget ur det faktum att arbetarnas arbetstid var mycket lång. Den ordinarie veckoarbetstiden var omkring 57 timmar i mitten på 1910-talet.

1920 var 48-timmarsveckan genomförd lagstiftningsvägen. Det ska dock påpekas att arbetstidslagen inte gällde för alla grupper av arbetstagare. Den tog i första hand sikte på att förbättra industriarbetarnas situation. Vissa verksamheter omfattades inte av lagen. Så var t.ex. arbete som bedrevs av staten undantaget. Även arbetsledare och industritjänstemän föll utanför lagen.

Ett motiv som anfördes för att begränsa veckoarbetstiden till 48 timmar var att många andra länder redan hade gjort det. Med i bilden fanns också en uttalad risk för sociala oroligheter på grund av missnöjet med de långa arbetsdagarna. Vidare framhölls som ett argument att arbetarnas hälsa skulle skyddas eftersom olycksfallen ofta inträffade under arbetsdagens sista timmar. Slutligen hävdades arbetarnas behov av fritid för olika sociala ändamål såsom familjeliv, deltagande i medborgerliga angelägenheter samt att tiden kunde utnyttjas till förvärvande av kunskaper och bildning.

Fyra dagars semester 1931

Arbetarskyddslagen kompletterades med en bestämmelse om fyra dagars semesterledighet. Ledigheten skulle utgå under sommaren och vara förlagd i anslutning till sön- eller helgdag. Som främsta argument för åtgärden anförde departementschefen (prop. 1931 nr 40) att en årlig återkommande semesterledighet var av synnerlig vikt för bevarande av hälsa och arbetskraft samt att detta snart sagt gällde alla dem, som året runt var träget sysselsatta i arbete. Han menade vidare att detta var förhållanden som knappast behövde bli föremål för diskussion. Till stöd för sin argumentation hänvisade departementschefen också till de kollektivavtal på arbetarsidan, vilka innehåll regler om semester. Att semester var reglerad i vissa avtal ansåg departementschefen vara ett särskilt stöd för att lagstifta om samma rätt för övriga arbetare.

Man kan alltså konstatera att det i första hand var omsorgen om arbetarnas hälsa som motiverade lagstiftningen samtidigt som utjämningsaspekten också framfördes som ett tungt vägande skäl. Att en del kollektivavtal innehåll regler om semester såg inte departementschefen som något hinder mot att samhället skulle ingripa och ställa upp en officiell norm för semester. Snarare tvärtom.

Två veckors semester 1938

Lagen föregicks av 1936 års semestersakkunnigas betänkande (SOU 1937:49). De sakkunniga lade fram ett lagförslag om två veckors semester. Förslaget motiverades i första hand med att det var nödvändigt för arbetstagarnas hälsa, både i kroppsligt och andligt hänseende, att de varje år erhöll fullständig vila under en viss tid. I betänkandet noterades vidare att tjänstemännen – vilka i förhållande till arbetarna var få till antalet – hade lyckats förvärva mycket bättre semesterförmåner än vad arbetarna hade förmått. Det hade visat sig svårt för arbetarna att genom förhandlingar och stridsåtgärder förvärva sig semester av tillräcklig längd. Därför framhöll de sakkunniga att samhällets hjälp erfordrades och att detta var motiverat av synnerligen starka skäl, nämligen att det "måste anses vara ett betydande samhällsintresse att medverka till att medborgarnas arbetskraft vidmakthålles". Detta ansågs väga tyngre än avtalsfriheten för parterna på arbetsmarknaden. En lagstiftning på området var att se som en social skyddslagstiftning och

betecknas som "ett ur rekreationssynpunkter nödvändigt undantag från den principiella avtalsfriheten".

Departementschefen (prop. 1938 nr 286) delade de sakkunnigas uppfattning. Två veckors semester fick anses utgöra minimum ur hälsosynpunkt. Samtidigt skulle det utgöra ett steg i rätt riktning mot en utjämning av arbets- och livsvillkoren för medborgarna. Invändningen att lagstiftning var ett ingrepp i avtalsfriheten avfärdades med att samhället alltid ansett sig böra inskrida till skydd för löntagarnas hälsa, familjeliv, fritidsbehov osv. och att semesterlagstiftningen uppbars av alldeles likartade motiv. "I princip innebär en semesterlagstiftning ingenting annat än en utbyggnad av vårt lagliga arbetarskydd. Det kan därför icke rimligen bekämpas med anlitande av sådana argument som att parterna på arbetsmarknaden såmedelst berövas sin avtalsfrihet beträffande de allmänna arbetsvillkoren".

Tre veckors semester 1951

Vare sig i Arbetstidsutredningens betänkande (SOU 1950:32) eller i propositionen (prop. 1951 nr 72) förs något resonemang om att semesterns längd bör vara en fråga för arbetsmarknadens parter att reglera i kollektivavtal. En av utgångspunkterna för tre veckors semester var – tillsammans med rekreationstanken och utjämnings-syftet – att det nu också var dags för löntagarna att få en standardförbättring och att dessa hellre ville ta den i längre vilotid än i höjd lön. Det sades vara lagstiftarens uppgift att åstadkomma detta.

1957 års arbetstidsreform (45-timmarsveckan)

År 1957 beslutades att veckoarbetstiden skulle förkortas till 45 timmar. Lagstiftaren hade emellertid inte varit passiv sedan 48-timmarslagen 1920. För de grupper, som inte omfattades av den lagen, hade speciallagar om arbetstiden införts. Som exempel kan nämnas lantarbetstidslagen och arbetstidslagen för detaljhandeln. Samtidigt skedde en utveckling mot 45-timmarsveckan genom kollektivavtal och andra överenskommelser. Trots detta omfattades i mitten av 1950-talet endast en tredjedel av arbetstagarna av någon arbetstidslag.

Förkortning till 45 timmar skulle ske successivt med en timme om året och vara fullt genomförd den 1 januari 1960. Förkortning

motiverades med ungefär samma argument som när semestern förlängdes till tre veckor. Men skyddet för arbetstagarnas hälsa och behovet av rekreation hade tonats ner. Istället sågs frågan om förkortad arbetstid främst som en standardhöjning där valet stod mellan ledighet, andra sociala reformer och löneökningar. Från lagstiftarens sida ansågs det dock att det var nödvändigt att reglera arbetstiden eftersom det var praktiskt att ha en enhetlig norm (prop. 1957 nr 80).

Det rättspolitiska motivet hade nu förskjutits från att värna om arbetskraften till att åstadkomma ett tillskott till levnadsstandarden. Eftersom det var frågan om att val mellan ledighet och löneökning, konstaterades att fritiden också hade ett pris. Konsekvenserna av detta blev att vissa delar av arbetstidslagen gjordes dispositiv. Arbetsmarknadens parter gavs frihet att genom kollektivavtal ersätta lagens begränsning av den maximala ordinarie arbetstiden. Den ordinarie veckoarbetstiden blev en norm, medan reglerna om övertidsarbete blev den yttre gränsen för hur mycket arbete en arbetsgivare kunde kräva av sina anställda.

Fyra veckors semester 1963

Redan av direktiven till 1960 års semesterkommitté framgick att kommitténs uppgift var att lägga fram förslag till lagändring så att semestern kunde förlängas. I direktiven hänvisades till den fortskridande standardhöjningen och att arbetstagarna – enligt gjorda undersökningar – hade visat intresse av att ta ut sin del av standardhöjningen i form av ökad fritid istället för höjd kontantlön. Kommittén föreslog fyra veckors semester (SOU 1962:44).

