

2024-05-29

Arbetsmarknadsdepartementet
dnr. A2023/01565

Yttrande över betänkandet Arbetsrätten under krig och krigsfara (SOU 2023:79)

Fremia är en arbetsgivarorganisation som företräder 5300 medlemsorganisationer som gemensamt har cirka 150 000 anställda. Medlemmarna består av organisationer inom idéburen välfärd, civilsamhället, frivilliga försvarsorganisationer samt kooperativa och värderingsstyrda företag.

Fremia tackar för möjligheten att lämna synpunkter på betänkandet.

Sammanfattande synpunkter

Fremia ställer sig positiva till arbetet med att höja författningsberedskapen genom att förtydliga arbetsrätten under krig och krigsfara.

Rätten att i fredstid förhandla om intresse- och villkorsfrågor är en funktion av den etablerade partsautomatin på arbetsmarknaden. Huruvida detta också är den mest lämpliga ordningen för att skapa tydliga förutsättningar för totalförsvarets överordnade behov vid höjd beredskap bör dock enligt Fremia ifrågasättas.

Utredningens förslag att ålägga arbetsmarknadens parter huvudansvaret för författningsberedskapen vilar på teorin om den så kallade ansvarsprincipen. Denna princip har dock vid ett flertal tillfällen i närtid visat sig bristfällig som organisatoriskt styrmedel vid samhällskriser. Som utredningen själv har konstaterat har endast två av samtliga ansvariga totalförsvarsmyndigheter tagit initiativ till att föra någon sorts dialog med arbetsmarknadens parter i dessa frågor. I det säkerhetspolitiska läge som Sverige nu befinner sig i har således ingen totalförsvarsmyndighet vid tidpunkten för utredningens enkät bekräftat ansvarsprincipen genom att använda sig av möjligheten att formellt begära överläggningar med arbetsmarknadens parter i syfte att främja tecknandet av beredskapsavtal och på så sätt bidra till den förmågehöjning som totalförsvaret kräver.

Om beredskapsavtalen ska kunna fylla den funktion som utredningen föreslår torde vidare krävas att förhandlande parter har en god inblick i totalförsvarets behov samt att det finns materiella frågor att förhandla om. Fremia ställer sig frågande till dels om en sådan insikt i totalförsvarets behov existerar i partsorganisationerna, dels att det i denna kontext skulle finnas partsspecifika värden som kan läggas till grund för avtalsförhandlingar. Totalförsvaret är ett allmänintresse, inte ett särintresse där förhandlingsvärden ska fördelas på enskild individ- eller organisationsnivå genom kollektivavtal.

Arbetsmarknadens funktionssätt vid höjd beredskap bör således, av de skäl Fremia här redovisar, i vidare omfattning än vad utredningen föreslår författningsregleras. Detta i form av ett tydligt och heltäckande regelverk för arbetsmarknaden under höjd beredskap. I första hand genom allmängiltig beredskapslagstiftning i syfte att skapa den övergripande författningsberedskap som krävs över hela arbetsmarknaden för att samordnat och snabbt kunna möta totalförsvarets behov. I andra hand genom att författningsreglera krav på ingående av beredskapsavtal, dess innehåll samt regler för utövandet av tillsyn av dessa avtal.

Det faktum att beredskapslagen innehåller regleringar som ytterst ger bemyndiganden att föreskriva nödvändiga anpassningar ändrar inte bedömningen av behovet av förutsebarhet inom detta område, eller med ett annat ord: beredskap.

Synpunkter på förslaget till arbetsrättslig beredskapslag

Fremia lämnar i det följande synpunkter på enskilda delar i författningsförslagen i utredningen. I den mån utredningens förslag inte kommenteras nedan avstår Fremia från detaljerade synpunkter utöver den allmänna bedömning som Fremia redovisat ovan under "Sammanfattande synpunkter".

