



Paragraf 85

Ärendenummer KS2024/241

Svar på remiss - Arbetsrätten under krig och krigsfara, SOU 2023:79

Kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag

Kommunstyrelsen beslutar att:

- anta yttrande daterat 2024-05-02, som svar på remiss av Arbetsrätten under krig och krigsfara, SOU 2023:79.

Beskrivning av ärendet

Enköpings kommun har blivit utsedd som remissinstans för betänkandet Arbetsrätten under krig och krigsfara (SOU 2023:79). Betänkandet är välkommet och Enköpings kommun vill därför inkomma med ett yttrande. Ärendet har beretts vid kommunledningsförvaltningen i samarbete mellan HR och Trygghets- och säkerhetsavdelningarna

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, daterad 2024-05-02
Remissyttrande SOU 2023 79, daterat 2024-05-02
Remissmissiv - Arbetsrätten under krig och krigsfara
SOU 2023_79_Arbetsrätten under krig och krigsfara

Beslutsgång

Ordföranden meddelar att förslaget till beslut är:

Kommunstyrelsen beslutar att:

- anta yttrande daterat 2024-05-02, som svar på remiss av Arbetsrätten under krig och krigsfara, SOU 2023:79.

Ordföranden frågar utskottet om det kan besluta enligt förslaget till beslut och finner så.

Beslutet skickas till:

-



Kommunledningsförvaltningen
Linda Ahlsén
0171-625240
linda.ahlsen@enkoping.se

Kommunstyrelsen

Svar på remiss - Arbetsrätten under krig och krigsfara SOU 2023:79 (A2023/01565)

Förslag till kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen beslutar att:

1. anta yttrande daterat 2024-05-02, som svar på remiss av Arbetsrätten under krig och krigsfara, SOU 2023:79.

Beskrivning av ärendet

Enköpings kommun har blivit utsedd som remissinstans för betänkandet Arbetsrätten under krig och krigsfara (SOU 2023:79). Betänkandet är välkommet och Enköpings kommun vill därför inkomma med ett yttrande.

Ärendet har beretts vid kommunledningsförvaltningen i samarbete mellan HR och Trygghets- och säkerhetsavdelningarna

Ekonomiska konsekvenser

Det finns inga ekonomiska konsekvenser av yttrandet till betänkandet.

Sociala och miljömässiga konsekvenser

Det finns inga direkta sociala eller miljömässiga konsekvenser av yttrandet till betänkandet.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, daterad 2024-05-02
Remissyttrande SOU 2023 79, daterat 2024-05-02
Remissmissiv - Arbetsrätten under krig och krigsfara
SOU 2023_79_Arbetsrätten under krig och krigsfara

Daniel Jansson- Hammargren
Kommundirektör
Enköpings kommun

Linda Ahlsén
HR-chef
Enköpings kommun



Beslutet skickas till:

a.remissvar@regeringskansliet.se , för hantering

a.arm@regeringskansliet.se, för kännedom



Kommunledningsförvaltningen
Linda Ahlsén
linda.ahlsen@enkoping.se

Yttrande gällande svar på remiss - Arbetsrätten under krig och krigsfara SOU 2023:79 (A2023/01565)

Enköpings kommun har blivit utsedd som remissinstans för betänkandet Arbetsrätten under krig och krigsfara (SOU 2023:79). Enköpings kommun väljer att inkomma med yttrande i ärendet enligt nedan.

Övergripande

Enköpings kommun välkomnar betänkandet och de förslag som kommer i betänkandet. Sedan pandemin är det tydligt att det finns behov av att tydliggöra rätt och möjligheter för att i hårt ansträngda situationer, såsom omfattande kriser eller krig, på ett effektivt sätt förändra roller och ansvar inom den egna personalstyrkan.

Överlag anser Enköpings kommun att förslagen kommer att göra det möjligt att prioritera och rikta verksamhetens resurser utifrån de villkor som, i värsta fall, kriget kan komma att ställa på organisationen.

Den kommunala situationen

Precis som utredningen poängterar är kommuner en viktig aktör i totalförsvaret på lokal nivå. Kommuner är ansvariga för att ta fram planer som behövs för verksamhet under höjd beredskap. I planeringen av kommunal verksamhet vid höjd beredskap är det naturligt att försöka ta höjd för att det kan krävas beredskap för att verksamheterna inte fullt ut kan hålla samma höga kvalitet som i normalläge. Trots det behöver kommunen också konstatera att uppskattningsvis minst 85 procent av kommunens anställda redan i vardagen är placerade i arbeten som är samhällsviktiga. Vid höjd beredskap tillfaller också eventuellt ytterligare arbetsuppgifter på kommunen.

Givet detta ser Enköpings kommun att det finns ett utrymme för att ytterligare problematisera kring de lagar och regler som gäller för att nyttja annan personal än den som ingår i ordinarie organisation. En sådan möjlighet skulle förenkla

Postadress
Enköpings kommun

Besöksadress

Telefon (växel)
0171-62 50 00

Plusgiro
7 07 27-3

Webbadress
www.enkoping.se

Telefax

Org.nr
212000-0282

E-post
kommunledningskontoret@enkoping.se

förberedandet och planeringen för mer ansträngda förhållanden och göra kommunens möjlighet att möta förväntningarna från stat och samhälle mer realistiska.

Kommunstyrelsen

Enköpings kommun



Arbetsmarknadsdepartementet

Remittering av betänkandet Arbetsrätten under krig och krigsfara (SOU 2023:79)

Remissinstanser

1. Affärsverket Svenska Kraftnät
2. Arbetsdomstolen
3. Arbetsförmedlingen
4. Arbetsgivarverket
5. Arbetsmiljöverket
6. Barnombudsmannen
7. Bodens kommun
8. Bollnäs kommun
9. Civilförsvarsförbundet
10. Diskrimineringsombudsmannen
11. Domstolsverket
12. Enköpings kommun
13. Finansinspektionen
14. Fortifikationsverket
15. Fremia
16. Föreningen Svensk Sjöfart
17. Företagarna
18. Försvarets materielverk

19. Försvarets radioanstalt
20. Försvarshögskolan
21. Försvarsmakten
22. Försäkringskassan
23. Förvaltningsrätten i Växjö
24. Gotlands kommun
25. Göteborgs kommun
26. Halmstads kommun
27. Haninge kommun
28. Hovrätten över Skåne och Blekinge
29. Härnösands kommun
30. Institutet för mänskliga rättigheter
31. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)
32. Justitiekanslern
33. Jämställdhetsmyndigheten
34. Jönköpings kommun
35. Kammarrätten i Stockholm
36. Karlskrona kommun
37. Karlstads kommun
38. Kommerskollegium
39. Kristinehamns kommun
40. Landsorganisationen i Sverige (LO)
41. Lidköpings kommun
42. Livsmedelsverket
43. Luftfartsverket
44. Luleå kommun
45. Lunds kommun
46. Lunds universitet (Juridiska fakulteten)
47. Länsstyrelsen i Dalarnas län
48. Länsstyrelsen i Norrbottens län

49. Länsstyrelsen i Skåne län
50. Länsstyrelsen i Stockholms län
51. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
52. Länsstyrelsen i Örebro län
53. Länsstyrelsen i Östergötlands län
54. Medlingsinstitutet
55. Motala kommun
56. Myndigheten för arbetsmiljökunskap
57. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
58. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
59. Norrtälje kommun
60. Nynäshamns kommun
61. Pensionsmyndigheten
62. Polismyndigheten
63. Post- och telestyrelsen
64. Region Halland
65. Region Norrbotten
66. Region Skåne
67. Region Västernorrland
68. Riksbanken
69. Riksdagens ombudsmän (JO)
70. Riksdagsförvaltningen
71. Riksgäldskontoret
72. Ronneby kommun
73. Simrishamns kommun
74. Sjöfartsverket
75. Skatteverket
76. Sobona
77. Socialstyrelsen
78. Statens energimyndighet

79. Statens jordbruksverk
80. Stockholms kommun
81. Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)
82. Svenska freds- och skiljedomsföreningen
83. Svenska ILO-kommittén
84. Svenskt Näringsliv
85. Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
86. Sveriges Kommuner och Regioner
87. Säkerhets- och försvarsföretagen
88. Södertörns tingsrätt
89. Tillväxtverket
90. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
91. Totalförsvarets forskningsinstitut
92. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk
93. Trafikverket
94. Transportstyrelsen
95. Tranås kommun
96. Trollhättans kommun
97. Tullverket
98. Umeå kommun
99. Uppsala kommun
100. Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)
101. Västra Götalandsregionen
102. Åklagarmyndigheten
103. Ånge kommun
104. Älvdalens kommun
105. Älvsbyns kommun
106. Ängelholms kommun
107. Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Arbetsmarknadsdepartementet **senast den 4 juni 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till a.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till a.arm@regeringskansliet.se. Ange diarienummer A2023/01565 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Johanna Johnsson
Rättschef

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Arbetsrätten under krig och krigsfara

*Betänkande av Utredningen om
en översyn av beredskapen i arbetslivet*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:79

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0776-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0777-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Paulina Brandberg

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att ge en särskild utredare (dir. 2022:68) i uppdrag att föreslå en justerad arbetsrättslig beredskapslagstiftning, att analysera behovet av anpassningar av arbetsmiljö- och arbetstidsregleringen samt att ta ställning till skriftlighetskravet i medbestämmandelagen.

Den 1 augusti 2022 förordnades hovrättslagmannen (numera ordföranden och administrativa chefen för Arbetsdomstolen) Lars Dirke som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 17 november 2022 kanslirådet (numera ämnesrådet) Hanna Svensson, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren (numera rådmannen) Victoria Röshammar, Arbetsmarknadsdepartementet, militärsakkunnige (numera kanslirådet) Vikars Per Österberg, Försvarsdepartementet, och departementssekreteraren Sara Sundgren, Försvarsdepartementet. Victoria Röshammar entledigades från sitt uppdrag den 23 januari 2023. I hennes ställe förordnades från och med samma dag departementssekreteraren Wanda Alenius, Arbetsmarknadsdepartementet.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 17 november 2022 rättschefen Anna Asp, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, förhandlingschefen Fredrik Frölén, Försvarsmakten, tf enhetschefen (numera enhetschefen) Johanna Ingemansson Christiansson, Arbetsmiljöverket, kvalificerade handläggaren Niclas Josephson, Arbetsförmedlingen och försvarsjuristen Johanna Nilsson, Försvarsmakten. Anna Asp entledigades från sitt uppdrag den 23 januari 2023. I hennes ställe förordnades myndighetsjuristen Mia Lindström, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Johanna Nilsson entledigades från sitt uppdrag den 15 september 2023.

Utredningen har den 16 januari 2023 tillsatt en referensgrupp. I den har ingått arbetsrättsjuristen Ola Brinnen från Svenskt Näringsliv,

juristen Elise Marie Donovan från Tjänstemännens centralorganisation (TCO), arbetsrättsjuristen Helene Evers från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), chefsjuristen Helena Larsson från Saco, juristen Sophie Rehnström från Landsorganisationen i Sverige (LO), och arbetsrättsjuristen Lars Åström från Arbetsgivarverket. Elise Marie Donovan lämnade referensgruppen från och med september 2023.

Den 20 augusti 2022 anställdes verksjuristen (numera rådmannen) David Sandström som sekreterare i utredningen. Den 19 september 2022 anställdes sektionschefen Katarina Hellner som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet (A 2022:03).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experter, sakkunniga och representanterna i referensgruppen. Betänkandet är skrivet i vi-form och med vi avses den särskilda utredaren och utredningssekretariatet. Jag som utredare är dock ensam ansvarig för utredningens förslag.

Härmed överlämnar utredningen betänkandet Arbetsrätten under krig och krigsfara (SOU 2023:79).

Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i november 2023

Lars Dirke

/David Sandström
Katarina Hellner

Innehåll

Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	41
1.1 Förslag till arbetsrättslig beredskapslag.....	41
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.....	49
1.3 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	50
1.4 Förslag till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673)	51
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt	52
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:958) om vilotid för sjömän	53
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete.....	54
1.8 Förslag till förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166).....	55
1.9 Förslag till förordning om ändring i arbetstidsförordningen (1982:901)	56
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2005:399) om visst vägtransportarbete	58
1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.....	59

2	Utredningens uppdrag och arbete	61
2.1	Utredningens uppdrag	61
2.2	Utredningens arbete.....	67
2.3	Betänkandets disposition	68
3	Totalförsvaret	71
3.1	Innebörden av totalförsvaret	71
3.2	Författningsberedskap	73
3.3	Höjd beredskap	76
3.4	Totalförsvarets uppgifter	77
3.4.1	Ansvarsprincipen.....	77
3.5	Totalförsvarets aktörer och deras ansvar	77
3.5.1	Myndigheternas uppgifter inom det civila försvaret	78
3.5.2	Näringslivets och arbetsmarknadens parter roll inom det civila försvaret.....	82
3.6	Totalförsvarets tillgång till utrustning och personal	83
3.7	Totalförsvarets bemanning	84
3.7.1	Bemanning av det militära försvaret	85
3.7.2	Totalförsvarsplikt.....	85
3.7.3	Frivillig personal och krigsfrivilliga	87
3.7.4	Arbetsvillkor för tjänstepliktig personal och anställda	87
4	Kartläggning av totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapsreglering.....	89
4.1	Totalförsvarsplanering	89
4.2	Utvecklingen av totalförsvarets behov.....	90
4.2.1	Totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapslagstiftning på 1980-talet.....	90
4.2.2	Kalla krigets slut och nedrustningen av totalförsvaret.....	93

4.2.3	Dagens säkerhetspolitiska och militärstrategiska läge.....	94
4.2.4	Sättet att föra krig har förändrats	96
4.3	Överväganden: Totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapsreglering	97
5	EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden	101
5.1	Sveriges bundenhet av internationella förpliktelser	101
5.2	EU-rättens förhållande till svensk beredskapslagstiftning	102
5.2.1	Överväganden: EU-rättens betydelse för svensk beredskapslagstiftning.....	104
5.3	Andra internationella förpliktelser som kan påverka en svensk beredskapsreglering	105
5.3.1	Den europeiska sociala stadgan	105
5.3.2	Europakonventionen.....	106
5.3.3	ILO.....	106
5.3.4	Nato.....	107
6	Den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen	109
6.1	Den arbetsrättsliga beredskapslagen.....	109
6.1.1	Syftet med den arbetsrättsliga beredskapslagen ..	110
6.1.2	Den arbetsrättsliga beredskapslagens disposition.....	111
6.1.3	Aktivering av den arbetsrättsliga beredskapslagen	112
6.1.4	Den arbetsrättsliga beredskapslagen gör vissa ändringar och tillägg i andra arbetsrättsliga lagar	113
6.1.5	Avvikelser från beredskapslagen genom beredskapsavtal	114
6.1.6	Särskilda bemyndiganden för regeringen	115
6.1.7	Särskilt om hanteringen av arbetstvister och om Arbetsdomstolen.....	115

6.2	Överväganden och förslag: Behovet att anpassa den arbetsrättsliga beredskapsregleringen till dagens förhållanden	117
6.2.1	Utgångspunkten är att arbetsmarknadens parter bör ta ansvar för arbetsmarknaden under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.....	118
6.2.2	Det behövs en arbetsrättslig beredskapslagstiftning	119
6.3	Överväganden och förslag: Olika sätt att regleringsmässigt åstadkomma en god arbetsrättslig beredskap	121
6.3.1	Arbetsrättsliga beredskapsbestämmelser bör samlas i en särskild lag.....	121
6.3.2	De bestämmelser som kan förutses i fredstid bör framgå av lag	123
6.4	Överväganden och förslag: Utformningen av en ny arbetsrättslig beredskapsreglering	127
6.4.1	Den bör införas en ny arbetsrättslig beredskapslag.....	127
6.4.2	Lagens tillämpningsområde.....	128
6.4.3	Återgång till normala förhållanden	129
6.4.4	Beredskapsbestämmelsernas förhållande till annan lagstiftning.....	130
6.4.5	Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter med avvikelser från vissa arbetsrättsliga lagar	132
6.4.6	Bemyndigande för regeringen att föreskriva att bestämmelser i kollektivavtal är utan verkan.....	136
6.4.7	Föreskrifter som ska underställas riksdagen	137
6.4.8	Avvikelser från den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen ska få ske genom kollektivavtal.....	140
6.5	Överväganden: Enskildas bedömning av totalförsvarets intressen.....	142