I propositionen (prop. 1963 nr 68) kommenterades vissa erinringar mot förslaget. En invändning gick ut på att det inte var statsmakternas sak att bestämma om standardförbättringen skulle tas ut som ledighet eller löneökning. Det avgörandet borde ligga hos arbetsmarknadens parter, särskilt som en förlängning av semestern inte längre kunde motiveras med att arbetstagarnas hälsa skulle skyddas.

Departementschefen höll i och för sig med om att en förlängning av semestern från tre till fyra veckor mindre var en arbetarskyddsfråga än en ekonomisk avvägningsfråga. Därmed ansåg han emellertid inte att lagstiftarens ansvar var uttömt, utan framhöll att staten sedan gammalt har del i ansvaret för utvecklingen på arbetstidsområdet. Det åvilade lagstiftaren rent allmänt

att utstaka normer för en minimistandard ifråga om arbetstid och semester samt att en lagstadgad norm slår igenom "snabbt och fullständigt".

42,5-timmarsveckan 1969

I likhet med 1957 års förkortning av veckoarbetstiden genomfördes den lagstadgade 40-timmarsveckan etappvis. Den första etappen verkställdes under perioden 1966-68. Då förkortades arbetstiden årligen med 50 minuter i veckan så att totala veckoarbetstiden blev 42 timmar och 30 minuter från den 1 januari 1969.

Det bör noteras att LO och SAF år 1966 träffade en överenskommelse om arbetstid. Avtalet innebar att veckoarbetstiden skulle förkortas stegvis och vara nere i 42 timmar och 30 minuter år 1969. Att arbetsmarknadens parter hade slutit avtal betraktade inte lagstiftaren som något hinder mot en lagstadgad förkortning av arbetstiden. Överenskommelsen och de förbundsvisa uppgörelser som den ledde fram till, innebar i själva verket att lagstiftningen påskyndades. 1963 års arbetstidskommitté hade i uppdrag att reda ut i vilken utsträckning och i vilken takt en förkortning av arbetstiden var möjlig. När LO och SAF hade träffat sin överenskommelse, föreslog arbetstidskommittén att arbetstidslagen anpassades efter de förändrade förhållandena på arbetsmarknaden utan att den mera övergripande lagrevisionen avvaktades. Departementschefen delade den uppfattningen och ansåg att det föll sig naturligt att ta LO-SAF avtalet som en utgångspunkt för en sänkning av den ordinarie arbetstiden (prop. 1966 nr 137). Särskilt gällde detta då det var regeringens strävan att bereda arbetstagarna möjlighet att få del av en förbättrad levnadsstandard i form av ökad fritid. Departementschefens argumentation för lagstiftning var densamma som vid arbetstidförkortningen 1957 och vid förlängningen av semestern till fyra veckor 1963. Lagen skulle fungera som en norm för vad som ansågs vara den maximala arbetstiden och de arbetstagare som inte omfattades av kollektivavtal skulle också tillförsäkras en förkortning av arbetstiden. Det hör också till bilden att arbetstidslagen inte gällde för alla arbetstagare. Relativt stora grupper föll utanför lagens tillämpningsområde. Departementschefen underströk "att den genomslagskraft som arbetstidslagstiftningen besitter utanför sitt formella tillämpningsområde utgör en garanti för att arbetstidsförkortningen kommer alla till del".

40-timmarsveckan 1973

År 1968 föreslog den kommitté som utredde frågan att arbetstiden skulle förkortas till 40 timmar i veckan (SOU 1968:66). Kommittén konstaterade att hälsoaspekter och sociala skäl inte längre kunde anföras till stöd för en arbetstidsförkortning. Istället skulle arbetstidsförkortningen ses som val mellan ökad fritid och högre lön. Samtidigt hänvisades också till internationella rekommendationer om ett stegvis införande av 40-timmarsveckan.

I och med att kommittén betraktade arbetstidsförkortningen främst som en val mellan fritid och andra sätt att se till att de anställda fick del av ett förbättrat produktionsresultat, hade flera remissinstanser hävdat att detta val skulle göras i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Departementschefen (prop. 1970 nr 5) deklarerade emellertid att det inte fanns skäl att "överge den sedan länge i vårt land tillämpade metoden att i huvudsak reglera arbetstidens längd genom lagstiftning". Dessutom framhöll departementschefen att han betraktade en utjämning av skillnader i arbetstidshänseende mellan olika samhällsgrupper som ett viktigt led strävandena efter ökad jämlikhet.

Riksdagen beslutade år 1970 att den lagstadgade veckoarbetstiden skulle vara 40 timmar. Även denna gång skedde förkortningen etappvis och arbetstidsförkortningen var helt genomförd den 1 januari 1973.

Fem veckors semester 1978

I direktiven till 1974 års semesterkommitté hänvisade departementschefen bl.a. till en skrivelse från LO, i vilken det framhölls att många arbetstagare genom kollektivavtal är tillförsäkrade en längre semester än fyra veckor. LO såg det som ett rättvisekrav att skillnaderna i semesterförmåner utjämnades mellan olika kategorier av löntagare. Kommittén fick i uppdrag att utreda förutsättningarna att vid en lämplig tidpunkt förlänga den lagstadgade semestern från fyra till fem veckor.

I propositionen 1976/77:90 anförde departementschefen att den lagstadgade semesterrätten utgör en viktig del av den lagstiftningen som formar arbetslivets villkor. Lagstiftningen bör också medverka till att utjämna levnadsvillkoren mellan skilda grupper i samhället. Rättviseskäl talade för en förlängning av semesterledigheten.

2.2 Arbetsmarknadsparternas syn på saken

Redan under arbetet med den första semesterlagen om två veckors semester framförde SAF sin principiella syn på lagstiftning inom ett område, som man menade borde vara förbehållet arbetsmarknadens parter. Lagstiftningen ansågs vara ett ingrepp i lönesättningen och försvärade parternas förhandlingar. I takt med att förlängningarna av semestern och arbetstidsförkortningarna inte längre kunde motiveras enbart av rekreations- och arbetarskyddsaspekter, utan sågs som ett val mellan olika former av standardförbättringar, synes SAF:s inställning fått ökat gehör. SACO har sålunda vid två tillfällen (1957 och 1970) när arbetstiden skulle förkortas, uttalat sig till förmån för avtalsvägen framför lagstiftning. TCO har dock tillstyrkt lagstiftning. Samma sak gäller LO, som inte bara har tillstyrkt. I flera fall har LO varit direkt pådrivande för att få till stånd en lagstiftning, då en sådan regelmässigt gynnat dess medlemsgrupper.

Två veckors semester

Redan år 1937 när två veckors semester föreslogs framfördes invändningar från arbetsgivarhåll. SAF betecknade förslaget som extremt och målade upp ett katastrofscenari om förslaget skulle genomföras. Två veckors semester ansågs ägnat att föra Sverige närmare det tillstånd av oro och ekonomisk svaghet, som för närvarande kännetecknade Frankrike. Arbetsgivareföreningen befarade bl.a. en kraftig nedsättning av produktionskapaciteten, prishöjningar, äventyrad konkurrenskraft för exportindustrin och brådstörtade rationaliseringsåtgärder med kastningar i arbetstillgången. Vidare ansågs förslaget medföra utomordentligt betänkliga konsekvenser för förhållandena på arbetsmarknaden. Det sades innebära ett ingripande i lönesättningen och gjorde det svårare för parterna att vid fria förhandlingar bestämma sina ståndpunkter om det fanns en risk för att statsmakterna i efterhand skulle lägga ytterligare ekonomiska bördor på arbetsgivarna. LO ställde sig av förklarliga skäl bakom förslaget, då ett av dess syften just var stödja arbetarna som inte hade lyckats åstadkomma semesterförbättringar avtalsvägen.