Befintliga beredskapsavtal

Mot bakgrund av att utredningens förslag vilar på att beredskapsavtalen avses fylla en central funktion i författningsberedskapen är det en brist att faktiskt förekomst, omfattning samt innehåll i nu gällande beredskapsavtal inte tydligare har redovisats.

Givet beredskapsavtalens syfte att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft är en analys av huruvida befintliga avtal kan anses uppfylla detta syfte av bärande betydelse, samt vilka förändringar som i annat fall är påkallade. Det totalförsvaret som existerade då vissa av nuvarande beredskapsavtal gavs sitt innehåll har över tid påtagligt förändrats. Vidare har dessa avtals täckningsgrad och tillämplighet inte heller analyserats.

Fremia har medlemsorganisationer inom flera arbetsmarknadssektorer där huvudmannaskapet också kan variera, exempelvis verksamheter inom vård, omsorg och utbildning. För Fremias medlemsorganisationer är det av största betydelse att den arbetsrättsliga författningsberedskapen är tydlig inte minst vad avser anvisningar om avtalens tillämpningsområde i ett läge av höjd beredskap. Att i ett krisläge söka tolka tillämpligheten av träffade partsöverenskommelser i form av sektorsvisa ej tidigare prövade beredskapsavtal låter sig svårligen göras, vilket också utredningen konstaterat.

Samverkan i beredskapsfrågor mellan arbetsmarknadens sektorsorganisationer har också utvecklingspotential. Belyst av hanteringen av pandemin 2020. Att övergripande beredskapsavtal enligt utredningens förslag förutsätts tecknas på central sektorsnivå kan innebära, givet de ovan redovisade omständigheterna, att avtalen kommer att innehålla motstridiga eller alltför särskiljande regleringar, vilket skulle försvåra praktisk tillämpning och i grunden motverka den gemensamma kraftsamling för totalförsvaret som det arbetsrättsliga beredskapsregelverket syftar till.

Allmän förhandlingsskyldighet

Fremia är av uppfattningen att krig, krigsfara och extraordinära förhållanden allmänt torde kunna uppfylla rekvisiten synnerliga/särskilda skäl i medbestämmandelagens 11 och 12 § gällande förhandlingsskyldighet. Ett klagande innehållande att befintliga undantagsregler i medbestämmandelagens är tillämpliga i detta avseende, är därvidlag att föredra framför att i beredskapslagen införa en ny rättsfigur (2 kap 1–2 §) för undantag som ålägger arbetsgivaren att under skadeståndsansvar göra en bedömning av om beredskapsförhållandena etcetera motiverar ett undantag från förhandlingsskyldigheten i varje enskilt fall. Den senare lösningen riskerar fördröja nödvändiga verksamhetsförändringar i syfte att möta totalförsvarets krav. Samma ordning bör gälla för förhandlingsskyldigheten enligt 38 § medbestämmandelagen.

Medbestämmandelagen i övrigt

Fremia anser vidare att arbetsgivarens förhandlingsskyldighet enligt 35 § MBL fortsatt bör suspenderas under höjd beredskap. Strikt tillämpning av förhandlingskravet i 35 § medbestämmandelagen riskerar i ett krisläge att bli tvistedrivande då betalningssystemen lär utsättas för antagonistisk påverkan.

Skyddet för arbetstagares lönefordran torde tillgodoses genom att denna, i vart fall för totalförsvarspliktig arbetstagare under allmän tjänsteplikt, kan överlåtas och regleras i enlighet med 8 kap. 4 § lag om totalförsvarsplikt. I annat fall bör arbetsgivaren tillåtas reglera lönefordran skyndsamt efter att betalningshindren utanför arbetsgivarens kontroll undanröjts.

I tillägg till ovan bör lagtekniskt möjligen också förtydligas att arbetstagare med krigsplacering eller då allmän tjänsteplikt gäller har fortsatt tjänstgöringsskyldighet i det att 4 § 3 st. LAS inte bör kunna åberopas med lönefordran som grund i dylika fall av force majeure som påverkar arbetsgivarens möjligheter att bruka befintliga betalningssystem.