7	Anpassningar i medbestämmandelagen	145
7.1	Den arbetsrättsliga beredskapslagens ändringar och tillägg i medbestämmandelagen	145
7.1.1	Tillgripande av stridsåtgärder	146
7.1.2	Arbetsvister	150
7.1.3	Medling i arbetsvister.....	152
7.1.4	Skyldighet att förhandla före vissa beslut och åtgärder	154
7.1.5	Förhandlingsskyldighet på central nivå.....	158
7.1.6	Arbetsstagarorganisationens tolkningsföretråde	158
7.1.7	Tidsfrist för förhandling	160
7.1.8	Informationsskyldighet och tystnadsplikt.....	160
7.1.9	Avvikelser från lagen genom beredskapsavtal	162
7.2	Överväganden och förslag: Beredskapsbestämmelser om medbestämmandelagen	163
7.2.1	Begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder	163
7.2.2	Arbetsmarknadens parter behöver ha beredskap att lösa konflikter genom förhandlingar på lokal nivå.....	166
7.2.3	Omfattningen av primärförhandlings- skyldigheten under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden behöver förtydligas ..	169
7.2.4	Förhandlingsskyldighet på central nivå behöver begränsas.....	170
7.2.5	Tidsfristen för hållande av förhandling behöver anpassas	171
7.2.6	Arbetsstagarorganisationernas tolkningsföretråde behöver begränsas.....	173
7.2.7	Parternas tystnadsplikt behöver stärkas.....	176
7.2.8	Skadestånd bör kunna utgå för brott mot tystnadsplikten.....	178
7.2.9	Tidsfrist för att påkalla förhandling och väcka talan vid domstol bör förlängas	179
7.2.10	Avvikelser från beredskapslagstiftningen får ske genom kollektivavtal.....	181

8	Anpassningar i förtroendemannalagen.....	183
8.1	Den arbetsrättsliga beredskapslagens ändringar och tillägg i förtroendemannalagen	183
8.2	Överväganden och förslag: Beredskapsbestämmelser om fackliga förtroendemän	184
8.2.1	Omfattningen av överläggningsskyldigheten behöver förtydligas	185
8.2.2	Arbetstagarorganisationernas tolkningsföretråde behöver begränsas	186
8.2.3	Förtroendeman bör kvarstå i anställning under tvist om uppsägnings giltighet	187
8.2.4	Avvikelser från beredskapslagstiftningen får ske genom kollektivavtal	188
9	Anpassningar i anställningsskyddslagen	189
9.1	Den arbetsrättsliga beredskapslagens ändringar och tillägg i anställningsskyddslagen.....	189
9.1.1	Tidsbegränsade anställningar.....	190
9.1.2	Arbetsgivares skyldighet att lämna information till sina arbetstagare.....	191
9.1.3	Omplacering vid uppsägning och i turordningssammanhang	194
9.1.4	Omställningstid före omplacering till tjänst med lägre sysselsättningsgrad.....	196
9.1.5	Uppsägningstid	196
9.1.6	Förflyttning av arbetstagare och rätt till ledighet under uppsägningstid	196
9.1.7	Turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist.....	197
9.1.8	Företrädesrätt till återanställning	199
9.1.9	Anställning under tvist om en uppsägnings giltighet	201
9.1.10	Avsteg från beredskapsbestämmelserna genom beredskapsavtal	202
9.2	Överväganden och förslag: Beredskapsbestämmelser om anställningsskydd	203

9.2.1	Möjligheterna att träffa tidsbegränsade anställningsavtal är tillräckliga	203
9.2.2	Att tidsbegränsade anställningar kan övergå till en tillsvidareanställning behöver inte ändras	204
9.2.3	Arbetsgivares informationsskyldighet bör begränsas	206
9.2.4	Hänsyn till totalförsvarets produktionsbehov behöver tas vid omplacering.....	211
9.2.5	Uppsägningstider bör inte förkortas.....	214
9.2.6	Arbetstagares möjlighet att söka annat arbete under uppsägningstid bör begränsas	216
9.2.7	Turordningsreglerna är i övrigt tillräckliga	217
9.2.8	Företrädesrätten till återanställning ska begränsas	219
9.2.9	Inga ändringar behövs i reglerna om hanteringen av tvist om en uppsägnings giltighet	225
9.2.10	Avvikelser från beredskapslagstiftningen genom kollektivavtal.....	226
10	Anpassning i ledighetslagar	229
10.1	Arbetstagares rätt till ledighet.....	229
10.2	Ledighetslagar som inte tillämpas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden	230
10.2.1	Överväganden om suspendering av vissa ledigheter under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.....	231
10.2.2	Rätt till ledighet som inte ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.....	232
10.2.3	Innebörden för redan beviljad ledighet	234
10.2.4	Kollektivavtal om avvikelse från tidsfristen för arbetstagarens återgång	236
10.3	Semesterlagen.....	237
10.3.1	Överväganden om behovet att göra Anpassningar i semesterlagen.....	239

10.3.2	Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om ändringar och tillägg i semesterlagen	244
10.3.3	Möjligheten att träffa avtal om avvikelser från semesterlagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.....	245
10.4	Föräldraledighetslagen	246
10.4.1	Överväganden av behovet av anpassningar i föräldraledighetslagen	247
10.5	Närståendevårdslagen.....	249
10.5.1	Överväganden av behovet av anpassningar i ledighet för närståendevård.....	250
10.6	Näringsverksamhetslagen	251
10.6.1	Överväganden av behovet av anpassningar i näringsverksamhetslagen	252
10.7	Lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl	253
10.7.1	Överväganden av behovet anpassningar i lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl.....	255
10.8	Lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete	256
10.8.1	Överväganden av behovet av anpassningar i lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete.....	257
11	Anpassningar i andra arbetsrättsliga lagar	259
11.1	Utstationeringslagen	259
11.1.1	Överväganden av behovet av anpassningar i utstationeringslagen	261
11.2	Uthyrningslagen	262
11.2.1	Överväganden av behovet av anpassningar i uthyrningslagen	264
11.3	Entreprenörslöneansvarslagen	266
11.3.1	Överväganden av behovet av anpassningar i lagen om entreprenörsansvar för lönefordringar.....	267

12	Beredskapsavtalens betydelse och arbetsmarknadens parter överläggningsskyldighet.....	269
12.1	Beredskapsavtalens funktion.....	269
12.2	Skyldigheten att överlägga i totalförvarsfrågor	271
12.2.1	Överläggningsskyldighetens framväxt	273
12.2.2	Näringsidkares och arbetsmarknadsorganisationernas deltagande i totalförvarsplaneringen.....	274
12.2.3	Överläggningsskyldighet om medverkan i totalförsvaret.....	275
12.2.4	Överläggningsskyldighet om kollektivavtal	275
12.2.5	Överväganden om behovet att ändra överläggningsskyldigheten.....	277
13	Anpassningar i arbetsmiljölagen.....	281
13.1	Arbetsmiljölagen.....	281
13.2	Beredskapsbestämmelserna i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen.....	282
13.2.1	Bakgrunden till beredskapslagstiftningen i arbetsmiljö- och arbetstidslagen	283
13.3	Ändringar i arbetsmiljölagen sedan beredskapslagstiftningen tillkom	285
13.4	Överväganden och förslag: Beredskapsbestämmelser om arbetsmiljö	288
13.4.1	Analys av behovet att anpassa arbetsmiljölagen till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.....	289
13.4.2	Arbetsgivare bör inte ges möjlighet att göra avsteg från arbetsmiljölagens bestämmelser	291
13.4.3	Anpassningar av det systematiska arbetsmiljöarbetet behöver inte göras	294
13.4.4	Skyddsombudens arbete och skyddsombudsstopp behöver inte ändras	296
13.4.5	Arbetsgivares skyldighet att svara för tillgång till företagshälsövård bör inte begränsas	299

13.4.6	Skyddet för minderåriga arbetstagare bör inte begränsas.....	302
13.4.7	Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.....	308
13.4.8	Ett bemyndigande att meddela föreskrifter under andra förhållanden än krig, krigsfara och extraordinära förhållanden	310
13.4.9	Underställas riksdagen.....	311
13.5	Behovet att ändra de föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet i arbetsmiljölagen.....	313
14	Anpassningar i arbetstidslagen	315
14.1	Arbetstidslagen	315
14.2	Beredskapsbestämmelser i arbetstidslagen och arbetstidsförordningen.....	316
14.3	Ändringar i arbetstidslagen sedan den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen tillkom.....	317
14.3.1	EU-rättsakter av betydelse för arbetstidslagstiftningen.....	318
14.3.2	Andra internationella åtaganden rörande arbetstid	320
14.4	Överväganden och förslag: Beredskapsbestämmelser om arbetstid	321
14.4.1	Analys av behovet att anpassa arbetstidslagen till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.....	322
14.4.2	Beredskapsavtal	323
14.4.3	Ordinarie arbetstid.....	324
14.4.4	Veckovila	327
14.4.5	Mertid	328
14.4.6	Nattarbete.....	330
14.4.7	Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.....	331

14.4.8	Ett bemyndigande att meddela föreskrifter under andra förhållanden än under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden	333
14.4.9	Underställas riksdagen	334
14.5	Bedömning av behovet att ändra föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet	335
15	Anpassningar i andra arbetstidsregleringar	337
15.1	Vilotid för sjömän	337
15.1.1	Överväganden om behovet av Anpassningar i lagen om vilotid för sjömän.....	339
15.2	Vägarbetstidslagen	340
15.2.1	Överväganden om behovet att meddela föreskrifter om ändringar och tillägg i vägarbetstidslagen.....	342
15.2.2	Överväganden om behovet av Anpassningar i vägarbetstidslagen.....	344
15.3	Flygarbetstidslagen	345
15.3.1	Överväganden om behovet av Anpassningar av flygarbetstidslagen	346
15.4	Järnvägsarbetstidslagen.....	346
15.4.1	Överväganden om behovet av Anpassningar i järnvägsarbetstidslagen.....	347
16	Behov av vissa följdändringar i 9 kapitlet lagen om totalförsvarsplikt.....	349
16.1	Anställningsskydd för arbetstagare som fullgör sin totalförsvarsplikt.....	349
16.2	Anställningsskyddet har förändrats.....	351
16.3	Övervägande och förslag: Totalförsvarspliktslagen bör anpassas till förändringarna i anställningsskyddet	352
16.3.1	Anställningens bestående vid tvist och interimistiska beslut	352
16.3.2	Skadeståndet enligt totalförsvarspliktslagen bör höjas.....	355

17	Översyn av skriftlighetskravet i medbestämmandelagen	359
17.1	Skriftlighetskravet för kollektivavtal i medbestämmandelagen	359
17.1.1	Skriftlighetskravet enligt medbestämmandelagens förarbeten.....	360
17.1.2	Arbetsdomstolens tolkning av skriftlighetskravet	364
17.1.3	Innebörden av skriftlighetskravet	365
17.1.4	Formkrav på undertecknande enligt EU:s eIDAS-förordning.....	366
17.2	Internationell jämförelse.....	367
17.2.1	Sammanfattande analys.....	371
17.3	Överväganden och förslag.....	371
18	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	381
18.1	Ikraftträdande.....	381
18.2	Upphävande av den nu gällande arbetsrättsliga beredskapslagen.....	382
18.3	Behovet av övergångsbestämmelser	382
19	Konsekvenser av utredningens förslag	385
19.1	Metod och svårigheterna med att bedöma konsekvenserna av beredskapslagstiftningen.....	385
19.2	Nollalternativet.....	387
19.3	Konsekvenser för staten.....	388
19.4	Konsekvenser för myndigheter	389
19.5	Konsekvenser för domstolar.....	390
19.6	Konsekvenser för kommuner och regioner	391
19.7	Konsekvenserna för företag och arbetsgivare.....	391
19.8	Konsekvenser för arbetsmarknadens parter	392

19.9	Konsekvenser för enskilda	394
19.10	Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män ...	395
19.11	Förslagets förhållande till EU-rätten och internationell rätt.....	396
19.12	Övriga konsekvenser	396
20	Författningskommentar	397
20.1	Förslaget till arbetsrättslig beredskapslag	397
20.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.....	424
20.3	Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	425
20.4	Förslaget till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673).....	427
20.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt	427
20.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:958) om vilotid för sjömän	428
20.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete.....	429
	Referenser	431
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:88	445
Bilaga 2	Enkät om överläggningskyldighet.....	457

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

För situationer när Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige är eller har varit i krig eller krigsfara, finns det särskilda bestämmelser i den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen, vari den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262) ingår. Sådana situationer benämns i fortsättningen som krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag till en justerad arbetsrättslig beredskapslagstiftning. I denna del ingår att säkerställa att parterna på arbetsmarknaden har möjlighet att ingå beredskapsavtal och att föreslå hur utrymmet att avvika från lagstiftningen genom kollektivavtal ska utformas. I uppdraget ingår även att analysera och bedöma om det behövs ändringar i bestämmelserna om överläggningskyldighet för arbetsmarknadens parter i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, fortsättningsvis kallad överläggningskyldighetslagen.

Utredningen har även haft i uppdrag att analysera behovet av anpassningar av arbetsmiljö- och arbetstidsregleringen samt de föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bemyndiganden för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vidare har utredningen haft i uppdrag att analysera behovet av ändringar i de hänvisningar som finns i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbudsplikt, fortsättningsvis kallad totalförsvarspåbudspliktslagen, till annan arbetsrättslig lagstiftning.

Slutligen har utredningen haft i uppdrag att analysera om kollektivavtal kan ingås eller sägas upp med hjälp av elektroniska under-

skrifter och vid behov lämna förslag om ändringar i medbestämmandelagens skriftlighetskrav.

Utredningen har enligt kommittédirektiven haft ett antal utgångspunkter att ta hänsyn till vid utformande av förslagen. En grundläggande utgångspunkt som utredningen genomgående har beaktat vid utformningen av förslagen är att totalförsvaret ska stärkas och att arbetsrätten därför snabbt måste kunna anpassas till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. En annan utgångspunkt är att förslagen ska syfta till att åstadkomma en god arbetsrättslig beredskap och att förslagen därför ska vara enkla att tillämpa. Utredningen ska också göra en ändamålsenlig avvägning mellan totalförsvarets behov och behoven av en fungerande individuell och kollektiv arbetsrätt.

Utredningens bedömningar och förslag

Kartläggningen av totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapsreglering

Utredningen har kartlagt och analyserat totalförsvarets behov av en anpassad arbetsrättslig beredskapslagstiftning med utgångspunkt i intresset av ett starkt totalförsvaret. Utredningen bedömer att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden måste vara möjligt för arbetsmarknaden att snabbt kunna ställa om och anpassas till de rådande förhållandena. För att totalförsvaret ska kunna bedriva sin verksamhet under sådana förhållanden måste det vara möjligt

- att undvika stridsåtgärder, arbetstvister och förhandlingar som försenar produktionen av varor, tjänster och upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet,
- för arbetsgivare att enkelt och snabbt kunna anställa och säga upp personal, och
- för arbetsgivare att kunna begränsa ledigheter.

Därtill måste det vara möjligt att kunna anpassa kraven för vissa arbetsmiljöfaktorer och att öka arbetstidsuttaget.

En ny arbetsrättslig beredskapslag

Utredningen anser att utgångspunkten för den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen bör vara att arbetsmarknadens parter tar ansvar för att bestämma vilka anpassningar som behöver göras i olika verksamheter för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Genom totalförsvarsplaneringen kan olika myndigheter överlägga med arbetsgivare om olika behov som totalförsvaret kan förväntas ha under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Dessa myndigheter kan även begära att arbetsgivaren överlägger med sin motpart på arbetstagsarsidan i sådana frågor. Arbetsmarknadens parter kommer därigenom att ha god kännedom om vilka behov totalförsvaret har av olika verksamheter. Arbetsmarknadens parter kan därefter teckna särskilda kollektivavtal för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, s.k. beredskapsavtal.

Även om utgångspunkten är att arbetsmarknadens parter ska ta ansvar för en fungerande arbetsmarknad under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden behövs en arbetsrättslig beredskapslagstiftning som kan anpassas till totalförsvarets behov under sådana förhållanden. Vidare underlättar tydliga regler parternas förhandlingar om kollektivavtal. Lagstiftningen ska även kunna fungera som ett golv i de verksamheter som inte omfattas av kollektivavtal. Utredningen bedömer därför att det fortfarande behövs en särskild arbetsrättslig reglering för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Utredningen föreslår att arbetsrättsliga beredskapsbestämmelser ska samlas i en särskild arbetsrättslig beredskapslag på samma sätt som i dag. Arbetsrätten är en i huvudsak civilrättslig lagstiftning och innehåller dessutom bestämmelser av betydelse för grundläggande mänskliga rättigheter. Utredningen bedömer att den demokratiska legitimiteten ökar avsevärt om viktiga bestämmelser som rör arbetsgivare och arbetstagare har genomgått riksdagens prövning. De ändringar som i fredstid kan förutses behöva göras i arbetsrätten under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör därför framgå av lagen och inte i förordningar som baseras på bemyndiganden i lagen.