Tre veckors semester

I betänkandet, "Tre veckors semester" (SOU 1950:32), redovisades inhämtade uttalanden från arbetsmarknadens parter för och emot en förlängd semester. I huvudsak anfördes förväntade effekter för kostnader och produktion i stort och inom olika branscher. Några särskilda uttalanden, om förlängningen skulle ske genom kollektivavtal istället för lag, gjordes inte. Från *SAF:s* sida påpekades dock på att en semesterförlängning är ett alternativ till andra former av standardförbättringar och att frågan därför borde ses i ett större sammanhang.

45-timmarsveckan

När det första steget togs från 48 till 45-timmarsveckan år 1957 accepterade de flesta av arbetsmarknadens huvudorganisationer att förkortningen skedde lagstiftningsvägen. *SAF* förklarade uttryckligen att man, trots principiell anslutning till tanken på full avtalsfrihet på arbetstidens område, inte ville motsätta sig att frågan om arbetstidsförkortningen löstes lagstiftningsvägen. Den enda organisation som direkt motsatte sig lagstiftning var *SACO*, som ansåg att valet mellan kortare arbetstid och annan standardförbättring, i första hand löneförhöjning, borde avgöras förhandlingsvägen. Man framhöll att arbetsmarknadens parter varit negativt inställda till lagstiftning om lörens storlek och att frågan om arbetstidsförkortning var ett spørsmål av i princip samma sak.

Fyra veckors semester

Av remissvaren på 1960 års semesterkommittés förslag (SOU 1962:44) om att förlänga semestern från tre till fyra veckor framgår att en lagstadgad förlängning stöddes av *LO*, *TCO* och *SACO*. *SAF* kunde inte tillstyrka förslaget utan ifrågasatte lämpligheten i att lagstiftaren ingrep. Arbetsgivareföreningen ansåg att avvägningen mellan längre sammanhängande semester, kortare arbetsdag eller ett antal fridagar var en standardfråga, som inte skulle regleras i lag utan genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter (prop. 1963 nr 68).

42,5-timmarsveckan

När 42,5-timmarsveckan beslutades år 1966 hade – som ovan nämnts – SAF och LO träffat en överenskommelse om arbetstidsförkortning. SAF avvisade förslaget att förkorta arbetstiden i lag. Man ansåg att arbetstidsfrågan helt och hållet borde överlämnas till arbetsmarknadens parter att lösa i förhandlingar. *SACO* synes där- emot ha bytt fot sedan 1957 och tillstyrkte nu lagstiftning liksom *LO* och *TCO*.

40-timmarsveckan

I det fortsatta arbetet mot 40-timmarsveckan tillstyrkte arbetsmarknadens parter i princip en förkortning som sådan. SAF vidhöll dock sin tidigare uppfattning att frågan borde behandlas av arbetsmarknadens parter istället för att göras till föremål för lagstiftning. Föreningen underströk att det var ogörligt att i all framtid behandla frågor om arbetstidsförkortning som politiska frågor, som är undandragna arbetsmarknadsparternas eget handlande. Då skyddsmotivet inte längre var för handen, ansåg SAF att det innebar ett oberättigat förmynderskap från statens sida att inte låta parterna på arbetsmarknaden själva välja den form för standardförbättringar som de finner lämpligast. Även *SACO* uttalade sig till förmån för avtalsvägen (prop. 1970 nr 5 s 66).

Femte semesterveckan

Att den femte semesterveckan skulle införas rädde stor politisk enighet om och det ansågs önskvärt med en utjämning av semesterförmånerna genom lagstiftning. De flesta av arbetsmarknadens parter tillstyrkte också 1974 års semesterkommittés förslag (SOU 1975:88). Några särskilda resonemang från parternas sida om att avtalslösningar var att föredra framför lagstiftning fördes inte. SAF var dock kritiskt mot förslaget utformning, men synes ha avstått från att upprepa sina tidigare ståndpunkter när semestern har förlängts (prop. 1976/77:90).

3 Utredningsperioden 1978 och framåt

Under den här perioden förändras positionerna vad gäller frågan om arbetstidsförkortning eller semesterförlängning genom lag eller kollektivavtal. Inom 1986 års semesterkommitté var LO ensam om att hävda lagstiftningslinjen. Liksom SAF förespråkade TCO och SACO att semesterfrågan skulle överlämnas till arbetsmarknadens parter. En uppfattning som TCO och SACO också höll fast vid när en arbetstidsförkortning diskuterades 1987. De offentliga arbetsgivarna förhöll sig passiva beträffande semesterns längd. Förklaringen till detta synes vara att de allra flesta arbetstagare på det offentliga området redan hade längre semester än den lagstadgade. De offentliga arbetsgivarna skulle i liten utsträckning beröras av en förlängning av den lagstadgade semestern. Vad gäller arbetstidens längd redovisade de offentliga arbetsgivarna till 1987 års arbetstidskommitté att de hade avvisat krav från sina fackliga motparter på en avtalad arbetstidsförkortning. Man ansåg att en förkortning skulle genomföras för arbetsmarknaden i dess helhet.

Statsmakterna tycks ha tagit intryck av ståndpunkten att en förkortning av arbetstiden bör lösas av parterna i kollektivavtal. I direktiven till de utredningar på arbetstidens område som tillsattes under 1990-talet betonas andra saker än arbetstidens längd. Det har gällt sådant som flexibilitet, ökat inflytande för arbetstagarna över arbetstidens förläggning och rationell produktion. Uppdragen har närmast varit söka åstadkomma en lagstiftning, som underlättar för parterna att hitta lösningar genom kollektivavtal. Det kan sägas att arbetstidsfrågan blev parternas sak. Inga åtgärder skulle vidtas från politiskt håll om det fanns risk att sådana försvårade för parterna att lösa frågan i kollektivavtal. Direktiven till 2001 års arbetstidskommitté bryter något mot detta mönster. Kommittén har i uppdrag att pröva olika vägar till förkortning av arbetstiden och ge förslag på hur dessa skulle kunna genomföras. Bland annat ska kommittén pröva metoden att sänka den högsta tillåtna ordinarie

veckoarbetstiden. Eftersom denna är fastställd i arbetstidslagen kan en sänkning knappast ske på annat sätt än genom lagstiftning.

3.1 Utredandet börjar

1978 års semesterkommitté

Nästan omedelbart efter riksdagens beslut 1977 om fem veckors semester tillsattes *1978 års semesterkommitté* med uppgift att bl.a. utreda ett fondsystem för semesterlön som tjänas in vid semesterlönegrundande frånvaro. Andra frågor gällde hur semester skulle kunna sparas oavsett byte av anställning samt en garanterad lägsta semesterlön. Kommittén lades ner 1981 med motiveringen att nya semesterreformer eller finansieringssystem inte rymdes inom de statsekonomiska förutsättningarna.

1986 års semesterkommitté

I en skrivelse till regeringen i april 1985 föreslog LO att en parlamentarisk utredning skulle ges i uppdrag att se över semesterlagen. Skrivelsen resulterade i *1986 års semesterkommitté*. Enligt direktiven var kommitténs uppdrag att överväga en utjämning genom lagstiftning av semesterförmånerna mellan olika grupper av arbetstagare. Kommittén kunde inte enas om något förslag. Det rädde delade meningar om en förlängning av semestern överhuvudtaget var önskvärd och om en förlängning skulle ske genom lagstiftning eller kollektivavtal. Dessutom konkurrerade andra typer av arbetstidsförkortningar om det ekonomiska utrymmet. Kommittén ansåg att det inte var dess uppgift att välja mellan olika angelägna reformer på arbetstidsområdet och lade inte fram något lagförslag i betänkandet "Om semester" (SOU 1988:54).