Fremia välkomnar förslaget i tillägg till 23 § medbestämmandelagen gällande digital signering av kollektivavtal.

Anställningsskydd

Fremia anser att en särskild anställningsform i likhet med beredskapslagens nuvarande lydelse bör författningsregleras. Denna särskilda visstidsanställning för att möta totalförsvarets behov ska införas i 4 kap. beredskapslagen och också föreskrivas vara obligatorisk i träffade beredskapsavtal. Särskild visstid för totalförsvarets behov undantas från 5 a § lagen om anställningsskydd. Anställningsformen får användas utan begränsning i tid så länge beredskapslagen är i kraft i enlighet med 1 kap. 3 § eller 4 § nämnda lag.

Arbetstidsfrågor och ledighet

Fremias bedömning är att utredningens förslag gällande anpassningar av arbetstidsregleringen övergripande äger den tydlighet som författningsberedskapen i denna del kräver.

I komplettering till ovan anser Fremia att det generella nattarbetsförbudet i arbetstidslagen ska suspenderas under tid då beredskapslagen är i kraft. Med iakttagande av övriga begränsnings- och viloregler till skydd för arbetstagaren bör inte arbetsgivare vara förhindrade att förlägga arbetstid under natt om det gynnar totalförsvarets behov.

Fremia anser vidare att begränsningen av genomsnittligt arbetstidsuttag i enlighet med 10 b § arbetstidslagen ska suspenderas under tid då beredskapslagen är i kraft. Stöd för undantag från aktuell regel står att finna i praxis gällande tolkningen av arbetstidsdirektivet (art. 2.2) för "offentlig verksamhet" se bland annat C-147/17, Sindicatul Familia Constanța m.fl., punkt 55 ff. Fremias bedömning av nämnda undantagsmöjligheter är att de är tillämpliga även på övriga specifika verksamheter av allmänt intresse som omfattas av totalförsvaret och under totalförsvarsmyndighets tillsyn.

Gällande arbetstagares rätt till semester under höjd beredskap kan Fremia att notera att vissa samhällskritiska verksamheter redan under fredstid har problem att tillgodose kravet på fyra veckors sammanhängande semesterledighet.

Arbetsmiljöfrågor

Utredningens förslag innebärande bland annat att skyddsombudens mandat till att begära skyddsstopp ska kvarstå vid höjd beredskap samt att det systematiska arbetsmiljöarbetet fortsatt ska bedrivas i en krigssituation bör underställas en fördjupad analys.

Det torde möta avsevärda svårigheter att riskbedöma och förebygga de situationer som kan drabba verksamheten under pågående krigshandlingar mot Sverige. Arbetsgivare kommer sannolikt att göra allt i sin makt för att vidmakthålla produktionen under bästa möjliga skydd för arbetstagarna, men kan i detta arbete vara behjälpta av att avlyftas det systematiska arbetsmiljöarbetets administrativa åligganden.

I linje med detta resonemang bedöms vidare att institutet skyddsstopp bör suspenderas i beredskapslagen då pågående krigshandlingar definitionsmässigt innebär att en perdurerande fara för arbetstagares liv och hälsa föreligger vilket gör tillämpningsområdet för skyddsstopp svårtolkat.

Övriga synpunkter

Väljs ändå lösningen med beredskapsavtal som huvudmodell för befattningsberedskapen bör tillägg göras i medbestämmandelagen tillika i instruktionen till Medlingsinstitutet innebärande en rätt att begära att parterna redovisar träffade beredskapsavtal samt att sammankalla parter i syfte att träffa beredskapsavtal.

Med vänlig hälsning,

Mathias Fors
Rådgivare
Fremia
mathias.fors@fremia.se