Utredningen föreslår att den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen med en bilaga ska ersättas av en ny arbetsrättslig beredskapslag som har en annan konstruktion. Den nya arbetsrättsliga beredskapslagen ska göras tydligare och mer användarvänlig bl.a. genom att

lagen får en syftesbestämmelse, en innehållsförteckning och delas upp i kapitel.

I den nya lagen ska det finnas särskilda beredskapsbestämmelser som bl.a. anpassar medbestämmandelagen, lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, fortsättningsvis kallad förtroendemannalagen, lagen (1982:80) om anställningsskydd, fortsättningsvis kallad anställningsskyddslagen, och semesterlagen (1977:480) till totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Den nya lagens beredskapsbestämmelser ska ha företräde i den mån de avviker från bestämmelser i andra lagar eller föreskrifter. Detsamma gäller föreskrifter som har meddelats med stöd av en beredskapsbestämmelse. I övrigt ska de lagar som anpassas genom en beredskapsbestämmelse i tillämpliga delar även gälla för beredskapsbestämmelserna och föreskrifter som har meddelats med stöd av dem. Detta innebär att om det t.ex. är möjligt att avvika från en bestämmelse som anpassas av den nya lagen genom kollektivavtal ska det på motsvarande sätt vara möjligt att avvika från bestämmelsen i den nya arbetsrättsliga beredskapslagen.

En hänvisning till en bestämmelse i någon av de lagar som anges i beredskapsbestämmelse ska även avse en avvikande bestämmelse i den arbetsrättsliga beredskapslagen eller i en föreskrift som har meddelats med stöd av den.

När det inte längre föreligger krig, krigsfara eller extraordinära förhållanden ska regeringen föreskriva att de särskilda beredskapsbestämmelserna i den nya lagen inte längre ska tillämpas. I samband med detta kan regeringen meddela föreskrifter om lämpliga övergångsbestämmelser.

Bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter

Utredningen föreslår att den nya arbetsrättsliga beredskapslagen ska innehålla särskilda beredskapsbestämmelser som bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Dessa bemyndiganden är baserade på 15 kap. 6 § regeringsformen.

Inledningsvis ska lagen innehålla ett bemyndigande innebärande att om en arbetstvist hotar att medföra eller har medfört en öppen arbets-

konflikt som kan skada totalförsvaret får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot stridsåtgärder på arbetsmarknaden och förordna om fortsatt giltighet av kollektivavtal och om tvångsskiljedom eller vidta andra liknande åtgärder.

Vidare, om det i ett kollektivavtal har tagits in en bestämmelse som strider mot en föreskrift som har meddelats i eller med stöd av den nya arbetsrättsliga beredskapslagen och som kan medföra skada för totalförsvaret, får regeringen föreskriva att bestämmelsen är utan verkan.

Båda dessa bemyndiganden motsvarar bestämmelser i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen och utredningen anser att motsvarande bestämmelser även bör införas i en ny arbetsrättslig beredskapslag.

Därutöver bedömer utredningen att om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen meddela föreskrifter med avvikelser från vissa andra lagar. I dag får regeringen föreskriva om ändringar och tillägg i alla lagar som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. Detta bemyndigande bedömer utredningen vara alltför brett och otydligt. Utredningen föreslår därför att det begränsas till lagens beredskapsbestämmelser och följande lagar.

- Förtroendemannalagen,
- lagen om (1974:371) om rättegången i arbetstvister,
- medbestämmandelagen,
- semesterlagen,
- anställningsskyddslagen,
- lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård,
- föräldraledighetslagen (1995:584),
- lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet,
- lagen (2008:565) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl och
- lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete.

Regeringens föreskrifter som rör dessa lagar ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att de utfärdas. En föreskrift upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Anpassningar i medbestämmandelagen

Medbestämmandelagen är en av de arbetsrättsliga lagar som utredningen föreslår ska anpassas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden genom den nya arbetsrättsliga beredskapslagen.

Utredningen bedömer att det inte finns skäl att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden utöver det ovanstående förslaget innebärande att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om förbud mot sådana stridsåtgärder som hotar att medföra eller har medfört en öppen arbetskonflikt som kan skada totalförsvaret.

Utredningen föreslår vidare att bestämmelsen i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga som gör det möjligt för förlikningsman eller förlikningskommission att förbjuda part att vidta stridsåtgärder medan förlikningsförhandlingar pågår och viss tid därefter inte längre är nödvändig och kan tas bort. Medbestämmandelagens bestämmelse om medling med bistånd av Medlingsinstitutet och att Medlingsinstitutet kan skjuta upp varslade stridsåtgärder bedöms tillräckliga för att tillgodose totalförsvarets behov.

Utredningen bedömer att arbetssituationen på många arbetsplatser kan bli ansträngd under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Detta, tillsammans med tillämpningen av tidigare oprövade beredskapsavtal, kan ge upphov till tvister i frågor som tidigare inte har kunnat förutses. Det kan också vara svårt att hålla förhandlingar på central nivå och för domstolarna att hinna bereda och avgöra inkomna mål. Utredningen bedömer därför att myndigheter med ansvar för totalförvarsplaneringen bör uppmana arbetsmarknadens parter att överlägga om möjligheten att upprätta förhandlingsordningar som gör det möjligt att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden lösa tvister genom förhandlingar på lokal nivå.

Utredningen anser att förhandlingssystemet fortfarande bör kunna förenklas under krig, krigsfara och extraordinära förhållande om situationen kräver det. Det bör fortfarande klarläggas att, om det behövs

för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret, behöver arbetsgivare inte förhandla med lokal arbetstagarorganisation enligt 11, 12 eller 38 §§ medbestämmandelagen innan beslut fattas eller åtgärden genomförs. Arbetsgivaren behöver heller inte förhandla på central nivå enligt 11–13 §§ medbestämmandelagen så länge som sådana förhandlingar hindras av beredskapsförhållandena.

En arbetsgivare ska inte heller behöva förhandla på central nivå enligt 14 § andra stycket medbestämmandelagen så länge som sådana förhandlingar hindras av beredskapsförhållandena.

Förhandling enligt 16 § medbestämmandelagen ska hållas så snart det kan ske efter det att motparten har fått del av förhandlingsframställningen, om inte parterna enas om annat. Även detta överensstämmer med bestämmelserna i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen.

Vad gäller arbetstagarorganisationens tolkningsföreträde gällande lön och annan ersättning i 35 § medbestämmandelagen anser utredningen att det bör finnas kvar under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det bör dock, precis som i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen, införas en beredskapsbestämmelse som gör det möjligt för arbetsgivaren att, utan hinder av arbetstagarorganisationens tolkningsföreträde enligt 34 § första stycket medbestämmandelagen gällande arbetskyldighet, kräva att arbetet utförs enligt arbetsgivarens mening i tvisten. Detta gäller om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret. Precis som under normala förhållanden är arbetstagararen i sådant fall skyldig att utföra arbetet, så länge arbetsgivarens mening i tvisten inte är oriktig och arbetsgivaren har insett eller bort inse detta eller om arbetet innebär fara för liv eller hälsa eller därmed jämförligt hinder möter.

Utredningen anser att det, precis som i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen, bör finnas en bestämmelse som ger en part som ska lämna information till motparten enligt medbestämmandelagen rätt till förhandling om tystnadsplikt rörande den information som ska lämnas om informationen kan vara av betydelse för totalförsvaret.

Uppnås inte enighet vid en sådan förhandling ska parten kunna väcka talan vid domstol om tystnadsplikt. En sådan talan ska väckas inom den tidsfrist som finns i 65 § medbestämmandelagen, dvs. inom tre månader efter det att förhandlingen har avslutats. Domstol ska

då förordna om sådan tystnadsplikt om det kan antas att det annars skulle föreligga risk för skada för totalförsvaret.

Om en part har påkallat förhandling om tystnadsplikt ska den begärda tystnadsplikten gälla till dess frågan har slutligt avgjorts. Motparten ska alltså vara bunden av tystnadsplikt även om kravet är obefogat och parten har insett eller borde ha insett detta.

Part som åberopar tystnadsplikt ska ersätta den skada som begäran orsakar, om kravet på tystnadsplikt har varit obefogat och parten har insett eller borde ha insett det. Om någon som företräder arbetsgivare eller organisation gör sig skyldig till handling som avses i första stycket svarar arbetsgivaren eller organisationen för skadan.

Utredningens förslag gällande tiden att väcka talan om tystnadsplikt i domstol, att motparten ska vara bunden av tystnadsplikt även om kravet är obefogat och om ersättning för skada som har orsakats av att kravet på tystnadsplikt varit obefogat ska inte bara gälla en begäran om tystnadsplikt för information som kan vara av betydelse för totalförsvaret utan ska även gälla en begäran om tystnadsplikt för information enligt 21 § medbestämmandelagen.

I den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen suspenderas bestämmelserna i 34 och 35 §§ medbestämmandelagen om arbetsgivarens skyldighet att väcka talan i samband med att arbetstagarorganisationen har utnyttjat sitt tolkningsföreträde och 37 § i samma lag om tiden för påkallande av förhandling med central arbetstagarorganisation och väckande av talan vid domstol. Utredningen föreslår att dessa bestämmelser inte längre ska suspenderas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Däremot bör tidsfristerna för förhandling, både när det gäller tvister om tolkningsföreträde om arbetsskyldighet enligt 34 § medbestämmandelagen och om lön eller annan ersättning enligt 35 § medbestämmandelagen, justeras så att de blir mer förenliga med den situation som kan råda under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Utredningen föreslår därför i stället för de frister som anges i 37 § medbestämmandelagen för påkallande av central förhandling och för väckande av talan i domstol ska fristen för påkallande av central förhandling i 64 § medbestämmandelagen och för väckande av talan i 65 § medbestämmandelagen tillämpas.

Anpassningar i förtroendemannalagen

Förtroendemannalagen bör också anpassas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden genom den nya arbetsrättsliga beredskapslagen.

Utredningen föreslår att om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret behöver arbetsgivare inte avvakta tills tillfälle till överläggning har lämnats med den lokala arbetstagarorganisationen och förtroendemannen enligt 5 § andra stycket förtroendemannalagen för att vidta sådan åtgärd som avses i 5 § första stycket förtroendemannalagen.

Arbetsgivaren kan också vägra en facklig förtroedeman sådan ledighet som framgår av 6 § förtroendemannalagen och som medför risk för störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret.

Båda dessa förslag motsvarar de anpassningar som görs i förtroendemannalagen genom den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga.

Utredningen konstaterar vidare att förtroendemannalagen har ändrats sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs genom att det har införts bestämmelser som innebär att en förtroedemans anställning inte upphör vid tvist om uppsägning förrän tvisten slutligt har avgjorts, om det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen att förtroedemannens anställning består. Förtroendemannen får heller inte stängas av på grund av de omständigheter som har lett till uppsägningen, om det inte finns särskilda skäl (8 a § förtroendemannalagen). Utredningen bedömer att det inte behöver göras några förändringar av förtroendemannalagens regler om att en facklig förtroedemans anställning under vissa förutsättningar ska bestå under tvist för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Anpassningar i anställningsskyddslagen

Anställningsskyddslagen bör också anpassas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden genom den nya arbetsrättsliga beredskapslagen.

Utredningen bedömer att de möjligheter till tidsbegränsade anställningar som ges i 5 § anställningsskyddslagen är tillräckliga även vid krig, krigsfara och höjd beredskap. Det behövs därför ingen särskild

bestämmelse om tidsbegränsad anställning i den nya arbetsrättsliga beredskapslagen för att tillgodose totalförsvarets behov.

Vidare bedömer utredningen att det inte behöver göras några ändringar i anställningsskyddslagens regler om att en tidsbegränsad anställning under vissa förhållanden övergår till en tillsvidareanställning. Om arbetsbrist uppstår har arbetsgivaren samma möjligheter att säga upp personal som under normala förhållanden.

Arbetsgivare har en omfattande informationskyldighet gentemot sina arbetstagare under normala förhållanden. Utredningen har analyserat om dessa skyldigheter kan behöva ge vika för totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Utredningen föreslår att en arbetsgivare inte behöver ge en arbetstagare som är anställd för begränsad tid enligt 5 § anställningsskyddslagen besked om att denne inte kommer få fortsatt anställning när den pågående anställningen upphör om möjligheten att lämna ett sådant besked hindras av beredskapsförhållandena. Detsamma gäller sådana besked som ska lämnas till säsonganställda arbetstagare med liknande innehåll.

Utredningen föreslår att intresset av att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov ska beaktas vid bedömningen av om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen och om en arbetstagare har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet enligt 22 § fjärde stycket anställningsskyddslagen. Detta överensstämmer med bestämmelser i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen.

Utredningen bedömer dock inte att den relativt nya bestämmelsen i 7 a § anställningsskyddslagen om omplacering till nytt arbete som bara innebär sänkt sysselsättningsgrad behöver anpassas till krig, krigsfara eller extraordinära förhållanden.

Utredningen bedömer inte att arbetstagares rätt till uppsägningstid behöver förkortas för att tillgodose totalförsvarets behov.

Utredningen föreslår att en uppsagd arbetstagare får förflyttas till en annan ort under uppsägningstiden trots att arbetstagarens möjlighet att söka nytt arbete därigenom försämras mer än obetydligt, om det behövs för att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov. En arbetsgivare ska även under uppsägningstiden kunna vägra en uppsagd arbetstagare ledighet från anställningen för att besöka Arbetsförmedlingen eller på annat sätt söka arbete om det behövs för att

tillgodose totalförsvarets produktionsbehov. Någon sådan möjlighet finns inte i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen.

Vad gäller turordningsbestämmelserna ger anställningsskyddslagen numera möjlighet för arbetsgivaren att undanta tre personer som är av särskild betydelse för den fortsatta verksamheten från turordningen. Vidare finns möjlighet att teckna kollektivavtal om avvikelser från reglerna om turordning. Utredningen bedömer därför att det inte behöver göras några ytterligare ändringar av turordningsreglerna i anställningsskyddslagen, utöver den ovan nämnda ändringen rörande omplacering i 22 § anställningsskyddslagen, för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

I den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen suspenderas bestämmelsen om företrädesrätt i 25 § anställningsskyddslagen när lagen ska tillämpas. Att helt suspendera företrädesrätten kan dock leda till ett antal tillämpningsproblem. I stället för att helt suspendera företrädesrätten till återanställning föreslår utredningen därför att den ändras så att arbetsgivare inte är skyldig att erbjuda arbetstagare med företrädesrätt till återanställning en anställning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Arbetsgivaren behöver heller inte förhandla med berörda arbetstagarorganisationer enligt 32 § anställningsskyddslagen före en anställning, när någon annan har företrädesrätt till återanställning. Utredningen bedömer dock att dessa bestämmelser inte ska omfatta anställningsförhållanden som omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning. Utredningen bedömer att statliga arbetsgivare inte har samma behov av att kunna göra avsteg från företrädesrätten.

I den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen görs vissa anpassningar av hur tvister om en uppsägnings giltighet ska hanteras. Anställningsskyddslagens bestämmelser om sådana tvister har ändrats relativt nyligen. Utredningen bedömer att det inte behöver göras några anpassningar av anställningsskyddslagens nuvarande regler om hur en tvist om en uppsägnings giltighet ska hanteras för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Anpassningar i ledighetslagar

Genom den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen suspenderas lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen), lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan och lagen (1986:163) om rätt till ledighet för grundläggande svenskundervisning för invandrare (SFI-lagen). Utredningen anser att dessa ledigheter fortfarande behöver begränsas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden genom den nya arbetsrättsliga beredskapslagen. Annars finns det risk för att totalförsvarsviktig produktion påverkas negativt. Utredningen anser dock inte att det är nödvändigt att lagarna suspenderas i sin helhet. Det är tillräckligt att det införs en beredskapsbestämmelse som innebär att en arbetstagare inte har rätt till ledighet enligt dessa lagar under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

I den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen saknas regler för hur suspensionen av lagarna ska gå till vilket utredningen anser vara en brist och behöver klarläggas. Utredningen föreslår därför att det av beredskapsbestämmelsen ska framgå att när en arbetstagare inte har rätt till ledighet enligt studieledighetslagen, lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag och SFI-lagen förfaller ledighet som beviljats med stöd av dessa lagar.

Detta innebär att när ledighet enligt lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan upphör ska arbetstagaren återgå till anställningen. Utredningen anser dock att arbetstagare som har beviljats ledighet enligt studieledighetslagen och SFI-lagen kan behöva en omställningstid för att kunna återgå till arbetet. Utredningen föreslår därför att när ledigheter som har beviljats med stöd av studieledighetslagen och SFI-lagen inte ska tillämpas ska en arbetstagare vars ledighet baserats på dessa bestämmelser återgå till arbetet inom två veckor från det att rätten till ledighet upphörde.