Av intresse är att notera partsrepresentanters ståndpunkter, såsom de utvecklades i olika reservationer. Företrädarna för *SAF* och *Sveriges Verkstadsförening* hänvisade till att det har skett en utveckling av semestervillkoren i kollektivavtal med delvis olika lösning inom olika sektorer och branscher. I vissa fall har högre semesterlön prioriterats. Frågor rörande semestern hade behandlats på samma sätt som övriga anställningsvillkor och det fanns inga skäl att uppfatta frågan om semesterns längd annorlunda. Eftersom det inte längre var tal om att utöka semestern på grund av medicinska eller liknade skäl, skulle en ny lagstiftning allvarligt

störa och komplicera den avtalsbild som vuxit fram. Från *TCO:s* och *SACO:s* sida framhölls att semesterfrågan bör behandlas som övriga avtalsfrågor och hanteras av arbetsmarknadens parter. Man avvisade vidare tanken på – som man uttryckte det – en statlig inkomstpolitik. I enlighet med detta menade man att en lagstiftning om längre semester inte får bli ett redskap i en sådan politik. Ingen avtalssektor ska behöva betala för förbättringar av anställningsvillkoren inom någon annan sektor. *LO* hävdade att en förlängning av semestern var en rättvisefråga, som snabbt måste få sin lösning genom lagstiftning.

1987 års arbetstidskommitté

Ungefär parallellt med 1986 års semesterkommitté arbetade *1987 års arbetstidskommitté*, vars huvudsakliga uppgift var att studera olika arbetstidsförändringar som syftar till att öka de enskilda individernas välfärd i samhället. Betänkande "Arbetstid och välfärd" (SOU 1989:53) innehåller beskrivningar, kartläggningar och analyser samt ett resonemang om den framtida arbetstidspolitiken. I den delen ansåg kommittén att en för hela arbetsmarknaden likartad norm för heltidsarbete borde införas. Normen skulle utgöras av den samlade årsarbetstiden, inklusive semester. Kommittén lämnade inga lagstiftningsförslag.

I betänkandet redovisas också arbetsmarknadens organisationers syn på arbetstidsfrågan. *SACO/SR:s* hållning beskrivs så att organisationen i första hand verkar för att genom centrala ramavtal och kompletterande lokala avtal ge alla rätt till individuellt vald arbetstid. *TCO* verkar för en allmän arbetstidsförkortning, vilken bör ske stegvis med bibehållen lön. Takten och formerna för arbetstidsförkortningen måste i första hand bestämmas av de avtalslutande parterna. *LO* konstaterade vid 1986 års kongress bl.a. att det ekonomiska utrymmet är så begränsat att det är nödvändigt med selektiva åtgärder för utsatta grupper som exempelvis tvåskiftsarbetare och andra med oregelbundna arbetstider samt för småbarnsföräldrar. Om större reformer ska genomföras krävs en tillväxt som gör det möjligt att genomföra dessa utan reallöneförlust. *SAF:s* inställning utgår ifrån produktionens krav. Generella förkortningar av arbetstiden måste under överskådlig tid avvisas främst av ekonomiska skäl mot bakgrund av effekterna för såväl företagen som samhället. *De offentliga arbetsgivarna* har under de senaste två avtalsrörelserna avvisat kravet på en generell arbets-

tidsförkortning. Motivet för ställningstagandet har varit att en sådan förkortning endast kan genomföras på arbetsmarknaden i dess helhet.

3.2 Ett kortare mellanspel av lagstiftaren

Regeringsförklaringen den 4 oktober 1988 innehöll en utfästelse om att föreslå lagstiftning om en sjätte semestervecka. Reformen skulle genomföras stegvis.

I prop. 1989/90:59 föreslogs att semestern skulle förlängas med två dagar med början från den 1 april 1991. Riksdagen beslutade om den första etappen i mars 1990. Under 1992 fattade emellertid riksdagen ett nytt beslut. Reformen skulle inte genomföras och förlängningen med två dagar upphävdes.

Motivet för att föreslå förlängningen var enligt departementschefen i första hand ett rättvisekrav, då "de som har de sämsta arbetsmiljöerna och de mest påfrestande arbetsuppgifterna ofta har den kortaste semestern". En förlängning av den lagstadgade semestern skulle utjämna en stor del av de skillnader i semesterförmåner som finns framförallt mellan löntagare inom den offentliga sektorn och privatanställda arbetstagare. Departementschefen hänvisade till den kartläggning som 1986 års semesterkommitté gjorde (SOU 1988:54). Av kartläggningen framgick att 97 procent av de statligt anställda och 74 procent av de anställda inom kommuner och landsting hade mera än fem veckors semester. Inom den privata arbetsmarknaden gällde däremot i huvudsak den lagstadgade semestern om fem veckor.

Från flera av arbetsmarknadens parter (främst på arbetsgivar-sidan) gavs uttryck för uppfattningen att man inte borde lagstifta om rätten till längre semester. Den rätten borde ses som en anställningsförmån bland andra och regleras i avtal.

Departementschefen anförde att det inte hade träffats avtal om förlängd semester på den privata arbetsmarknaden och framhöll att de rättviseskäl, som åberopats vid tidigare semesterreformer till stöd för en förlängning, inte förlorat i styrka. "En längre generell semester innebär en välfärdsförbättring och åstadkommer mer likartade sociala villkor för arbetstagarna."

3.3 Utredandet fortsätter

Utredningen om flexibla arbetstidsregler mm

1992 presenterade utredningen om flexibla arbetstidsregler mm sitt betänkande "Årsarbetstid – Ny lag om arbetstid och semester för produktivitet och valfrihet" (SOU 1992:27). Utredningens uppdrag var att fullfölja tankarna hos 1987 års arbetstidskommitté om en norm för heltidsarbete samt undersöka om mer flexibla regler för arbetstid och semester borde införas i svensk rätt. En ökad flexibilitet i lagstiftningen skulle leda till att arbetstagarnas inflytande över den egna arbetstiden förstärktes samtidigt som möjligheterna till en rationell produktion förbättrades. Utredningens lösning blev ett förslag till gemensam lag om arbetstid och semester. Det föreslogs ett årsarbetstidsmätt och att den nya lagen i stor utsträckning skulle vara dispositiv. Arbetstidens förläggning skulle regleras i kollektivavtal. Den del av semesterledigheten som översteg fyra veckor (160 timmar) skulle få disponeras fritt av arbetstagaren. Ledigheten kunde användas för att förkorta den dagliga arbetstiden eller viss dag i veckan, som enstaka timme eller som traditionell semesterledighet. Utredningens förslag har inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

1995 års arbetstidskommitté

Av direktiven till 1995 års arbetstidskommitté framgår det att dess främsta uppgift var att bedöma de långsiktiga konsekvenserna av alternativa arbetstidsförkortningar och arbetstidsmönster på produktionen, produktiviteten, sysselsättningen, konkurrenskraften, arbetsorganisationen och välfärden. En central utgångspunkt sades vara att arbetstidsfrågorna även i fortsättningen – så långt möjligt – ska regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Takten och den fortsatta inriktningen på eventuella alternativa arbetstidsförkortningar borde bedömas ur detta perspektiv.

I betänkandet "ARBETSTID längd, förläggning och inflytande" (SOU 1996:145) föreslogs en ny arbetstidslag. Lagförslaget utgick ifrån skyddsaspekten i EG:s arbetstidsdirektiv. Förslaget innehöll bl.a. en rekommendation till arbetsmarknadens parter att träffa kollektivavtal om arbetstidens omfattning och förläggning. Avtalen borde syfta till att arbetstidsförhållandena anpassas till verksamhetens krav och till arbetstagarens önskemål och behov. Lagförslaget kan sägas vara ett försök att åstadkomma en lagstiftning som

befrämjade flexibla arbetstidslösningar genom kollektivavtal. Det föreslogs ingen förkortning av den ordinarie veckoarbetstiden. Den skulle även i framtiden vara i genomsnitt 40 timmar, såvida inte en kortare arbetstid överenskommits i kollektivavtal eller direkt mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. En förändring som föreslogs var dock att beräkningsperioden för 40-timmarsveckan utsträcktes till tio veckor. Arbetstidskommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

Ytterligare utredningar

Utredandet har fortsatt även sedan 1995 års arbetstidskommitté presenterade sitt betänkande. Arbetslivsinstitutet fick i uppdrag från en arbetsgrupp hos Näringsdepartementet att göra en sammanställning av forskningsresultaten gällande arbetstider från 1996 och framåt. Sammanställningen ("Arbetstidsförändringar – möjligheter och konsekvenser") publicerades i december 1999. I mars 2000 lämnade arbetsgruppen sin rapport "Kortare arbetstid – för och emot" (Ds 2000:22). Arbetsgruppens uppdrag var att fördjupa underlaget i arbetstidsfrågor. Synpunkter skulle löpande inhämtas från arbetsmarknadens parter. I sina bedömningar och förslag skulle arbetsgruppen fästa vikt vid att de inte försvårar för parterna att lösa arbetstidsfrågan i kollektivavtal. Arbetsgruppens rapport innehåller inga förslag utan är inriktad på att beskriva och analysera de möjligheter och konsekvenser som är förknippade med förändrade arbetstider.

Den senaste utredningen

2001 tillsattes en ny parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av arbetstidslagen, semesterlagen och övrig ledighetslagstiftning. I direktiven sägs bl.a. att kommittén ska pröva olika vägar till en förkortning av arbetstiden och ge förslag på hur dessa ska kunna genomföras.

4 Likheter och skillnader mellan arbetstidslagen och semesterlagen

Lagstiftningarna om arbetstid och semester skiljer sig åt i vissa avseenden samtidigt som de företer likheter. Den största och alldeles avgörande likheten är att det handlar om generella åtgärder från lagstiftarens sida. Syftet är att införa en norm – en sorts lägsta standard – som ska få genomslag över hela arbetsmarknaden. Motiven för normen har varierat, men det åsyftade resultatet har varit detsamma; en förkortning av veckoarbetstiden och en förlängning av semestern.

Skillnaden mellan de båda lagstiftningarna ligger främst i att arbetstidslagarna har varit dispositiva i olika utsträckning. Den nuvarande arbetstidslagen ger de centrala parterna möjlighet att ersätta lagen med kollektivavtal. Lagen kan alltså helt avtalas bort och parterna kan i princip komma överens om en längre veckoarbetstid än vad lagen föreskriver. Semesterlagarna har alltid varit tvingande till arbetstagarnas förmån vad gäller semesterns längd. Det har inte varit möjligt att i kollektivavtal komma överens om en kortare semester än den i lagen förskrivna miniminivån.

En annan skillnad är att arbetstidslagen har påtagliga offentlig-rättsliga inslag. Det finns i lagen bestämmelser om straffansvar och övertidsavgifter. Arbetsmiljöverket har tillsyn över att lagen följs och verket är behörigt att medge dispenser från vissa av lagens regler. Tillsynsansvaret och reglerna om straffansvar och övertidsavgifter gäller inte på de områden där parterna utnyttjat möjligheten att ersätta lagen med kollektivavtal. Semesterlagen är en typiskt civilrättslig lagstiftning. Det finns ingen myndighet som övervakar lagens efterlevnad. Inte heller finns det några bestämmelser om straffansvar. Brott mot lagen är skadestånds-sanktionerat och efterlevnaden bevakas av de fackliga organisationerna för medlemmarnas räkning.

5 Parterna börjar träffa avtal

Som redan nämnts har det inte sedan 1970-talet skett några förändringar av den lagstadgade normen för semester och veckoarbetstid. Det betyder emellertid inte att det inte har hänt något på arbets-tidsområdet. Sedan länge har vissa grupper av arbetstagare med betungande arbetsförhållanden - såsom skiftarbetare inom indu-strin och andra verksamheter - genom kollektivavtal erhållit kortare arbetsvecka än 40 timmar. Det finns också exempel på generella arbetstidsförkortningar. Här kan nämnas avtalen för journalister, försäkrings- och banktjänstemän. Vad som har hänt de senaste åren är att arbetstidsfrågan har fått ökad aktualitet. Under slutet av 1990-talet har flera fackliga organisationer inom den privata sektorn prioriterat och drivit krav på en förkortad arbetstid i sina förhandlingar med arbetsgivarsidan. Tillspetsat kan sägas att ett antal fackliga organisationer tröttnade på att vänta på åtgärder från lagstiftarens sida och istället tog saken i egna händer. Det är främst industrins parter som har träffat avtal om förkortad arbetstid. Modellerna för att minska arbetstiden har varierat. Inom de flesta avtalsområden där Svenska Metallindustriarbetare-förbundet var part genomfördes exempelvis redan 1995 en årlig arbetstidsförkortning för dagarbetare med 12 minuter per fullgjord arbetsvecka och ytterligare 12 minuter 1996. Förkortningen skedde i form av kompensationsledighet. Utläggningen av ledigheten skulle ske efter överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

5.1 1998 års avtalsrörelse

1998 års avtalsrörelse blev något av ett genombrott för överens-kommelser om kortare arbetstid inom industrin. De flesta kollektivavtalen var treårsavtal och innehöll olika modeller för att minska arbetstiden i form av utökad betald ledighet. Ser man till

hela den privata sektorn kan det uppskattas att cirka 65 procent av arbetstagarna fick någon form av förkortad arbetstid genom 1998 års avtal. Det betyder att drygt en tredjedel inte erhöll någon sänkt arbetstid. Dessa arbetstagare fanns främst inom byggnadsbranschen, handeln, hotell- och restauranger samt tjänste- och transportsektorn. På den offentliga sektorn skedde inga förkortningar av arbetstiden i de centrala avtalen. Avtalen lägger dock inget hinder i vägen för lokala överenskommelser om olika former av arbetstidsförkortning.

De olika modeller som konstruerades i de centrala avtalen 1998, uppvisar sinsemellan stora variationer. I förenklingssyfte har modellerna delats in i nedanstående fyra grupper.