Utredningen anser att det bör vara möjligt att teckna kollektivavtal om avvikelser från en regel som rör vilken tid som arbetstagarna har på sig för att återvända till arbetsplatsen. Sådana bör på arbetstagar-sidan ha slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation för att vara giltiga.

Semesterlagen

Även semesterlagen bör anpassas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden genom den nya arbetsrättsliga beredskapslagen. Utredningen föreslår i likhet med vad som följer av den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen att antalet semesterdagar bör kunna begränsas under sådana förhållanden.

Utredningen föreslår att om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft, får en arbetsgivare besluta att en arbetstagare ska få ut semesterledighet till ett lägre antal dagar, lägst tjugo, än vad denne har rätt till enligt 4 § första stycket semesterlagen. Detta skiljer sig från den gräns på tio dagar som arbetsgivare har möjlighet att begränsa arbetstagarens semesteruttag till enligt den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen.

Enligt den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen ska den rätt till semester som arbetstagaren inte kan utnyttja anses sparad till dess förhållandena medger att ledigheten utnyttjas men kan, efter överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagare, tas ut i form av semesterersättning. Utredningen föreslår ingen motsvarande bestämmelse. Detta innebär att semesterdagar med semesterlön som arbetstagaren inte har valt att spara enligt 18 § semesterlagen och som inte har kunnat läggas ut under semesteråret ska ersättas med semesterlön enligt 26 a § semesterlagen.

Vidare bedömer utredningen, i likhet med vad som gäller enligt den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen, att en arbetsgivare, i stället för vad som anges i 11 § andra stycket semesterlagen, ska underrätta en arbetstagare om beslut om förläggning av semesterledighet som träffats på annat sätt än genom överenskommelse med arbetstagare eller dennes företrädare senast två veckor före ledighetens början. Om det finns särskilda skäl får sådan underrättelse lämnas senare.

Utredningen bedömer, i likhet med vad som gäller enligt den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen, att om inte annat har avtalats ska semesterledighet, i stället för vad som anges i 12 § semesterlagen, förläggas så att arbetstagaren får en ledighetsperiod om minst två veckor i följd. Detta gäller i stället för rätten till fyra semesterveckor i följd under juni–augusti.

Utredningen bedömer att det bör klargöras att om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft, behöver semester som sparats enligt 18 § semesterlagen inte förläggas till det semesterår

som arbetstagaren väljer enligt 20 § semesterlagen. Något motsvarande förtydligande finns inte i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen.

Regeringen bör fortfarande ha möjlighet att genom föreskrifter göra anpassningar i semesterlagen om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov.

Föräldraledighetslagen

Föräldraledighetslagen är också en sådan arbetsrättslig lag som bör anpassas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden genom den nya arbetsrättsliga beredskapslagen. Utredningen föreslår ingen ändring i sak jämfört med vad som gäller enligt den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen. Regeringen bör fortfarande ha möjlighet att genom föreskrifter göra anpassningar, exempelvis inskränka rätten till ledighet enligt föräldraledighetslagen, om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov.

Ytterligare begränsningar i arbetstagares rätt till ledighet

Sedan den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen antogs har ytterligare ledighetslagar tillkommit som ger rätt till ledighet för närståendevård, för att bedriva näringsverksamhet, av trängande familjeskäl och för att på grund av sjukdom prova annat arbete.

Utredningen anser inte att rätten till dessa ledigheter behöver suspenderas för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Däremot föreslår utredningen att om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen genom ett bemyndigande i den nya arbetsrättsliga beredskapslagen meddela föreskrifter med avvikelser från lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård, lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet, lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl och lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete.

Arbetsrättsliga lagar som tillkommit sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs

Sedan den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen antogs har andra arbetsrättsliga lagar tagits fram utan att några särskilda överväganden har gjorts om deras tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Utredningen har översiktligt gått igenom dessa lagar. I betänkandet begränsas dock redovisningen av utredningens resone-mang till lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare och lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar. Utredningen föreslår inte några anpassningar av dessa lagar vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Beredskapsavtal och överläggningskyldighet

En utgångspunkt för ett starkare totalförsvaret på arbetsrättens område är att parterna genom beredskapsavtal tar ansvar för anpassning av arbetsrätten till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Ett verktyg för att åstadkomma sådana ändamålsenliga avtal är reglerna om överläggning i överläggningskyldighetslagen. Utredningen bedömer att det inte finns skäl att göra några ändringar i bestämmelserna om överläggningskyldighet i nämnda lag för arbetsmarknadens parter.

Utredningens förslag till arbetsrättslig beredskapslag gör det vidare möjligt för arbetsmarknadens parter att träffa kollektivavtal om avvikelser från huvuddelen av lagens bestämmelser som anpassar arbetsmarknaden till förhållandena under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Utredningen bedömer därför att parternas möjlighet att ingå beredskapsavtal säkerställs genom utredningens förslag.

Anpassningar i arbetsmiljöregleringen

Utredningen har även haft i uppdrag att se över arbetsmiljöregleringen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Under sådana förhållanden råder sannolikt andra förutsättningar för produktionen av varor, tjänster och tillhandahållande av samhällsviktig verksamhet än under normala förhållanden. Arbetsmiljöarbetet kan också vara utsatt för stora utmaningar. Vidare kan arbetsmiljölagen

(1977:1160) behöva anpassas till behov som inte har gått att förutse under normala förhållanden. Utredningen bedömer därför att regeringen även i fortsättningen måste ges möjligheter att meddela föreskrifter om anpassningar i arbetsmiljölagen.

I 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen finns bemyndiganden för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från lagen. Detta bemyndigande avser inte bara att tillgodose totalförsvarets behov att kunna anpassa arbetsmiljölagen till förhållandena under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden utan även totalförsvarets behov att kunna göra anpassningar i arbetsmiljölagen under normala förhållanden. I den del bemyndigandet avser krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är det baserat på 15 kap. 6 § regeringsformen och i övrigt på 8 kap. regeringsformen. Möjligheten att meddela avsteg från arbetsmiljölagen är därför mer begränsat under normala förhållanden. Utredningen föreslår att bemyndigandet ska förtydligas och utvecklas på två sätt.

För det första anser utredningen att bemyndigandet i den del som avser förhållandena för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör formuleras på följande sätt. Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från arbetsmiljölagen. På detta sätt stämmer bemyndigandet bättre överens med övrig fullmaktslagstiftning.

För det andra bedömer utredningen att bemyndigandet i den del det avser normala förhållanden bör skiljas från bemyndigandet för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden samt att det bör göras ett tillägg så att det framgår att bemyndigandet i den förstnämnda delen är mer begränsat. Detta kan göras genom ett tillägg om att sådana föreskrifter inte får avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

Därutöver föreslår utredningen att en föreskrift om anpassningar av arbetsmiljölagen för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. En sådan föreskrift upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Regeringen har utnyttjat det nuvarande bemyndigandet i arbetsmiljölagen genom föreskrifter i arbetsmiljöförordningen (1977:1166). I 14 a § arbetsmiljöförordningen finns föreskrifter för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Där anges inledningsvis att om riket kommer i krig ska bestämmelserna i 2 kap. arbetsmiljölagen om arbetsmiljöns beskaffenhet tillämpas med beaktande även av totalförsvarets behov. Utredningen har bedömt att totalförsvarets behov även fortsättningsvis bör beaktas vid tillämpning av arbetsmiljölagens regler om arbetsmiljöns beskaffenhet och föreslår därför ingen ändring i denna del.

I 14 a § arbetsmiljöförordningen finns vidare bestämmelser om arbetsgivares möjligheter till avsteg från vissa bestämmelser i arbetsmiljölagens regler om det är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets behov. De innebär att arbetsgivare kan göra avsteg från bestämmelserna om minderåriga i 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen samt från föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, om det är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets behov. Utredningen föreslår att denna möjlighet tas bort.

Utredningen anser att totalförsvaret inte har behov av att arbetsgivare själva kan välja att göra avsteg från arbetsmiljölagens bestämmelser under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det gäller även de föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndiganden i lagen.

Vad gäller 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen som handlar om skyddet för minderåriga anser utredningen att ett eventuellt behov av att minderåriga ska arbeta mer under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör tillgodoses genom det normala regelverket. Skyddet för minderåriga bör inte begränsas.

Utredningen har vidare analyserat om det behövs anpassningar av bestämmelserna om det systematiska arbetsmiljöarbetet och i skyddsombudens befogenheter avseende skyddsombudsstopp och i arbetsgivarens skyldighet att tillhandahålla företagshälsovård. Utredningen anser dock att totalförsvaret inte har några sådana behov och har därför inte föreslagit några begränsningar av de bestämmelserna under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Anpassningar i arbetstidslagen

Utredningen har även haft i uppdrag att se över arbetstidsregleringen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Under sådana förhållanden råder sannolikt andra förutsättningar för produktionen av varor, tjänster och tillhandahållande av samhällsviktig verksamhet än under normala förhållanden. För att kunna tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft under sådana förhållanden bedömer utredningen att det måste vara möjligt för den arbetskraft som finns tillgänglig att kunna arbeta fler och längre dagar samt ha mindre tid för vila och återhämtning. Detta bör i första hand åstadkommas genom att arbetsmarknadens parter tecknar beredskapsavtal för totalförsvärs viktig verksamhet om avsteg från arbetstidslagen (1982:673). Det är dock möjligt att totalförsvarets behov inte helt tillgodoses av beredskapsavtal eller att det uppstår behov av att anpassa arbetstidslagen som inte gått att förutse under normala förhållanden. Utredningen bedömer därför att regeringen även i fortsättningen måste ges möjligheter att meddela föreskrifter om anpassningar av arbetstidslagen.

I 4 § arbetstidslagen finns ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från lagen. Detta bemyndigande avser inte bara att tillgodose totalförsvarets behov av att kunna anpassa arbetstidslagen till förhållandena under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden utan även totalförsvarets behov av att kunna göra anpassningar i lagen under normala förhållanden. I den del bemyndigandet avser krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är det baserat på 15 kap. 6 § regeringsformen och i övrigt på 8 kap. regeringsformen. Utredningen föreslår att bemyndigandet ska förtydligas och utvecklas på två sätt.

För det första anser utredningen att bemyndigandet i den del som det avser förhållandena för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör formuleras på följande sätt. Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från arbetstidslagen. På detta sätt stämmer bemyndigandet bättre överens med övrig fullmaktslagstiftning.

För det andra bedömer utredningen att bemyndigandet i den del det avser normala förhållanden bör skiljas från bemyndigandet för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden samt att det bör göras ett tillägg så att det tydligt framgår att bemyndigandet i den delen är mer begränsat. Detta kan göras genom ett tillägg om att sådana föreskrifter inte får avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

Därutöver föreslår utredningen att en föreskrift om anpassningar av arbetstidslagen för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. En föreskrift upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Regeringen har utnyttjat bemyndigandet i arbetstidslagen genom föreskrifter i 5 § arbetstidsförordningen. Genom denna bestämmelse är det möjligt att, under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, anpassa arbetstidslagens bestämmelser om veckoarbetstid, mertid och veckovila när det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov.

Utredningen bedömer att det fortfarande behöver vara möjligt att öka den ordinarie arbetstiden till högst 60 timmar i veckan och att begränsa veckovilan till 24 timmar under varje period om sju dagar när det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. Vad gäller mertid och extra mertid anser utredningen att dessa bestämmelser inte alls ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Detta innebär således en ändring mot vad som gäller enligt arbetstidsförordningen.

Utredningen bedömer att det inte ska göras någon ändring av arbetstidslagens regler om att den genomsnittliga arbetstiden ska uppgå till 48 timmar i veckan, att arbetstagare ska ha rätt till 11 timmars dygnsvila och om nattarbetande för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Andra arbetstidslagar

Sedan slutet av 1980-talet har nya arbetstidslagar inom olika områden på arbetsmarknaden tagits fram, utan att några särskilda överväganden har gjorts om deras tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Som en del av utredningens uppdrag att se över

arbetsbidsregleringen redovisas även utredningens överväganden gällande vissa andra lagar som reglerar arbetstid än arbetstidslagen.

Lagen om vilotid för sjömän

Utredningen har analyserat lagen (1998:958) om vilotid för sjömän.

I 12 § i lagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som motsvarar bemyndigandet i 4 § arbetstidslagen. Av bemyndigandet framgår dock att sådana föreskrifter inte får avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

Utredningen anser att det på samma sätt som gällande bemyndigandet i 4 § arbetstidslagen bör formuleras om så att bemyndigandet i den del som avser förhållandena för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden skiljs från bemyndigandet för andra förhållanden och så att det stämmer överens med övrig fullmaktslagstiftning. Därutöver föreslår utredningen att en föreskrift om anpassningar av lagen för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades och att en sådan föreskrift upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Vägarbetsbidslagen

Utredningen har vidare analyserat lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete.

Utredningen bedömer att om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från lagen.

Sådana föreskrifter ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att de utfärdas. En föreskrift upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Utredningen har vidare bedömt att lagens bestämmelser om mer-tid för vägtransportarbete inte bör tillämpas under krig, krigsfara och

extraordinära förhållanden, precis som bestämmelserna om mertid i arbetstidslagen. Utredningen föreslår därför att en föreskrift med sådan innebörd ska tas in i förordningen (2005:399) om arbetstid vid visst vägtransportarbete.

Flygarbetstidslagen och järnvägsarbetstidslagen

Utredningen har slutligen analyserat lag (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och lag (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik. Utredningen har gjort bedömningen att lagarna inte behöver anpassas för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara eller extraordinära förhållanden.

Skydd för arbetstagare som fullgör totalförvarsplikt

Vidare har utredningen haft i uppdrag att analysera behovet av ändringar i de hänvisningar som finns i 9 kap. totalförvarspliktslagen till annan arbetsrättslig lagstiftning. Personer som fullgör sin totalförvarsplikt har ett särskilt anställningsskydd i lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt, fortsättningsvis kallad totalförvarspliktslagen. Lagen anknyter i vissa delar till bestämmelserna i anställningsskyddslagen. Anställningsskyddslagen har dock ändrats och det behövs därför anpassningar för att se till att de nya reglerna även får genomslag i totalförvarspliktslagen på lämpligt sätt.

Utredningen anser att det saknas skäl för att behandla personer som felaktigt sägs upp eller avskedats från sin anställning på grund av att de fullgör sin totalförvarsplikt annorlunda än de som felaktigt sägs upp eller avskedats på grund av andra skäl. Båda grupperna bör därför ha möjligheter att tillerkännas samma nivå av allmänt skadestånd i de fall det är motiverat. Utredningen föreslår därför att det ska införas en hänvisning till 38 a § anställningsskyddslagen i totalförvarspliktslagen för att anställningsskyddet för båda grupperna ska likställas.

Utredningen föreslår också att hänvisningen till 43 § andra stycket anställningsskyddslagen, om domstols handläggning av interimistiska yrkanden med anledning av en talan om uppsägning enligt 34 § tredje stycket eller avskedande enligt 35 § andra stycket, ska tas bort. Detta eftersom domstolar under normala förhållanden inte längre har

möjligheter att interimistiskt besluta om att anställningen ska bestå under tvistens pågående.

Skriftlighetskravet i medbestämmandelagen

Slutligen har utredningen haft i uppdrag att analysera om kollektivavtal kan ingås eller sägas upp med hjälp av elektroniska underskrifter och vid behov lämna förslag om ändringar i medbestämmandelagens skriftlighetskrav.

Ett kollektivavtal ska vara skriftligt (23 § medbestämmandelagen). I lagens förarbeten och av rättspraxis har bestämmelsens skriftlighetskrav ansetts innebära att avtalsinnehållet ska finnas nedtecknat i en särskilt upprättad handling som förses med parternas underskrifter. Detta gäller dock inte utan vissa undantag. Enligt bestämmelsen anses ett avtal även vara skriftligt 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.

Utredningen anser att det bör vara möjligt för arbetsmarknadens parter att ingå och säga upp kollektivavtal genom att använda elektroniska handlingar och elektroniska underskrifter.

För att tydliggöra hur ett kollektivavtal ska ingås anser utredningen att formkravet att ett kollektivavtal ska undertecknas för att vara giltigt ska tas in i medbestämmandelagen. Vidare ska parterna vid förhandling om kollektivavtal enligt medbestämmandelagen kunna välja att underteckna förhandlingsöverenskommelser och justera sådana protokoll där ett kollektivavtals innehåll har upptagits med en avancerad elektronisk underskrift.

Elektronisk underskrift innebär en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

Enligt 30 § medbestämmandelagen ska även en uppsägning av ett kollektivavtal ske skriftligen. I förarbetena till den bestämmelsen finns det dock inga uttalanden om att uppsägningshandlingen måste undertecknas utan skriftlighetskravet kan uppfyllas på andra sätt. Utredningen bedömer därför att det inte behövs några ändringar för att göra det möjligt att säga upp kollektivavtal med elektroniska handlingar.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till arbetsrättslig beredskapslag

Härigenom föreskrivs följande

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens syfte och innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som syftar till att tillgodose totalförsvarets behov genom att anpassa vissa arbetsrättsliga lagar. Lagen innehåller även bemyndiganden för regeringen att meddela särskilda föreskrifter. Dessa bestämmelser ska tillämpas om Sverige kommer i krig.