1. *Lokal överenskommelse.* Det har överlämnats till de lokala parterna att komma överens om en arbetstidsförkortning. Träffas överenskommelse skall kostnaden för den kortare arbetstiden räknas av från löneutrymmet. Denna konstruktion återfinns huvudsakligen på vissa tjänstemannaområden.
2. *Kompensationsledighet.* Uttrycket är kanske något oegentligt. Förklaringen ligger i att konstruktionen för uttag av ledigheten är densamma som finns i många avtal när arbetstagaren erhåller kompensationsledighet för utfört övertidsarbete. Modellen innebär att vid fullgjord arbetsvecka förvärfvas ett antal minuter, vilka tas ut i form av betald ledighet. Förläggningen sker efter överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Arbetstidsförkortning i form av kompensationsledighet återfinns bland avtalsområdena för arbetare och tjänstemän inom verkstad- och tekoindustrierna samt för arbetare inom livsmedelsindustrin och Samhall. Den beräknade kostnaden har inkluderats i löneutrymmet.
3. *Arbetstidskonto.* Modellen kan beskrivas så att en viss del av löneutrymmet avsätts till ett individuellt arbetstidskonto. Uttag från kontot kan ske enligt två eller tre alternativ beroende på avtalsområde. Alternativen är ledighet, extra pensionspremie (med möjlighet att tidigarelägga pensionsavgången) eller kontant betalning. Denna modell har sitt ursprung i pappersindustrins avtal men har även kommit att användas inom andra avtalsområden.
4. *Lediga dagar/förkortning av arbetsveckan.* Centrala överenskommelser där sänkningen av arbetstiden åstadkoms genom lediga dagar eller förkortning av veckoarbetstiden. Den närmare konstruktionen bestäms i förhandlingar mellan de lokala

parterna. En del av de centrala avtalen förutsätter att kostnaden för den minskade arbetstiden avräknas från löneutrymmet.

5.2 2001 års avtalsrörelse

Avtalsrörelsen resulterade överlag i treåriga uppgörelser inom den privata sektorn. De parter som 1998 kom överens om arbetstidsförkortningar har byggt vidare på sina avtal. Arbetstidskontomodellen har införts på ytterligare avtalsområden. Inom byggnadsbranschen träffades överenskommelser om att minska arbetstiden genom införande av lediga dagar/förkortning av arbetsveckan. Gemensamt för samtliga avtalsområden är att kostnaden för att förkorta arbetstiden har inbegripits i löneutrymmet. Det har uppskattats att närmare 800 000 arbetstagare inom det gamla "SAF-området" numera omfattas av någon modell för avtalad förkortning av arbetstiden. På det offentliga området skedde inte heller detta år några arbetstidsförkortningar i de centrala avtalen. Liksom tidigare års avtal lägger inte heller detta års avtal något hinder i vägen för de lokala parterna inom kommuner och landsting att ta i anspråk löneutrymme för att förkorta arbetstiden. Men det saknas centralt fastställda riktlinjer för sådana lokala överenskommelser.

Arbetstiden har förkortats successivt. De beskrivna modellerna med kompensationsledighet och arbetstidskonto har inneburit att veckoarbetstiden minskat med mellan tolv och femton minuter per år. När avtalsperioden är slut 2004 har t.ex. en dagtidsarbetare inom verkstadsindustrin förkortat sin arbetsvecka med 84 minuter sedan 1995. En skiftarbetare inom pappersindustrin har sedan 1998 minskat sin årliga arbetstid med 48 timmar. Att översätta exemplen till lediga hela dagar är inte alldeles enkelt. Ungefär kan sägas att de motsvarar mellan sex och åtta dagar.

6 Lag eller kollektivavtal - fördelar och nackdelar

Traditionellt har staten ansett sig ha ett ansvar för att det – så långt möjligt – etableras enhetliga normer för hela arbetsmarknaden vad gäller semesterns och arbetstidens längd. För att garantera att normerna slår igenom snabbt och får stor omfattning har lagstiftning varit den effektivaste metoden. Efterhand som samhället har utvecklats och villkoren för produktion och tillhandahållande av tjänster har förändrats har det ifrågasatts om lagstiftning är det bästa sättet att åstadkomma nya arbetstidsmönster.

1995 års arbetstidskommitté ansåg (SOU 1996:145) att en arbetstidsförkortning likväl som andra arbetstidsfrågor bör regleras genom kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Kommittén framhöll att kollektivavtal var att föredra framför lagstiftning när det gäller att hitta flexibla lösningar beträffande arbetstidens längd och förläggning. Det är lätt att hålla med kommittén på den punkten. Ett kollektivavtal har många fördelar i jämförelse med lagstiftning. Kollektivavtalet i sig har ett värde. Det är resultatet av en förhandling där båda parter ståndpunkter har fått brytas mot varandra för att slutligen mynna ut i en kompromiss; ett avtal där båda parter intressen har beaktats. De modeller för arbetstidsförkortning, som nyss har beskrivits, visar att olika lösningar har valts. Det tyder på att branschens förhållanden har fått avgöra vilken modell som är den lämpligaste. Härigenom har man kunnat ta hänsyn till produktionens krav på ett annat sätt än vad som är möjligt om lagstiftaren – som hittills har skett - ställer upp en generell norm för hur arbetstiden ska förkortas.

En annan ofta framförd fördel med kollektivavtalet är parternas gemensamma ansvar för avtalet. När det har slutits ett nytt riksavtal informeras de lokala fackliga organisationerna och de enskilda arbetsgivarna om innehållet i det nya avtalet. De centrala organisa-

tionerna bevakar kontinuerligt att avtalet tolkas och tillämpas på rätt sätt.

En nackdel, som ibland glöms bort när kollektivavtal förespråkas som metod för att åstadkomma förändringar på arbetsmarknaden, är att en grundläggande förutsättning måste vara för handen. Nämligen att båda parter är eniga om att de ska reglera frågan i kollektivavtal. Saknas avtalsvilja från ena parten åstadkommes i allmänhet ingen avtalslösning. Särskilt gäller det komplexa frågeställningar och stora förändringar, vilka kräver långa avtalsförberedelser i form av arbetsgrupper och liknande innan ett slutligt avtal kan träffas. Där måste det finnas en enighet mellan parterna om vilket mål man vill uppnå. Hot om stridsåtgärder är sällan verkningfulla i sådana situationer.

Som redovisats i ett tidigare avsnitt har vidtagna förändringar på arbetstids- och semesterområdet motiverats med att staten har ansetts ha ett ansvar för att utstaka nya miniminormer. Metoden har varit lagstiftning för att den nya normen snabbt ska slå igenom och omfatta alla. Den effekten uppnås inte om det överläts till parterna på arbetsmarknaden att genom kollektivavtal sänka arbetstiden. Det som betraktas som en fördel med kollektivavtal kan alltså samtidigt bli en nackdel sett ur ett vidare samhällsperspektiv. Som påpekades i betänkandet "Kortare arbetstid – för och emot" (Ds 2000:22) visar de senaste årens erfarenheter att avtal om arbetstidsförkortning i första hand tenderar att komma till stånd i branscher med ett relativt högt löneläge och där majoriteten arbetar heltid. I låglönebranscher och verksamheter där många arbetar deltid är intresset och möjligheterna mindre att driva frågan om en arbetstidsförkortning. I stället har de fackliga organisationerna prioriterat att höja lönenivån och öka sysselsättningsgraden. Därmed – sägs det i betänkandet – är risken uppenbar att önskade effekter uppstår för jämställdheten eftersom kvinnor oftare än män arbetar deltid och i låglöneyrken. Resultatet av 2001 års avtalsrörelse bekräftar tendensen. Kvinnodominerade fackliga organisationer med låg lönenivå som Handelsanställdas Förbund och Svenska Kommunalarbetareförbundet hade inga krav på arbetstidsförkortningar, medan Svenska Byggnadsarbetareförbundet slöt avtal med sådant innehåll.

7 Lagstiftarens roll i det nya avtalslandskapet

Som tidigare redovisats har lagstiftaren under årens lopp klätt sig i olika skepnader när åtgärder vidtagits angående semester och arbetstid. Ursprungligen var det i rollen som arbetskraftens beskyddare, senare som välfärdsfördelare och slutligen som villkorsutjämnare. Vilken roll ska lagstiftaren spela idag?

Genom direktiven till 1990-talets utredningar är det tydligt att man från regeringshåll har haft en önskan att något skulle hända på arbetstidens område. Istället för att som tidigare markera att lagstiftarens roll är att fastställa vilka normer som ska gälla, synes man ha närt förhoppningar om att arbetsmarknadens parter mera aktivt skulle ta sig an arbetstidsfrågan. Statens nya uppgift på arbetstidens område skulle snarast bli att skapa ett regelverk, som skulle underlätta för parterna att åstadkomma förändringar.

Det kan nog påstås att statens intresse för arbetstiden är bredare och innehåller flera aspekter än vad som har varit styrande för parterna. För statens vidkommande är inte arbetstiden enbart en fråga om hur produktionen av varor och tjänster ska organiseras och hur en arbetstidsförkortning ska finansieras. Arbetstiden är exempelvis en del av jämställdhetspolitiken och det har betydelse hur kvinnors och mäns arbetsförhållanden ser ut. Likaså påverkar arbetsvillkoren befolkningens hälsosituation. Rapporterna om utbrändhet och stress i arbetslivet har varit flertaliga under det senaste decenniet. Vad som nu har sagts visar något på lagstiftarens dilemma. Samtidigt som det sägs att arbetstidsfrågor bör lösas genom kollektivavtal finns det ett politiskt ansvar för övergripande frågor där arbetstiden är en del av komplexet.

Vilka förhållanden skulle idag leda till att staten vidtar lagstiftningsåtgärder? I det sammanhanget bortses ifrån att EG:s arbetstidsdirektiv kan tvinga fram vissa förändringar i arbetstidslagen. Frågan är om de i tidigare lagstiftningssammanhang åberopade motiven fortfarande gör sig gällande. Till en början kan

konstateras att arbetarskyddsmotivet, vilket var det främsta skälet för 48-timmarsveckan (1920) och två veckors semester (1938), successivt har fått träda tillbaka. Det motivet har överhuvudtaget inte anförts när semestern förlängdes till fyra veckor (1963) och när 40-timmarsveckan beslutades (1970). Tvärtom sades uttryckligen att hälsoaspekter och sociala skäl inte längre kunde anföras till stöd för åtgärderna. Vid dessa tillfällen lyftes istället fram att längre semester och kortare arbetstid var ett sätt att ta ut den standardförbättring som skett i samhället. Det var statens ansvar att se till att detta verkställdes. När de senaste lagstiftningsåtgärderna vidtogs på semesterområdet (1978 och 1990) motiverades de enbart med att rättviseskäl talade för en utjämning mellan olika grupper av arbetstagare.

Det är svårt att se att något av de tidigare anförda argumenten har någon direkt bäring på dagens förhållanden när en förkortning av arbetstiden diskuteras. Möjligen kan sägas att rättviseskäl gör sig gällande med viss styrka när det gäller semesterns längd. Att grupper av arbetstagare har längre semester än den lagstadgade, beror inte i första hand på att dessa har prioriterat längre semester i förhandlingar med arbetsgivarsidan. Istället har skillnaderna i huvudsak historiska förklaringar. De som idag har längre semester än 25 dagar är i allmänhet offentligt anställda. Dessa var tidigare undantagna från semesterlagen och semesterns längd var sedan gammalt bestämd i avlöningsreglementen. Det var först 1966 – i samband med förhandlingsreformen – som semesterlagen gjordes tillämplig på tjänstemän i allmän tjänst. Reformen innebar bland annat att de offentligt anställda fick sina anställningsvillkor reglerade i kollektivavtal. Någon försämring av semesterförmånerna skedde inte när dessa fördes över till kollektivavtal. Den längre semestern behölls.

När det gäller veckoarbetstid eller årsarbetstid finns skillnaderna mellan arbetstagare i de branscher, där de fackliga organisationerna prioriterade kortare arbetstid i de senaste avtalsrörelserna, och arbetstagare i andra branscher där organisationerna drev andra frågor i förhandlingarna. Att olika grupper av arbetstagare har olika anställningsförmåner behöver inte betyda att skillnaderna är orättvisa. Mot bakgrund av avtalsrörelserna 1998 och 2001 kan konstateras att för vissa fackförbund stod en arbetstidsförkortning högt på dagordningen medan andra fackförbund satsade på andra frågor. Det handlar egentligen om samma sak som lagstiftaren gjorde å arbetstagarnas vägnar när semestern förlängdes till tre veckor (1951) och till fyra veckor (1963) samt när 45-timmars-

veckan infördes (1957), nämligen ett val mellan längre fritid och högre lön. Skillnaden då var att lagstiftaren inskred till hjälp för de löntagargrupper som hade försökt men inte lyckats få till stånd avtal om längre semester och kortare arbetstid. Nu har avtal träffats om arbetstidsförkortning. Kostnaden för detta har inkluderats i löneutrymmet, vilket har lett till att de kontanta löneökningarna för de berörda arbetstagarna har blivit mindre än eljest. Andra arbetstagargrupper har valt att ta ut hela utrymmet som lönehöjning.

Det är naturligtvis tänkbart att lagstiftaren ser sig föranlåten att ingripa om det skulle visa sig att det genom kollektivavtalen etableras en ny norm för arbetstidens längd inom stora delar av arbetsmarknaden. Kommer denna norm vissa arbetstagare till del samtidigt som arbetstagare inom andra branscher och sektorer inte får någon minskning av arbetstiden, skulle de ökade skillnaderna kunna motivera ett ingripande från lagstiftarens sida. Detta sagt under förutsättning att det fortfarande ses som ett värde att arbetstagarnas sociala villkor är någorlunda likartade och att lagstiftaren alltså anser sig ha ett ansvar för att åstadkomma detta. Samtidigt är det inte alldeles enkelt att i så fall se vilken lagstiftningsmetod som ska användas, om lagstiftarens ambition är att inte störa de etablerade avtalskonstruktionerna eller försvåra vidareutvecklingen av de modeller som är under uppbyggnad. Tvingande lagstiftning påverkar avtalen på ett annat sätt än dispositiva regler. En dispositiv lag får å andra sidan inte samma genomslag och riskerar teoretiskt att skillnaderna består. Erfarenheterna från tidigare arbetstidsförkortningar är emellertid att dispositiv lagstiftning ändå får en starkt normerande roll och leder till att kollektivavtalen anpassas till den nya normen.

Praktiskt taget alla centrala kollektivavtal innehåller regler om arbetstidens längd och förläggning. Avtalen uppvisar en flora av olika konstruktioner. En del avtal har helt ersatt arbetstidslagen medan andra har reglerat vissa delar av lagen. Det finns avtal där den ordinarie veckoarbetstiden alltså är 40 timmar. Andra avtal innebär förkortat arbetstid för vissa personalkategorier. Det förekommer också avtal med generella minskningar av arbetstiden, där olika modeller används. Ett genomgående drag i de flesta centrala avtalen är att frågor om arbetstidens förläggning har delegerats till de lokala parterna på arbetsplatsen. Samma sak gäller också i en del avtal som innehåller regler om arbetstidsförkortning. Den närmare utformningen har överlämnats till de lokala parterna. Det kan alltså konstateras att avtalslandskapet ser annorlunda ut idag än under

den period som föregick den nu gällande arbetstidslagen. Bilden är betydligt mera mångfasetterad och jämförelsematerialet större än tidigare, då stora delar av den offentliga sektorn i princip inte omfattades av arbetstidslagen och semesterlagen. För en närmare beskrivning av avtalsförhållandena 1998, se David Johansson och Jonas Malmberg: "Avtalsutveckling på arbetstidsområdet", Arbetslivsinstitutets arbetslivsrapport 1998:2.