Regeringen får också föreskriva om att dessa bestämmelser ska tillämpas under krigsfara eller sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

2 § Innehållet i denna lag är uppdelat enligt följande:

- 1 kap. – Inledande bestämmelser
- 2 kap. – Anpassningar i lagen om medbestämmande i arbetslivet
- 3 kap. – Anpassningar i lagen om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen
- 4 kap. – Anpassningar i lagen om anställningsskydd
- 5 kap. – Anpassningar i semesterlagen
- 6 kap. – Begränsningar i arbetstagares rätt till ledighet
- 7 kap. – Bemyndiganden

Lagens tillämpningsområde

3 § Om Sverige kommer i krig, ska bestämmelserna i 2–7 kap. tillämpas.

4 § Regeringen får föreskriva att bestämmelserna i 2–7 kap. helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer

1. om Sverige är i krigsfara,
2. om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

En föreskrift enligt första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Hur lagen förhåller sig till annan lagstiftning

5 § När bestämmelserna i 2–7 kap. tillämpas har de företräde i den mån de avviker från bestämmelser i andra lagar eller föreskrifter. Det samma gäller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag. I övrigt gäller de lagar som anges i 2–7 kap. i tillämpliga delar även i förhållande till bestämmelser i denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av den.

En hänvisning till en bestämmelse i någon av de lagar som anges i 2–7 kap. ska även avse en avvikande bestämmelse i denna lag eller i en föreskrift som meddelats med stöd av den.

När lagen inte längre ska tillämpas

6 § När det inte längre föreligger sådana förhållanden som anges i 1 kap. 3 § eller 4 §, ska regeringen föreskriva att bestämmelserna i 2–7 kap. inte längre ska tillämpas.

2 kap. Anpassningar i lagen om medbestämmande i arbetslivet

1 § Om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret behöver en arbetsgivare inte förhandla med en arbetstagarorganisation enligt 11, 12 eller 38 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet innan beslut fattas eller åtgärden genomförs.

2 § En arbetsgivare behöver inte förhandla med central arbetstagarorganisation enligt 14 § andra stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet så länge sådana förhandlingar hindras av beredskapsförhållandena.

3 § Förhandling enligt 16 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska hållas så snart det kan ske efter det att motparten fått del av förhandlingsframställningen, om parterna inte enas om annat.

4 § En part som ska lämna information som kan vara av betydelse för totalförsvaret har, utöver vad som framgår av 21 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, rätt till förhandling om tystnadsplikt med motparten rörande den information som ska lämnas.

Om enighet inte uppnås vid förhandling om tystnadsplikt enligt första stycket, kan parten väcka talan vid domstol om tystnadsplikt. Domstolen ska förordna om tystnadsplikt i den mån det kan antas att det annars skulle föreligga risk för skada för totalförsvaret.

Första och andra stycket gäller inte i anställningsförhållanden enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning.

5 § Talan om tystnadsplikt enligt 2 kap. 4 § andra stycket i denna lag och 21 § andra stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska väckas inom den tidsfrist som anges i 65 § lagen om medbestämmande i arbetslivet.

Om en part har påkallat förhandling om tystnadsplikt enligt 2 kap. 4 § första stycket i denna lag eller 21 § första stycket lagen om medbestämmande i arbetslivet och väcks talan i rätt tid, gäller den begärda tystnadsplikten till dess frågan har slutligt avgjorts, även om kravet är obefogat och parten har insett eller borde ha insett detta.

6 § En part som åberopar tystnadsplikt i fall som avses i 2 kap. 4 § första stycket i denna lag eller 21 § första stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska ersätta den skada som begäran orsakar, om kravet är obefogat och parten har insett eller borde ha insett det.

Om någon som företräder en arbetsgivare eller organisation gör sig skyldig till handling som avses i första stycket svarar arbetsgivaren eller organisationen för skadan.

7 § Om det enligt arbetsgivarens uppfattning behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret får arbetsgivaren utan hinder av 34 § första stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet kräva att arbetet utförs enligt arbetsgivarens mening i tvisten. Arbetstagararen är då skyldig att utföra arbetet. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om arbetsgivarens mening i tvisten är oriktig och arbetsgivaren har insett eller bort inse detta eller om arbetet innebär fara för liv eller hälsa eller därmed jämförligt hinder möter.

Blir arbetet utfört enligt första stycket ska arbetsgivaren omedelbart påkalla förhandling i tvisten. Kan tvisten inte lösas vid förhandling, ska arbetsgivaren väcka talan vid domstol.

8 § I stället för de frister som anges i 37 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet för påkallande av central förhandling och för väckande av talan i domstol ska fristen för påkallande av central förhandling i 64 § medbestämmandelagen och för väckande av talan i 65 § medbestämmandelagen tillämpas.

3 kap. Anpassningar i lagen om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen

1 § Om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret behöver arbetsgivare inte avvakta tills tillfälle till överläggning har lämnats med den lokala arbetstagarorganisationen och förtroendemannen enligt 5 § andra stycket lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen för att vidta sådan åtgärd som avses i 5 § första stycket i samma lag.

2 § Utan hinder av 9 § första stycket lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen får arbetsgivaren vägra facklig förtroendeman sådan ledighet som medför risk för störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret.

4 kap. Anpassningar i lagen om anställningsskydd

1 § En arbetsgivare behöver inte ge en arbetstagare som är anställd för begränsad tid enligt 5 § lagen (1982:80) om anställningsskydd besked enligt 15 § första stycket i samma lag om att arbetstagaren inte kommer att få fortsatt anställning när anställningen upphör, om möjligheten att lämna ett sådant besked hindras av beredskapsförhållandena.

Detsamma gäller en arbetsgivares skyldighet att ge en säsongsanställd arbetstagare besked enligt 15 § andra stycket lagen om anställningsskydd om att arbetstagaren inte kommer att få fortsatt säsongsanställning vid den nya säsongens början.

2 § Intresset av att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov ska beaktas vid bedömningen av om det är skäligt att kräva att en arbetsgivare ska bereda en arbetstagare annat arbete hos sig enligt 7 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

3 § Intresset av att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov ska beaktas vid bedömningen av om en arbetstagare har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet enligt 22 § fjärde stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

4 § Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov får en arbetsgivare, utan hinder av 14 § första stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd, förflytta en uppsagd arbetstagare till en annan ort under uppsägningstiden, även om arbetstagarens möjlighet att söka annat arbete försämras mer än obetydligt.

Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov får en arbetsgivare, utan hinder av 14 § andra stycket lagen om anställningsskydd, under uppsägningstiden vägra en uppsagd arbets-

tagare ledighet från anställningen för att besöka Arbetsförmedlingen eller på annat sätt söka arbete.

5 § En arbetsgivare är inte skyldig att erbjuda en anställning till en arbetstagare med företrädesrätt till återanställning enligt 25 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

En arbetsgivare behöver inte förhandla med berörda arbetstagarorganisationer enligt 32 § anställningsskyddslagen före en anställning, när någon annan har företrädesrätt till återanställning i verksamheten enligt 25 § lagen om anställningsskydd.

Första och andra stycket gäller inte i anställningsförhållanden enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning.

5 kap. Anpassningar i semesterlagen

1 § Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft, får en arbetsgivare besluta att en arbetstagare ska få ut semesterledighet till ett mindre antal dagar, lägst tjugo, än vad som framgår av 4 § första stycket semesterlagen (1977:480).

2 § En arbetsgivare ska, i stället för vad som anges i 11 § andra stycket semesterlagen (1977:480), underrätta en arbetstagare om beslut om förläggning av semesterledighet som har träffats på annat sätt än genom överenskommelse med arbetstagare eller dennes företrädare, senast två veckor före ledighetens början. Om det finns särskilda skäl får sådan underrättelse lämnas senare.

3 § Om inte annat har avtalats ska semesterledighet, i stället för vad som anges i 12 § semesterlagen (1977:480), förläggas så att arbetstagaren får en ledighetsperiod om minst två veckor i följd.

4 § Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft behöver semester som sparats enligt 18 § semesterlagen (1977:480) inte förläggas till det semesterår som arbetstagaren väljer enligt 20 § semesterlagen.

6 kap. Begränsningar i arbetstagares rätt till ledighet

1 § En arbetstagare har inte rätt till ledighet enligt

1. lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning,

2. lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan, och

3. lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare.

När en arbetstagare inte har rätt till ledighet enligt de lagar som anges i första stycket förfaller ledighet som har beviljats med stöd av de lagarna. En arbetstagare som har beviljats ledighet med stöd av lagen om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning och lagen om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare ska återgå till arbetet inom två veckor från det att rätten till ledighet upphör enligt denna bestämmelse.

2 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det upphäver eller inskränker en arbetstagares rättigheter enligt 6 kap. 1 §. Genom ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får det dock göras avvikelser från 6 kap. 1 § andra stycket vad gäller tiden för arbetstagares återgång till arbetet.

En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal får tillämpa avtalet även på arbetstagare som inte är medlemmar av den avtalsslutande arbetstagarorganisationen men som sysselsätts i sådant arbete som avses med avtalet.

7 kap. Bemyndiganden

1 § Om en arbetstvist hotar att medföra eller har medfört en öppen arbetskonflikt som kan skada totalförsvaret får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot stridsåtgärder på arbetsmarknaden och förordna om fortsatt giltighet av kollektivavtal och om tvångsskiljedom eller vidta andra liknande åtgärder.

2 § Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen meddela föreskrifter med avvikelser från

1. 2–6 kap. i denna lag,

2. lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen,
3. lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister,
4. lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
5. semesterlagen (1977:480),
6. lagen (1982:80) om anställningsskydd,
7. lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård,
8. föräldraledighetslagen (1995:584),
9. lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet,
10. lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl, och
11. lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete.

En föreskrift som har meddelats med stöd av första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

3 § Om det i ett kollektivavtal har tagits in en bestämmelse som strider mot en föreskrift som har meddelats i eller med stöd av denna lag och som kan medföra skada för totalförsvaret, får regeringen föreskriva att bestämmelsen är utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025, då arbetsrättslig beredningslag (1987:1262) ska upphöra att gälla.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Härigenom föreskrivs att 23 § lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §

Med kollektivavtal avses skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Avtal anses skriftligt även när dess innehåll har upptagits i justerat protokoll eller när förslag till avtal och godkännande därav har upptagits i skilda skrifter.

Med kollektivavtal avses skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation *som har undertecknats av avtalsparterna och som handlar om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare.*

Avtal anses skriftligt *och undertecknat* även när dess innehåll har upptagits i justerat protokoll eller när förslag till avtal och godkännande därav har upptagits i skilda skrifter *som undertecknats.*

Undertecknande enligt första och andra stycket får ske med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från denna lag.

1 kap.
5 §^f

Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

Även om det inte föreligger sådana förhållanden som anges i första stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från denna lag. Sådana föreskrifter får dock inte avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

En föreskrift enligt första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Senast ändrad 1991:677.

1.4 Förslag till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673)

Härigenom föreskrivs att 4 § arbetstidslagen (1982:673) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från denna lag.

Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

Även om det inte föreligger sådana förhållanden som anges i första stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från denna lag. Sådana föreskrifter får dock inte avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

En föreskrift enligt första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt att 9 kap. 7 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

7 §

En arbetsgivare som bryter mot bestämmelserna i detta kapitel *skall* inte bara betala lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren kan ha rätt till utan även ersättning för skada som uppkommer. Därvid *skall* 38 § andra och tredje styckena samt 41 och 42 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla.

En arbetsgivare som bryter mot bestämmelserna i detta kapitel *ska* inte bara betala lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren kan ha rätt till utan även ersättning för skada som uppkommer. Därvid *ska* 38 § andra och tredje styckena, 38 a § samt 41 och 42 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla.

8 §

Mål om tillämpning av bestämmelserna i detta kapitel handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

I mål som avses i första stycket gäller 43 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:958) om vilotid för sjömän

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:958) om vilotid för sjömän att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret även om de avviker från denna lag.

Föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag får dock inte meddelas med stöd av denna paragraf.

Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

Även om det inte föreligger sådana förhållanden som anges i första stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från denna lag. Sådana föreskrifter får dock inte avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

En föreskrift enligt första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete

Härigenom föreslås att det i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete ska införas en ny paragraf, 1 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 c §

Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

En föreskrift enligt första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.8 Förslag till förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166)

Häri genom föreskrivs i fråga om arbetsmiljöförordningen (1977:1166) att 14 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 a §¹

Kommer riket i krig skall bestämmelserna i 2 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) tillämpas med beaktande även av totalförsvarets behov. Vidare får avsteg göras från bestämmelserna i 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen samt från föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, om det är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets behov. Innan ett sådant avsteg görs skall arbetsgivaren om möjligt samråda med berört skyddsombud. Arbetsmiljöverket skall underrättas om avsteget så snart det kan ske.

Om riket kommer i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i gäller efter regeringens förordnande bestämmelserna i första stycket från den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Om Sverige kommer i krig ska bestämmelserna i 2 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) tillämpas med beaktande även av totalförsvarets behov.

Om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, gäller efter regeringens förordnande, bestämmelserna i första stycket från den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Senast ändrad 2000:957.

1.9 Förslag till förordning om ändring i arbetstidsförordningen (1982:901)

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetstidsförordningen att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Kommer riket i krig *skall*, när det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov

1. den ordinarie arbetstiden enligt 5 § arbetstidslagen (1982:673) vara högst 60 timmar i veckan,

2. bestämmelserna om mertid i 10 § arbetstidslagen inte tillämpas, och

3. veckovilan enligt 14 § arbetstidslagen vara minst 24 timmar under varje period om sju dagar.

Om riket kommer i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i får, efter regeringens förordnande, bestämmelserna i första stycket helt eller delvis tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Föreslagen lydelse

4 §¹

Om Sverige kommer i krig *ska*, när det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov

1. den ordinarie arbetstiden enligt 5 § arbetstidslagen (1982:673) vara högst 60 timmar i veckan, och

2. veckovilan enligt 14 § arbetstidslagen vara minst 24 timmar under varje period om sju dagar.

Om Sverige är i krig *ska* bestämmelserna om mertid i 10 § och 10 a § arbetstidslagen inte tillämpas.

Om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, gäller efter regeringens förordnande, bestämmelserna

¹ Senast ändrad 1989:795.

*i första stycket från den tidpunkt
som regeringen bestämmer.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2005:399) om visst vägtransportarbete

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2005:399) om visst vägtransportarbete ska införas en ny paragraf, 12 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Om Sverige kommer i krig ska bestämmelsen om mertid i 9 § lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete inte tillämpas.

Om Sverige är i krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, gäller efter regeringens förordnande, bestämmelsen i första stycket från den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap att 13 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Vid beredskapslarm ska följande författningar omedelbart tillämpas i sin helhet:

- lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.,
- lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden,
- kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig,
- krigshandelslagen (1964:19),
- förfogandelagen (1978:262),
- ransoneringslagen (1978:268),
- lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.,
- *arbetsrättsliga beredskapslagen* (1987:1262),
- *arbetsrättsliga beredskapslagen* (2025:000),
- lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,
- prisregleringslagen (1989:978),
- förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.,
- förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara,
- lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring,
- lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång,
- lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m., och
- lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

¹ Senast ändrad 2022:563.

Beredskapslarm medför vidare att 6–11 §§ förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och 10–12 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser omedelbart ska tillämpas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel beskriver vi vårt uppdrag, vår analys av direktiven och hur vi har bedrivit vårt arbete.

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att tillsätta en särskild utredare med uppdraget att föreslå en justerad arbetsrättslig beredskapslagstiftning, att analysera behovet av anpassningar av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningens bestämmelser om beredskap samt ta ställning till skriftlighetskravet vid ingående och uppsägning av kollektivavtal i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, fortsättningsvis kallad medbestämmandelagen (dir. 2022:88 En översyn av beredskapen i arbetslivet). Utredningen har antagit namnet *Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet* (A 2022:03). Direktiven återfinns i sin helhet i *bilaga 1* till betänkandet. Nedan följer en analys av utredningens direktiv och utredningens avgränsningar av uppdraget.

En översyn av beredskapslagstiftningen i arbetslivet

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 finns det särskilda arbetsrättsliga regler i den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262) som regeringen kan aktivera för att stärka totalförsvaret. Om Sverige kommer i krig ska lagens bestämmelser tillämpas utan att det krävs ett regeringsbeslut. Det finns vidare särskilda kollektivavtal, s.k. beredskapsavtal, som utformas för att gälla när den arbetsrättsliga beredskaps-

lagen tillämpas. Den arbetsrättsliga beredskapslagen kompletteras av vissa närliggande regler som gäller i arbetslivet och som syftar till att stärka totalförsvaret. Sådana regler finns bl.a. i arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetstidslagen (1982:673).

I vårt direktiv konstateras att totalförsvaret och arbetslivet har genomgått betydande förändringar sedan 1980-talet då den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen utformades och att flera arbetsrättsliga lagar tagits fram utan att särskilda överväganden har gjorts om hur de ska tillämpas under höjd beredskap. Som exempel på den sistnämnda gruppen nämns i direktiven lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare och lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar.

Vidare har Sverige sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs anslutits till Europeiska unionen (EU). EU har antagit ett antal rättsakter på arbetsrättens område som motiverat anpassningar av 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 (ILO).

I direktiven konstateras att det mot bakgrund av de förändringar som skett sedan den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen utformades finns behov av att se över hur väl den arbetsrättsliga beredskapslagen och de närliggande bestämmelserna i arbetslivet fyller sin funktion att stärka totalförsvaret. Vi ska därför kartlägga totalförsvarets behov av att anpassa den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen till dagens förhållanden. I detta ingår att undersöka vilka behov en särskild arbetsrättslig beredskapslagstiftning ska fylla för totalförsvaret och analysera om den nuvarande arbetsrättsliga beredskapsregleringen behöver anpassas så att den uppfyller syftet att stärka totalförsvaret och att snabbt kunna anpassa arbetsrätten till höjd beredskap.

Vi ska även analysera om och i vilken utsträckning EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden har betydelse för en arbetsrättslig beredskapslagstiftning.

Uppdraget är inte avgränsat till den arbetsrättsliga beredskapslagen och de däri hänvisade lagarna. Det omfattar även de regler som finns i andra arbetsrättsliga lagar som syftar till att stärka totalförsvaret och de arbetsrättsliga lagar som tagits fram utan att några särskilda överväganden har gjorts om deras tillämpning under höjd be-

redskap. Uppdraget omfattar dock inte offentligrättslig lagstiftning i denna del.

Vi har, efter en översiktlig granskning av de olika lagarna på arbetsrättens område, valt att koncentrera oss på följande lagar.

I första hand har vi granskat behovet av anpassningar i de lagar som omfattas av den arbetsrättsliga beredskapslagen och de lagar som anges i utredningsdirektivet. Dessa lagar omfattar de grundläggande reglerna på arbetsrättens område och bör därför ha störst betydelse för att arbetsmarknaden ska kunna tillgodose totalförsvarets behov.

Vi har i andra hand valt att analysera och bedöma behovet att göra anpassningar i lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård, lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet, lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl och lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete. Den arbetsrättsliga beredskapslagen suspenderar vissa andra ledighetslagar och eftersom de ovan nämnda lagar tillkommit efter den arbetsrättsliga beredskapslagen har vi bedömt att det finns skäl att överväga om även dessa lagar behöver anpassas.

Föreslå en justerad arbetsrättslig beredskapslagstiftning

I direktiven lyfts behovet av att se över den arbetsrättsliga beredskapslagens konstruktion. Lagen är konstruerad så att när den ska tillämpas ska däri angivna lagar tillämpas med de ändringar och tillägg som anges i den arbetsrättsliga beredskapslagen och dess bilaga. I direktiven anges att ordningen med bilagan får till följd att det vid ändringar i de angivna lagarna även behöver göras ändringar i den arbetsrättsliga beredskapslagen. Direktiven konstaterar att denna ordning innebär att det finns en förankring i riksdagen av de särskilda regler som ska kunna tillämpas med kort varsel vid höjd beredskap. Samtidigt kräver ordningen relativt frekvent författningsarbete i vad som ofta är komplexa frågor.

I direktiven påtalas vidare att vid tillämpningen av den arbetsrättsliga 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. I direktiven anges att det är relativt ovanligt inom arbetsrätten att enskilda ska ta hänsyn till andra än sina egna eller motpartens intressen. En fråga

för utredningen 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 utredningen ska därför undersöka om vissa svårare bedömningar och avvägningar kan regleras tydligare snarare än att lämna bedömningar och avvägningar av totalförsvarets behov till enskilda.

Vi ges därför i uppdrag att analysera och ta ställning till olika sätt att regleringsmässigt åstadkomma en god arbetsrättslig beredskap. Som exempel anges i direktiven att regleringen läggs i en särskild lag som i dag eller att det införs bemyndiganden i olika arbetsrättsliga lagar. Vi ska även bedöma om delar av regleringen kan meddelas genom andra föreskrifter än lag.

Vi ska slutligen föreslå hur en ny reglering kan utformas så att den är enkel att tillämpa och inte kräver regelbundna ändringar samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Säkerställa att parterna kan ingå beredskapsavtal och bedöma om det behövs ändring i överläggningskyldigheten

Parterna, både på den offentliga och privata sidan av arbetsmarknaden, har ingått beredskapsavtal som ska tillämpas när den arbetsrättsliga beredskapslagen aktiveras. Vidare följer enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen, fortsättningsvis kallad överläggningskyldighetslagen, att arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer också är skyldiga att överlägga med totalförvarsmyndigheterna om organisationernas uppgifter inom eller i anslutning till totalförsvaret på central, regional och lokal nivå. I direktiven anges att det är viktigt att parterna även fortsättningsvis får ett stort ansvar för förhållandena på arbetsmarknaden, även under höjd beredskap. 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. Vi ska därför i förslaget till ny arbetsrättslig beredskapslagstiftning se till att regleringen upprätthåller en ändamålsenlig avvägning mellan totalförsvarets behov och behovet av en fungerande individuell och kollektiv arbetsrätt samt säkerställa att parterna på arbetsmark-

naden har möjlighet att ingå beredskapsavtal och föreslå hur utrymmet att avvika från lagstiftningen genom kollektivavtal ska utformas.

Vi ska vidare analysera och bedöma om det behövs ändringar i bestämmelserna om överläggningskyldighet för arbetsmarknadens parter i överläggningskyldighetslagen och i så fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Skyddet för arbetstagare som fullgör totalförsvarsplikt

Det finns ett särskilt anställningsskydd för arbetstagare som fullgör skyldigheter enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, fortsättningsvis kallad totalförsvarspliktslagen. 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 totalförsvarspliktslagen.

Anställningsskyddet regleras i 9 kap. och hänvisar bl.a. till anställningsskyddslagen. De särskilda reglerna om anställningsskydd i 9 kap. totalförsvarspliktslagen har inte setts över sedan slutet av 1980-talet och som framgår ovan har sedan dess omfattande ändringar genomförts i den arbetsrättsliga lagstiftningen, inklusive i anställningsskyddslagen.

I direktiven anges därför att utredningen ska analysera behovet av ändringar i de hänvisningar som finns i 9 kap. totalförsvarspliktslagen till annan arbetsrättslig lagstiftning och lämna nödvändiga författningsförslag.

Anpassningar av arbetsmiljö- och arbetstidsregleringen

I arbetsmiljölagen och arbetstidslagen finns bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelser från lagarna. Dessa bemyndiganden är inte bara möjliga att tillämpa under höjd beredskap utan även i situationer då en annalkande kris ännu inte har nått de stadier som brukar betecknas som beredskapstillstånd eller uppenbar krigsfara. Relativt stora förändringar har sedan 1980-talet gjorts av arbetsmiljö- och arbetstidsregelverken utan att några mer

grundliga analyser gjorts av hur dessa ändrade regelverk bör tillämpas under höjd beredskap.

Vi ska därför analysera behovet av anpassningar av arbetsmiljö- och arbetstidsregleringen för höjd beredskap, bedöma om det behövs ändringar i bemyndigandena och bedöma om det behövs ändringar i de föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandena samt, om det finns ett behov av anpassningar, lämna nödvändiga författningsförslag.

I bedömningen och de förslag som utredningen lämnar ska EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden beaktas.

Arbetstidsregleringen finns inte bara i arbetstidslagen. För att totalförsvarets behov av anpassningar av arbetstidsregleringen ska tillgodoses har vi även analyserat andra arbetstidsregleringar. I betänkandet redovisas våra bedömningar av behovet att göra anpassningar i lagen (1998:958) om vilotid för sjömän, lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik.

En översyn av skriftlighetskravet i medbestämmandelagen

Enligt 23 § medbestämmandelagen ska ett kollektivavtal vara skriftligt. 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 30 § medbestämmandelagen ske skriftligen. I förarbetena till medbestämmandelagen anges att skriftlighetskravet även innebär att avtalsinnehållet ska förseas med parternas underskrifter. I direktiven anges att det råder viss osäkerhet om hur skriftlighetskravet ska tolkas i ljuset av digitaliseringen och att det är angeläget att kollektivavtal kan ingås eller sägas upp snabbt utan onödiga formkrav i kristider. Samtidigt finns det ett värde av tydlighet när det gäller kollektivavtals tillkomst och innehåll och att det är ordning och reda när det gäller regler som berör många människor på arbetsmarknaden.

Vi 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.

Vi ska även 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 ska utredningen föreslå de ändringar som behövs i medbestämmandelagens skriftlighetskrav och lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2 Utredningens arbete

Vårt arbete inleddes i augusti 2022. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden och löpande kontakter i enskilda frågor med utredningens sakkunniga och experter. Vi har haft sammanträden med sakkunniga och experter vid sammanlagt åtta tillfällen.

Vi har vidare fört en dialog med arbetsmarknadens parter och inhämtat synpunkter från myndigheter, näringsliv och andra organisationer i den utsträckning som det behövs och bedömts lämpligt. I fråga om dessa kontakter kan nämnas följande.

Vi har organiserat en referensgrupp bestående av representanter för arbetsmarknadens parter. Medlemmarna i referensgruppen har tagit del av våra utkast till bakgrundstexter, överväganden och förslag för att kunna lämna synpunkter på innehållet. Vi har sammanträtt med referensgruppen vid tre tillfällen och har även haft löpande kontakter med medlemmarna i referensgruppen i enskilda frågor.

Vi har genomfört en enkätundersökning i syfte att utreda totalförsvarsmyndigheternas erfarenheter av att överlägga med arbetsmarknadens parter.

Vi har haft två möten med Sveriges Kommuner och Regioner för att diskutera erfarenheterna av det Krislägesavtal som tagits fram med anledning av covid-19-pandemin.

Vidare har vi haft ett möte med Medlingsinstitutet om förutsättningarna för medling i arbetstvister under höjd beredskap.

Därutöver har vi inhämtat information om hur kollektivavtal kan ingås och sägas upp elektroniskt i Norge, Danmark, Finland, Nederländerna och Tyskland från ansvariga ministerier i dessa länder.

Vi har hållit oss informerade om och beaktat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet, däribland Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13).

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller tjugo kapitel. I betänkandets *kapitel 1* finns våra författningsförslag och i *kapitel 2* redogör vi för vårt uppdrag och arbete.

I *kapitel 3* beskriver vi totalförsvaret, hur det regleras, dess funktion och aktörer och i *kapitel 4* beskriver vi de säkerhetspolitiska förutsättningar som totalförsvaret har att förhålla sig till och kartlägger totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapslagstiftning.

I *kapitel 5* beskriver vi hur EU-rätten och Sveriges andra internationella åtaganden påverkar en svensk arbetsrättslig beredskapslagstiftning på det arbetsrättsliga området.

I *kapitel 6* beskriver vi den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen och redogör för våra överväganden om hur en ny arbetsrättslig beredskapslag kan konstrueras för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden samt för vårt förslag till en ny arbetsrättslig beredskapslag.

I *kapitel 7, 8 och 9* redogör vi för våra överväganden om hur bestämmelserna i medbestämmandelagen, förtroendemannalagen och anställningsskyddslagen behöver anpassas till krig, krigsfara och extraordinära förhållandena samt för våra förslag på sådana ändringar.

I *kapitel 10* beskriver vi de ledighetslagar som får en ändrad tillämpning vid en aktivering av den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen och redogör för våra överväganden om vilka anpassningar som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållandena. Därefter beskriver vi vissa nya ledighetslagar som tillkommit efter att den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft och redogör för våra överväganden om vilka anpassningar som behöver göras i dessa lagar för att tillgodose totalförsvarets behov under samma förhållanden.

I *kapitel 11* beskriver vi vissa arbetsrättsliga lagar som har tillkommit efter att den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs och redogör för våra överväganden om de bör anpassas för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

I *kapitel 12* beskriver vi den överläggningskyldighet som finns i överläggningskyldighetslagen och redogör för våra överväganden om överläggningskyldigheten behöver ändras. I kapitlet redogör vi även för förutsättningarna för arbetsmarknadens parter att träffa beredskapsavtal och för hur beredskapsavtalen fungerar.

I *kapitel 13* beskriver vi beredskapsbestämmelserna i arbetsmiljölagen och dess förordning samt redogör för våra överväganden och förslag om behovet av anpassningar i lagen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

I *kapitel 14 och 15* beskriver vi beredskapsbestämmelserna i arbetstidslagen och dess förordning samt i vissa andra arbetstidslagar och redogör för våra överväganden om lagarna bör anpassas för att tillgodose totalförsvarets behov under höjd beredskap.

I *kapitel 16* redogör vi för behovet av ändringar i de hänvisningar som finns i totalförsvarspliktlagen till annan arbetsrättslig lagstiftning och för våra förslag på sådana ändringar.

I *kapitel 17* redogör vi för vår analys av fördelar och nackdelar med att kollektivavtal kan ingås eller sägas upp med hjälp av elektroniska underskrifter och att avtalsinnehållet kan framgå av elektroniska handlingar. I kapitlet redovisar vi även vår undersökning om hur kollektivavtal kan ingås och sägas upp elektroniskt i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Tyskland. Därefter redogör vi för våra förslag på ändringar i medbestämmandelagens skriftlighetskrav.

I *kapitel 18* finns våra överväganden och förslag om ikraftträdande samt övergångsbestämmelser.

I *kapitel 19* analyserar vi konsekvenserna av våra förslag. Betänkandet avslutas med en författningskommentar i *kapitel 20*.

Utredningsdirektivet finns i *bilaga 1*. Inom ramen för utredningsarbetet har en enkätundersökning genomförts. Frågorna i enkäten och en sammanfattning av svaren finns i *bilaga 2*.

3 Totalförsvaret

Den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen syftar till att stärka totalförsvaret. I detta kapitel redogör vi för regleringen av totalförsvarets aktörer och uppgifter. Beskrivningen kommer sedan att, tillsammans med den kartläggning av totalförsvarets behov som vi gör i kapitel 4, vara utgångspunkt för vår analys av vilka behov en särskild arbetsrättslig beredskapslagstiftning ska fylla och om den nuvarande lagstiftningen behöver anpassas.

3.1 Innebörden av totalförsvaret

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Syftet med totalförsvaret är att landets säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet ska tryggas. Ett starkt totalförsvaret ska vara förebyggande och fredsbevarande. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet (prop. 2020/21:30 s. 84–86).

Totalförsvaret ska kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Den centrala uppgiften för det militära försvaret är att stå emot ett väpnat angrepp mot Sverige och för det civila försvaret att understödja det militära försvaret. I händelse av krigsfara eller krig ska totalförsvarets ansträngningar inledningsvis kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas (prop. 2021/21:30 s. 86). Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid (prop. 2020/21:30 s. 27).

Är Sverige i krig råder högsta beredskap och då är totalförsvaret all samhällsverksamhet som ska bedrivas enligt 1–3 §§ lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, fortsättningsvis kallad totalförsvarslagen.

I fredstid är totalförsvarets uppgift att förbereda Sverige för krig och utgörs av beredskapsplanering, förmågehöjande åtgärder och säkerhetsskyddsåtgärder. Totalförsvarets resurser ska även kunna användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt för att stärka Sveriges förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

Riksdag, regering, statliga myndigheter inklusive länsstyrelser, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer samt enskilda individer är alla delar av, och förutsätts bidra till, totalförsvaret. Totalförsvaret är alltså ingen enskild organisation. Totalförsvarets förmåga skapas av dessa aktörer, men också i samarbete med andra stater och internationella organisationer (prop. 2020/21:30 s. 84).

Försvarsmakten är den centrala myndigheten inom det militära försvaret. Försvarsmakten ska senast inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering i sin helhet kunna krigsorganiseras och krigsförbanden börja lösa sina krigsuppgifter. Ett angrepp ska kunna mötas även om det genomförs överraskande, och en mobilisering ska kunna genomföras även under pågående angrepp (prop. 2020/21:30 s. 28). Försvarsmakten ska vidare främja Sveriges säkerhet och hävda landets territoriella integritet. Myndigheten ska även ha förmåga att värna landets suveräna rättigheter och svenska intressen samt förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt (prop. 2020/21:30 s. 87).