En faktor att beakta för lagstiftaren – nu när olika modeller för förkortad arbetstid håller på att växa fram – är hur nya lagregler på arbetstidsområdet kommer att gripa in i avtalen. Det synes vara en allmän uppfattning att det bör undvikas åtgärder som riskerar att det som har åstadkommit raderas eller att nyetablerade modeller inte kan vidareutvecklas.

Redan den omständigheten att en ny arbetstidskommitté tillsattes 2001 försvårade avtalsrörelsen, då det rädde osäkerhet om regeringens intentioner. Det ledde till parterna på flera avtalsområden tog in skrivningar i avtalen om vilken inverkan en eventuell lagstiftad minskning av arbetstiden ska ha på avtalen. Skrivningarna tar sikte på att den avtalade arbetstidsförkortningen ska avräknas mot en lagstiftad förkortning av arbetstiden. Avräkning ska ske automatiskt eller genom att parterna på lokal eller central nivå tar upp förhandlingar i frågan. För det fall lagstiftningen skulle bli tvingande finns inom en del avtalsområden möjlighet att säga upp arbetstidsdelen i avtalen. Det ianspråktaga löneutrymmet ska då läggas ut som generella lönehöjningar. Vissa andra avtal upphör automatiskt om lagstiftningen skulle bli tvingande. Ungefär hälften av de arbetstagare på den privata sektorn som omfattas av arbetstidsförkortningar berörs av avtal med dylika skrivningar. På vissa områden saknar avtalen formuleringar om hur en avtalad arbetstidsförkortning ska behandlas i händelse av lagstiftning. Det finns också exempel på hur arbetsgivarsidan genom ensidiga deklarerationer till sina motparter har förklarat att arbetstidsfrågan är reglerad i avtalet och att en lagstiftning inte kommer att beröra avtalsområdet.

En annan aspekt som kan vara värd att beakta när lagstiftning övervägs, är i vilken mån kompensationskrav kommer att ställas från de kollektiv som har "betalat" för en avtalad minskning av arbetstiden om andra grupper får samma förmån "gratis" av lagstiftaren. Som nämnts har kostnaderna för att sänka arbetstiden inkluderats i löneutrymmet på de områden där avtal har träffats om kortare arbetstid. För vissa avtalsområden var också priset för en förkortning att arbetsgivarsidan fick utökade ramar att förlägga

arbetstiden inom. En lagstiftning kommer i första hand att få effekt på de avtalsområden som saknar regler om kortare arbetstid. Man kan på goda grunder utgå ifrån att arbetsgivarsidan på dessa områden ser till att i avtalsförhandlingarna kompensera sig för de ökade kostnaderna genom att krympa utrymmet för lönehöjningar. I så måtto kommer arbetstagarna inte att få en lagstiftad minskning av arbetstiden gratis och härmed får det antas att ett av skälen för eventuella kompensationskrav undanröjs. Huruvida krav på kompensation kan komma att ställas från de fackförbund, vars avtalade förkortning även skedde till priset av ökat inflytande för arbetsgivarna över arbetstidens förläggning, är svårt att ha någon uppfattning om. Under alla förhållanden kan det inte bortses ifrån att krav på kompensation kan komma att ställas, vilket i sin tur försvårar kommande avtalsrörelser.

8 Några avslutande reflektioner

Som sades inledningsvis är syftet med denna skrift att belysa samspel och motsättningar mellan lagstiftaren och parterna på arbetsmarknaden vad gäller arbetstidsfrågornas hantering.

En iakttagelse som kan göras är att lagstiftningen om semester och arbetstid har varit stenar i ett målmedvetet välfärdsbygge. Målet för bygget har varit att förbättra arbetstagarnas levnadsstandard och samtidigt utjämna skillnader mellan olika grupper. Motiven för enskilda lagstiftningsåtgärder kan ha varierat under årens lopp, men det övergripande politiska målet synes ha funnits där hela tiden. Lagstiftaren har också tydligt markerat sin roll att bestämma vilka normer som ska gälla. Att arbetstidslagarna har haft en starkt normerande verkan även utanför sina tillämpningsområden är tydligt. På de områden som tidigare inte omfattades av lagstiftningen, träffades ändå kollektivavtal som i stort avspeglade lagens regler vad gäller arbetstidens längd.

Något egentligt samspel mellan lagstiftaren och arbetsmarknadens parter har inte funnits. Förklaringen till detta torde ligga i att arbetsmarknadens parter historiskt sett inte har haft något gemensamt intresse som har sammanfallit med lagstiftarens. Lagstiftningsåtgärderna har ensidigt gynnat ena parten, dvs. arbetstagersidan, och åtgärderna har vid flera tillfällen initierats just från arbetstagarhall. Man har begärt lagstiftarens hjälp. Arbetsgivarsidan - i första hand företrädd av SAF - har motsatt sig lagstiftning och argumenterat för kollektivavtalslösningar.

Ett tydligt mönster där kollektivavtal och lagstiftning växelspelar kan inte upptäckas. Det synes inte förhålla sig så att det först sker en reglering i kollektivavtal, vilken i efterhand kodifieras av lagstiftaren. I de fall kollektivavtalens regler har åberopats i lagstiftningssammanhang har det i allmänhet varit ett bland flera argument för lagstiftning. Vid några tillfällen har det dock anförts att det främsta motivet för lagstiftning har varit att utjämna skill-

nader mellan olika grupper av arbetstagare. I jämförelse med lagen har avtalen då innehållit förmånligare regler, vilka har givit upphov till de olikheter lagstiftaren i efterhand velat åtgärda.

1966 års arbetstidsförkortning kan ses som en form av växelspel. Under tiden som 1963 års arbetstidskommitté utredde frågan, träffade LO och SAF avtal om en successiv förkortning av arbetstiden. Avtalet blev motivet för lagstiftaren att införa motsvarande förkortning i lagen och låta den träda ikraft vid samma tidpunkt som avtalet. Händelseförloppet kan beskrivas så att huvudorganisationerna förekom lagstiftaren genom att träffa avtal, vars norm lagstiftaren sedan upphöjde till lag.

Det är först under den tid som har betecknats som utredningsperioden, som flera organisationer på arbetstagarsidan har ifrågasatt lagstiftning som metod för arbetstidsförkortning. Istället har avtalsvägen förespråkats. Lagstiftarens roll har då närmast blivit att genom utredningar söka åstadkomma regler som ska underlätta för parterna att träffa kollektivavtal. Någon lagstiftning om sådana regler har inte genomförts. Det har emellertid inte betytt att inget har hänt på arbetstidsområdet. Arbetsmarknadens parter har inte varit passiva. Som vistats har det framförallt sedan 1998 vuxit fram olika modeller för förkortad arbetstid inom den privata sektorn av arbetsmarknaden. I så måtto har det skett ett samspel mellan lagstiftaren och parterna på arbetsmarknaden. Uttalanden om önskvärdheten av avtalslösningar och ett latent hot om lagstiftningsåtgärder har lett fram till att avtal om arbetstidsförkortningar har börjat träffas i ökad omfattning. Avtalens konstruktioner har kunnat anpassas till de berörda branscherna och verksamheterna.