Det civila försvaret ska bl.a. värna civilbefolkningen och se till att samhällsviktig verksamhet fortsätter att fungera samt att nödvändig försörjning upprätthålls vid höjd beredskap (prop. 2020/21:30 s. 89).

Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet (6 § förordning [2022:524] om statliga myndigheters beredskap, fortsättningsvis kallad beredskapsförordningen). I en krigssituation kan det t.ex. handla om verksamheter och funktioner som är nödvändiga för det militära försvaret eller verksamheter och funktioner som krävs för att skydda civilbefolkningen. Att säkerställa en nödvändig försörjning av bl.a. livsmedel, dricksvatten, energi och läkemedel samt till-

gång till vissa strategiska insatsvaror för inhemsk industriell produktion samt tillhörande transporter är avgörande för att upprätthålla förmågan inom totalförsvaret (se prop. 2020/2021:30 s. 134–135, jfr 6 § beredskapsförordningen).

I dag finns ingen definition i lag om vad som utgör försörjningsberedskap på samma sätt som när det gäller samhällsviktig verksamhet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, fortsättningsvis kallad MSB, har dock i sin slutrapport *Civilt försvar mot 2020 – ett totalförsvaret i balans*, s. 54, ansett att begreppet bör beskriva som den verksamhet som syftar till att i kris och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga. I betänkandet SOU 2023:50 s. 264 föreslås också att en definition med den innebörden införs i beredskapsförordningen.

3.2 Författningsberedskap

För att verksamheterna i totalförsvaret ska kunna fungera optimalt vid krig och krigsfara behöver det finnas lagar och förordningar som är anpassade till den situation som kan råda vid sådana förhållanden. Samlingsbegreppet för sådana lagar och föreskrifter som ska snabba på och underlätta beslutsfattande, samt understödja samhällets omställning till höjd beredskap, är administrativ beredskap. Den administrativa beredskapen inbegriper två delar, författningsberedskap och organisationsberedskap. Författningsberedskap innebär att det ska finnas lagar, förordningar och bestämmelser för att planlägga och reglera samhällets omställning från fred till krig och för att säkerställa att samhället fungerar i laga former även i krig. Organisationsberedskap innebär att det ska finnas bestämmelser om myndigheters uppgifter och organisation i krig eller vid krigsfara samt vid planeringen i fredstid.

För att kunna upprätthålla en god författningsberedskap finns i 15 kap. 6 § regeringsformen en bestämmelse som ger riksdagen möjlighet att anta fullmaktslagstiftning. Regeringens kan genom att förklara att riket är i krig aktivera sådana s.k. fullmaktslagar. Det är regeringen som under konstitutionellt ansvar tar ställning till angreppets karaktär och bestämmer försvarsinsatsernas omfattning utefter det. Regeringen avgör när den fientliga aktiviteten har nått en sådan inten-

sitet eller aktualitet att ett väpnat angrepp är för handen. Även utan en sådan förklaring kan dock riket anses vara i krig. Krig ska bl.a. alltid anses föreligga om landet är helt eller delvis ockuperat. Fullmaktslagar kan i sådant fall tillämpas utan ett regeringsbeslut. De är nämligen ofta konstruerade så att de myndigheter och privata aktörer som kan konstatera att Sverige befinner sig i krig kan tillämpa dem. Detta utgör en garanti för att försvarsansträngningarna kommer i gång även om regeringen av någon anledning skulle vara förhindrade att förklara att krigstillstånd har inträtt. Huvudregeln är dock att regeringen ger till känna att Sverige kommit i krig. (prop. 1973:90 s. 373, 446–447 och 454).

Regeringen kan i regel även besluta att aktivera dessa lagar vid krigsfara och vid sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Denna metodik gör det möjligt för regeringen att avgöra om hela eller delar av samhället bör ställa om till krigsförhållanden och gör det även möjligt att aktivera totalförsvaret helt eller delvis innan ett fientligt anfall inträffar (prop. 1973:90 s. 211–212 och 456–457).

Exempel på fullmaktslagar är förfogandelagen (1978:262) som ger möjligheter för staten att under vissa omständigheter kunna ta fastigheter och annan egendom i anspråk för att tillgodose totalförsvarets behov, prisregleringslagen (1989:978) som reglerar t.ex. prisstopp på varor och tjänster under krig och krigsfara och den arbetsrättsliga beredskapslagen som denna utredning främst handlar om.

Bestämmelsen i 15 kap. 6 § regeringsformen fanns tidigare i 13 kap. 6 § regeringsformen. Efter den översyn som gjordes av regeringsformen under början av 2000-talet flyttades bestämmelsen till 15 kap. 6 § regeringsformen. Utöver några språkliga justeringar överensstämmer den tidigare regleringen med den nuvarande bestämmelsen (prop. 2009/10:80 s. 298). I fortsättningen hänvisas därför till den nuvarande bestämmelsen.

I 15 kap. 6 § regeringsformen anges att regeringen med stöd av bemyndigande i lag kan meddela föreskrifter i ett visst ämne som enligt grundlagen annars ska meddelas genom lag. Regeringen kan ges ett sådant bemyndigande om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Ett sådant bemyndigande medför inte rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

För att underlätta läsningen har vi valt att benämna situationen när det är möjligt för riksdagen att delegera normgivningskompetens till regeringen enligt 15 kap. 6 § regeringsformen som krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Riksdagens möjlighet att delegera normgivningskompetens till regeringen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden enligt 15 kap. 6 § regeringsformen är betydligt större än vad som enligt 8 kap. regeringsformen gäller under normala förhållanden. Enligt 8 kap. 3 § kan t.ex. riksdagen inte bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes, dvs. inom civilrätten där arbetsrätten ingår. Någon sådan begränsning gäller inte enligt 15 kap. 6 § regeringsformen.

För andra krissituationer än krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan regeringen inte få fullmakt med stöd av 15 kap. 6 § regeringsformen. Då har riksdagen endast möjlighet att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen.

För offentligrättsliga frågor, som förhållandet mellan det enskilda och det allmänna, är det däremot möjligt för riksdagen att ge regeringen mer omfattande bemyndiganden. Se redogörelsen om beredskapsbestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetstidslagen (1982:673) och lagen (1998:958) om vilotid för sjömän i kapitel 13, 14 och 15.

Enligt 8 kap. 6 § regeringsformen ska, om riksdagen så bestämmer, föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av ett bemyndigande enligt regeringsformen underställas riksdagen för prövning. Det ska i så fall framgå av respektive lag där bemyndigandet ges. Fullmaktslagar enligt 15 kap. 6 § regeringsformen innehåller i regel en bestämmelse om att regeringens föreskrifter om att lagen ska tillämpas i andra fall än om riket kommer i krig ska underställas riksdagen inom en månad. Om en sådan föreskrift inte underställs riksdagen i tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen, ska föreskriften upphöra att gälla. Andra föreskrifter som meddelats med stöd i en sådan fullmaktslag än den som aktiverar lagen under krigsfara och extraordinära förhållanden brukar dock inte behöva underställas riksdagen.

3.3 Höjd beredskap

Totalförsvarslagen är en fullmaktslag baserad på 15 kap. 6 § regeringsformen. Lagen utgör en central del av det rättsliga ramverk som reglerar totalförsvarets aktivering. Lagen anger att beredskapen kan höjas i två steg i syfte att stärka landets försvarsförmåga. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Både skärpt och högsta beredskap kan avse viss del av landet eller viss verksamhet (4 §).

Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Skärpt beredskap är en mindre ingripande åtgärd än högsta beredskap och ger regeringen möjligheter till flexibilitet och anpassning av åtgärder efter den specifika situation som vid tillfället råder. När sådana förhållanden inte längre råder ska regeringen besluta att höjd beredskap inte längre ska gälla (1–5 §§).

Ett beslut om höjd beredskap tillkännages på det sätt som regeringen bestämmer, och får avse viss del av landet eller viss verksamhet (4 och 6 §§). Regeringen har reglerat tillkännagivande av beslut om höjd beredskap i 9 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap, fortsättningsvis kallad totalförsvarfsförordningen. Där anges att ett beslut om höjd beredskap, förutom på de sätt som föreskrivs i 4 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra förordningar, ska kungöras i radio och i tv. Om det råder högsta beredskap i hela landet kan regeringen även besluta att tillkännagivandet ska ske genom beredskapslarm (10 § totalförsvarfsförordningen).

Vid beredskapslarm ska flera författningar som är viktiga för totalförsvaret omedelbart tillämpas i sin helhet. Bl.a. aktiveras den arbetsrättsliga beredskapslagen (13 § totalförsvarfsförordningen). Beredskapslarm innebär även föreskrift om allmänna tjänsteplikt (14 § totalförsvarfsförordningen). Detta innebär att ett beslut om höjd beredskap som tillkännages genom beredskapslarm aktiverar andra fullmaktslagar. Det är dock möjligt att aktivera fullmaktslagar utan att först fatta beslut om att höja beredskapen.

Ett beslut om höjd beredskap får även betydelse för den verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner och regioner samt privata organisationer och företag. Detta framgår bl.a.

av 7 § totalförsvarslagen med kompletterande förordning, 1 § beredskapsförordningen samt i 1 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter.

Vid höjd beredskap behöver samhället snabbt kunna ställas om till krigsförhållanden, genomföra en nationell kraftsamling samt mobilisera militära och civila resurser som gynnar försvarsansträngningarna. Den enskildes eget ansvarstagande och beredskap samt acceptans för en avsevärt lägre nivå av samhällsservice utgör en central del i att motstå och lindra konsekvenser av allvarliga samhällsstörningar (prop. 2020/21:30 s. 86).

3.4 Totalförsvarets uppgifter

3.4.1 Ansvarsprincipen

En grundläggande princip inom det svenska totalförsvaret är den s.k. ansvarsprincipen. Den innebär att strukturer som gäller i fred så långt som möjligt även ska upprätthållas vid höjd beredskap. Det som är väl inarbetat i vardagen har också förutsättningar att fungera under ansträngda förhållanden. I en svår situation behöver samhället därför så långt som möjligt undvika att ändra ledningsförhållanden, organisation och arbetssätt. Principen har funnits som en vägledande princip inom det svenska totalförsvaret sedan åtminstone i början av 1980-talet (SOU 2021:25 s. 150–151). Den har vidare använts vid utformningen av både lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen, fortsättningsvis kallad överläggningsskyldighetslagen (se prop. 1981/82:179 s. 5) och den arbetsrättsliga beredskapslagen (prop. 1986/87:165 s. 13).

3.5 Totalförsvarets aktörer och deras ansvar

Ytterst ansvarig för totalförsvarets funktionssätt i dess helhet är riksdagen som är landets högsta beslutande församling även i krig. Vid krig eller krigsfara kan en krigsdelegation träda i riksdagens ställe (15 kap. 2 § regeringsformen). Delegationen utses enligt 13 kap. 11 § riksdagsordningen (2014:801) redan i fredstid och består av riksdagens talman och 50 proportionellt valda ledamöter.

Regeringen styr riket och verkställer det riksdagen har beslutat (1 kap. 6 § regeringsformen). Om riket är i krig och varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter får regeringen ta över uppgifterna i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget (15 kap. 5 § regeringsformen). Regeringen hanterar inför och vid höjd beredskap flertalet strategiska och nationellt övergripande frågeställningar. Exempelvis har regeringen att hantera beslut om beredskapshöjande åtgärder enligt totalförsvarslagen och prioritering av försvarsåtgärder.

Utöver riksdag och regering finns det många aktörer som ingår i totalförsvaret, både inom det militära och civila försvaret. Dessa aktörer har uppgifter både i fredstid och vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Den huvudsakliga aktören inom det militära försvaret är Försvarsmakten, som inkluderar Hemvärnet. Försvarsmakten stöds i sitt arbete av flera andra myndigheter däribland Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk samt Totalförsvarets forskningsinstitut.

Det civila försvaret omfattar hela samhället, utom det militära försvaret. Verksamheten bedrivs av många olika aktörer: statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer.

3.5.1 Myndigheternas uppgifter inom det civila försvaret

Alla myndigheter under regeringen har uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Det framgår av 1 § beredskapsförordningen. Syftet med förordningen är att myndigheterna genom sin verksamhet ska minska sårbarheter i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (1 §). Uppgifterna inkluderar arbete med risk- och sårbarhetsanalyser (7 §), att ansvara för att personal vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter vid fredstida krissituationer (8 §), att hantera fredstida krissituationer som berör myndighetens ansvarsområde (9 §) samt att lämna och skydda information (12–14 §§). Vissa myndigheter ska efter beslut av regeringen även ha en tjänsteman i beredskap (15 §) och upprätta en ledningsfunktion (16 §).

Inför och vid höjd beredskap ska varje myndighet beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet (10 §). I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare. I detta ingår möjligheten att, med stöd av anställningsavtalet, krigsplacera personal vid myndigheten som är anställd hos myndigheten och som inte tas i anspråk av totalförsvaret (11 §).

Sådana planeringsåtgärder kan även göras genom kollektivavtal. Exempelvis följer det av 4 § första punkten i nu gällande Avtal om arbetstid m.m. under krigs- och beredskapstillstånd (AKB), som gäller på det statliga området, att arbetstagare på statliga myndigheter är skyldiga att utöva annan statligt reglerad anställning eller en anställning vid statligt bolag.

Flera myndigheter har dessutom ett utpekat ansvar för försörjningsberedskap inom olika försörjningsområden. Exempel på sådana områden är energi, lagring av olja, läkemedel och sjukvårdsmateriel samt livsmedel och dricksvattenförsörjning. Se lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja, förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket, förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet och förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

Beredskapsmyndigheter

Statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner, och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret, ska enligt 18 § beredskapsförordningen vara beredskapsmyndigheter. Det finns 60 sådana myndigheter. Beredskapsmyndigheterna har, utöver de uppgifter som generellt gäller för myndigheter enligt 7–16 §§, ytterligare uppgifter. De ska t.ex. lämna en risk- och sårbarhetsbedömning till Regeringskansliet och till MSB (19 §) samt särskilt samverka med varandra och andra aktörer, som Försvarsmakten (20 § punkterna 3 och 4) och näringslivet (24 §). Beredskapsmyndigheterna ska även anskaffa de förnödenheter och utrustning som krävs för att de ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap och

därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation (20 § punkterna 10 och 11).

Sektorsansvariga beredskapsmyndigheter

Vissa av beredskapsmyndigheterna ingår i beredskapssektorer (23 § beredskapsförordningen). Det finns totalt tio beredskapssektorer. För varje sektor utses en sektorsansvarig myndighet, som ska leda arbetet med att samordna åtgärder både inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (23 §). I bilaga 1 och 2 till förordningen framgår vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter, beredskapssektorernas indelning och vilka som är sektorsansvariga myndigheter.

Statliga myndigheter med särskilt ansvar för totalförvarsplaneringen med parterna på arbetsmarknaden

Regeringen har även utsett vissa myndigheter att ansvara för totalförvarsplaneringen med bl.a. näringsidkare enligt överläggningsskyldighetslagen och förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen, fortsättningsvis kallad överläggningsskyldighetsförordningen. Dessa myndigheter benämns i detta sammanhang totalförvarsmyndigheter och deras uppgifter beskrivs närmare i kapitel 12.

I augusti 2023 lämnades Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50). I betänkandet föreslås att samtliga beredskapsmyndigheter, med undantag för Säkerhetspolisen, ska bli totalförvarsmyndigheter enligt överläggningsskyldighetslagen. Syftet med förslaget är enligt utredningen att möjliggöra för beredskapsmyndigheterna att få del av nödvändig information från näringsidkare för sitt analysarbete. Vidare föreslår utredningen att överläggningsskyldighetslagen utökas till att även omfatta planeringen av försörjningsberedskapen. Betänkandet remissbehandlas när detta skrivs.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har särskilda uppgifter inom det civila försvaret

MSB är både en beredskapsmyndighet och en sektorsansvarig myndighet samt har särskilda uppgifter inom det civila försvaret. I förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anges att myndigheten ska utveckla och stödja arbetet med civilt försvar och arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera bl.a. konsekvenser av krig och krigsfara (1 § punkterna 1 och 3).

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna utgör viktiga aktörer inom det civila försvaret. Förutom att de är beredskaps- och totalförsvarsmyndigheter ska de även verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås, enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Det innebär bl.a. följande. De ska samordna de civila försvarsåtgärderna och verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning. Länsstyrelsen ska i samråd med Försvarsmakten och med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion verka för att det civila och det militära försvaret samordnas. I samråd med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig ska den verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Länsstyrelserna ansvarar även för att en samlad regional lägesbild sammanställs.

I förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser framgår att de utpekade civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar samt deras uppgifter inför och vid höjd beredskap.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap (9 §). De ska bl.a. särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna, och i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas, ansvara för att en samlad lägesbild sammanställs samt hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser samt om vidtagna och pla-

nerade åtgärder. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska vid höjd beredskap på alla sätt försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, relevanta myndigheter, länsstyrelser inom civilområdet och med övriga civilområdesansvariga länsstyrelser (11 §).

Kommuner och regioner

Kommuner och regioner är viktiga aktörer på den lokala respektive den regionala nivån. Deras uppgifter och skyldigheter inför och vid höjd beredskap är reglerade i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt i tillhörande förordning (2006:637). De ska bl.a. ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Av planerna ska framgå krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap. Planeringen ska avse såväl beredskapshöjningar efter hand som omedelbart intagande av högsta beredskap (4 och 5 §§ i förordningen).

3.5.2 Näringslivets och arbetsmarknadens parter roll inom det civila försvaret

Näringslivet är en central aktör i det civila försvaret och som leverantör till det militära försvaret. I Sverige finns enligt SCB:s företagsregister för närvarande fler än 1 600 000 företag. Näringslivet omfattar allt från multinationella företag till lokala småföretag. Det är i stor utsträckning privata aktörer som äger, driver och finansierar många av de viktigaste samhällsfunktionerna, både när det gäller produktion av varor och tillhandahållande av tjänster. Näringslivet är därmed av central betydelse för försörjningsberedskapen i totalförsvaret.

I Sverige finns vidare en lång tradition av fackligt arbete på arbetsmarknaden där arbetstagare har organiserat sig för att påverka sin arbetssituation. Detta har även lett till att en stor del av arbetsmarknaden omfattas av kollektivavtal som reglerar arbetstagarnas medbestämmande och arbetsvillkor. Enligt Medlingsinstitutet var 2022 närmare 70 procent av de anställda i Sverige medlemmar i en facklig organisation och ungefär 80 procent av de privata arbetsgivarna bundna

av ett kollektivavtal. Genom arbetsmarknadens parter inflytande över de arbetsvillkor som ska gälla inom olika verksamheter har de stor betydelse för näringslivets effektivitet, framför allt under sådana förhållanden då arbetsförhållandena är ansträngda. Det finns därför krav på näringslivet och arbetsmarknadens parter att delta i totalförvarsplaneringen på olika sätt i överläggningskyldighetslagen. Mer om detta i kapitel 12.

3.6 Totalförsvarets tillgång till utrustning och personal

För att totalförsvaret ska kunna utföra sina uppgifter behöver dess behov av utrustning och personal tillgodoses. Tillgången och finansieringen av resurser till totalförsvarets styrs framför allt genom totalförsvarspropositionerna, totalförvarsplaneringen och genom att näringslivet levererar efterfrågade produkter och tjänster till totalförsvaret.

I det fall detta inte är tillräckligt finns ett antal lagar som kompletterar varandra. Här avser vi främst förfogandelagen, lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt, fortsättningsvis kallad totalförvarspliktslagen och den arbetsrättsliga beredskapslagen. Förfogandelagen reglerar möjligheterna att i vissa situationer genom förfogande tillgodose vissa behov hos totalförsvaret och försörjningen av folket under höjd beredskap. Lagen ger t.ex. staten rätt att ta fastigheter och anläggningar i anspråk och kräva att en viss produktion av vara eller tjänst utförs. På så sätt har regeringen möjlighet att styra produktionen av varor och tjänster som bedöms vara viktiga för totalförsvarets behov.

Behovet av arbetskraft för framställande av totalförsvarsviktig produktion eller upprätthållande av samhällsviktig verksamhet eller hur och hur mycket arbetskraften kan tas i anspråk tillgodoses dock inte genom förfogandelagen utan måste kompletteras av annan lagstiftning (Ds A 1982:3 s. 13–15). Utredningen bedömer här att två förutsättningar behöver finnas för handen. För det första måste det finnas ett system för bemanning som uppfyller totalförsvarets behov av personal. I detta syfte finns totalförvarspliktslagen som ska se till att personal som är viktig för totalförsvaret kan tas i anspråk med allmän tjänsteplikt. Det går vi igenom i följande avsnitt nedan. För det andra måste personalen kunna disponeras på det för totalförsvaret mest ändamålsenliga sättet, dvs. det måste i lagstiftning och kol-

lektivavtal finnas regler för hur mycket och ofta de kan arbeta. Det går vi igenom i kapitel 7–11.

3.7 Totalförsvarets bemanning

Bemanningen av totalförsvaret tillgodoses dels genom reglerna om plikt-tjänstgöring i totalförvarspliktslagen, dels av reglerna i den svenska arbetsrätten. De grupper som bemannar totalförsvaret i fredstid består av anställd personal och individer som tas i anspråk med värn- och civilplikt samt frivilliga. Om beredskapen höjs finns härutöver totalförvarspliktiga personer mellan 16 och 70 år som kan tas i anspråk för arbete enligt reglerna om allmän tjänsteplikt i totalförvarspliktslagen. I denna grupp ingår exempelvis gymnasieelever och pensionärer.

Det civila försvaret bemannas främst av anställd personal eller uppdragstagare som vid höjd beredskap fortsätter sin tjänstgöring, förutsatt att de inte är krigsplacerade i det militära försvaret. Totalförsvarets behov av arbetskraft kan även styras genom lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång. I lagen finns möjlighet att styra tillgången på arbetskraft till de verksamheter och områden som är av särskild vikt för totalförvarsansträngningarna (t.ex. hälso- och sjukvård eller vägtransporter). Reglerna innebär bl.a. att regeringen kan föreskriva om förbud mot privat arbetsförmedling (2 §). Regeringen får vidare förbjuda arbetsgivare att anställa arbetstagare som inte anvisats av en offentlig arbetsförmedling eller med dess medgivande om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft inom viss verksamhet (3 §). Även möjligheten för personer med en anställning att söka jobb inom sådana verksamheter kan därmed vara begränsad.

För att veta vem som ska tjänstgöra var i totalförsvarets olika verksamheter finns systemet med krigsplacering. Krigsplacering används i två olika betydelser. Den första avser krigsplacering med stöd av totalförvarspliktslagen. En sådan krigsplacering omfattar värn- eller civilplikt och medför skyldigheter såväl i fredstid som vid höjd beredskap. Det är straffbart att utebli eller avvika från värn- eller civilplikten.

Den andra betydelsen av krigsplacering används för att beskriva den planeringsåtgärd som till exempel myndigheter, kommuner och företag gör inför ett eventuellt beslut om allmän tjänsteplikt. Dessa beslut fattas inte med stöd av totalförvarspliktslagen utan handlar om organisatoriska beslut som en arbetsgivare fattar inom ramen för sin organi-

sation för att säkerställa att rätt person är på rätt plats när beredskapen höjs. Ett sådant beslut får inga direkta rättsverkningar för den enskilde utan plikten att tjänstgöra inträder först när regeringen beslutar om allmän tjänsteplikt. Om en anställd avslutar sin anställning i fredstid upphör krigsplaceringen.

3.7.1 Bemanning av det militära försvaret

Under normala förhållanden bemannas det militära försvaret av militär och civil personal. När beredskapen höjs omfattas normalt den anställda personalen av den allmänna tjänsteplikten som vi beskriver nedan. Utöver dessa finns möjlighet för Försvarsmakten att ta i anspråk totalförsvarspliktiga och avtalspersonal, såsom hemvärnssoldater och krigsfrivilliga för tjänstgöring inom Försvarsmakten.

3.7.2 Totalförsvarsplikt

Totalförsvarsplikten har betydelse för hela totalförsvaret och omfattar alla individer bosatta i Sverige från början av det kalenderår de fyller 16 år till slutet av det kalenderår de fyller 70 år (1 kap. 2 § totalförsvarspliktslagen). En totalförsvarspliktig är skyldig att bl.a. tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. En sådan tjänstgöring fullgörs genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt (1 kap. 4 § totalförsvarspliktslagen).

Värnplikt och civilplikt

Värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten. Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller nitton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller fyrtiosju år. Civilplikten ska fullgöras inom de verksamheter som regeringen bestämmer. Enligt bilagan till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt får civilplikt bland annat fullgöras inom befolkningsskydd, räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Civilplikt får även fullgöras inom vissa verksamheter

inom Försvarsmakten. Civilplikten syftar i första hand till att förstärka vissa verksamheter vid höjd beredskap genom att tillföra personer från andra verksamheter.

Värnplikt och civilplikt omfattar en skyldighet för totalförsvarspliktiga att genomföra mönstring, fullgöra grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskaps- och krigstjänstgöring.

Allmän tjänsteplikt

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 (6 kap. 1 § totalförsvarspliktlagen). Allmän tjänsteplikt kan fullgöras på flera sätt. Antingen genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning och då är skyldig att utföra arbete enligt anställningsavtalet. Vidare kan plikten genomföras genom att den totalförsvarspliktige fullföljer ett uppdrag. Denne är då underkastad allmän tjänsteplikt så länge uppdraget fullgörs. Härmed avses såväl förtroendeuppdrag som uppdrag i affärsförhållanden (prop. 1994/95:6 s. 191). Vidare kan allmän tjänsteplikt utföras genom att den pliktige tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller utför arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska besluta hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och vilka arbetstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt (6 kap. 2 och 3 §§ totalförsvarspliktslagen).

Fördelningen mellan värn- och civilpliktiga och allmänt tjänstepliktiga har varierat över tid. Tidigare kunde en procentuellt mycket större andel av befolkningen tas i anspråk med värn- och civilplikt. Enligt den senaste totalförsvarspropositionen ska Försvarsmaktens krigsorganisation utökas från dagens cirka 60 000 personer till 90 000 personer (prop. 2020/21:30 s. 109–110).

Detta innebär att totalförsvaret främst kommer att bemannas med anställd personal som kan tas i anspråk med allmän tjänsteplikt.

3.7.3 Frivillig personal och krigsfrivilliga

Ytterligare en grupp som finns tillgänglig för totalförsvaret både i fredstid och under höjd beredskap är frivillig personal. De regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet och avser bl.a. Frivilliga flygkåren, Riksförbundet Sveriges lottakårer och Svenska brukshundsklubben. De frivilliga försvarsorganisationerna rekryterar och utbildar frivilliga för en mängd olika uppgifter inom totalförsvaret. De frivilliga kan sedan ingå avtal med myndigheter som har uppgifter inom totalförsvaret om att tjänstgöra inom totalförsvaret. En sådan person benämns avtalspersonal. Genom frivilligorganisationerna krigsplaceras ett stort antal personer på specialistbefattningar och utgör därmed viktiga förstärkningsresurser i totalförsvaret.

Utöver frivilliga som tjänstgör genom avtal finns personer som med stöd av särskilda föreskrifter har antagits som krigsfrivilliga. Det är Försvarsmakten som utfärdar dessa föreskrifter och reglerar deras villkor.

Om beredskapen höjs kan de frivilliga tas i anspråk med allmän tjänsteplikt.

3.7.4 Arbetsvillkor för tjänstepliktig personal och anställda

För anställda i Sverige gäller svensk arbetsrätt och de villkor som regleras i tillämpliga kollektivavtal och anställningsavtal.

För värn- och civilpliktiga gäller dock inte arbetsrättsliga regler, bortsett från vissa regler i 2–4 och 7–9 kap. arbetsmiljölagen som ska tillämpas även på denna grupp. Skyldigheter för värn- och civilpliktiga regleras i totalförsvarspliktslagen som medför en del inskränkningar i deras fri- och rättigheter. Eftersom värn- och civilpliktig personal inte är anställd personal omfattas de inte av arbetsrättsliga regler och därmed inte heller av reglerna i den arbetsrättsliga beredskapslagen.

Den som fullgör allmän tjänsteplikt genom att utföra arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer har rätt till samma förmåner och arbetsvillkor i övrigt som på grund av avtal eller annars gäller för liknande arbete. Om villkoren inte kan bestämmas ska de i stället fastställas till vad som är skäligt med hänsyn till arbetets art och omfattning samt omständigheterna i övrigt (8 kap. 3 § totalförsvarspliktslagen). Rätt till ersättning för den

som fullgör sin allmänna tjänsteplikt genom att kvarstå i sin anställning eller fullgöra sitt uppdrag regleras däremot inte. Avsikten är dock att anställningen eller uppdraget i sådana fall ska löpa vidare med enda skillnaden att den som utför arbetet eller uppdraget under straffansvar är förhindrad att lämna anställningen eller uppdraget (prop. 1994/95:6 s. 195). De regler som finns i arbetsrättslig lagstiftning, t.ex. i den arbetsrättsliga beredskapslagen, i kollektivavtal och i anställningsavtal ska således fortsätta att tillämpas.

4 Kartläggning av totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapsreglering

Vi har fått i uppdrag att kartlägga och analysera behoven av en anpassad arbetsrättslig beredskapslagstiftning med utgångspunkt i intresset av ett starkt totalförsvaret. I detta kapitel redogör vi för totalförsvarfsplaneringen och de bedömningar som gjordes av totalförsvarets behov när den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen infördes. Därefter redogör vi för hur förhållandena avseende framför allt hur sättet för hur kriget förs har förändrats och för det nuvarande säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget. Avslutningsvis överväger vi vilka behov dagens totalförsvaret har av en arbetsrättslig beredskapslagstiftning.

4.1 Totalförsvarfsplanering

Den aktuella säkerhetspolitiska och militärstrategiska situationen styr Sveriges totalförsvarfsplanering och påverkar därmed i förlängningen även totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapslagstiftning.

I Sverige planeras inriktningen av den långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiken i femårscykler. Inriktningen presenteras i propositioner som regeringen överlämnar till riksdagen. Tidigare utgick planeringen från att en parlamentarisk försvarsutredning lade fram ett förslag till riksdagsbeslut om totalförsvaret. Sedan 1995 ansvarar i stället en särskild försvarsberedning för samråd mellan företrädare för regeringen och riksdagspartierna om nästa långsiktiga försvarsbeslut. Försvarsberedningens rapporter har i vissa fall publicerats i departements-

serien och utgjort grunden för försvars- och försvarsinriktningsbesluten.

De senaste rapporterna är *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66), *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8), *Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Ds 2023:19) samt *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12).

Efter att en inriktningsproposition har behandlats av riksdagen ansvarar regeringen för att politiken genomförs. Detta sker genom att regeringen fördelar ut uppdrag och uppgifter till Försvarsmakten och andra myndigheter. Ett sådant exempel är Försvarsmaktens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps uppdrag att främja och utveckla planeringen av totalförsvaret som redovisas i rapporten *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, FM2021-17683:2, MSB2020-16261-3.

Uppföljning av arbetet inom totalförsvaret sker årligen genom att regeringen i budgetpropositionerna lämnar en samlad resultatredovisning av utvecklingen inom totalförsvaret.

4.2 Utvecklingen av totalförsvarets behov

4.2.1 Totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapslagstiftning på 1980-talet

När den administrativa beredskapen på arbetsrättens område började ses över på 1980-talet gjordes en övergripande analys av totalförsvarets behov av anpassningar i arbetsrätten, samt även i arbetsmiljölagen och arbetstidslagen, framför allt i promemorian *Administrativ beredskap på arbetsrättens område* (Ds A 1982:3). Promemorian innehöll inte några konkreta förslag på ändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen men mynnade ut i förslag om arbetsmarknadsorganisationernas medverkan i totalförvarsplaneringen, vilket kom att regleras i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen, som behandlas i kapitel 12. Lagen reglerar bl.a. skyldighet för arbetsmarknadens parter att överlägga med totalförvarsmyndigheterna om sina uppgifter i totalförsvaret och med sina motparter om kollektivavtal.

I promemorian angavs att det tidigare antagits att ett militärt angrepp mot Sverige skulle komma till stånd efter en tids successivt höjd spänning eller ett öppet krig mellan maktblocken i Central-europa. En konflikt i Europa kunde i sin tur ha föregåtts av lokala kriser i andra delar av världen och även av ökade störningar i världshandeln. Under denna tid, dvs. innan beredskapen höjs i Sverige, bedömdes det finnas tid att vidta väsentliga beredskapshöjande åtgärder inom landet, vilka av olika skäl fått anstå under normala fredsförhållanden. Det gällde främst produktionen av materiel till Försvarsmakten och övriga delar av totalförsvaret men även utförande av befästnings- och skyddsrumsarbeten etc. Den militärtekniska utvecklingen ansågs dock ha lett till att förutsättningarna för ett överraskande anfall, eller ett anfall efter kort förvarning, mot Sverige hade ökat. Totalförsvaret behövde därför vara berett att kunna verka med full styrka efter ingen eller mycket kort förvarningstid. För att effektivt kunna bemöta ett överraskande anfall ansågs det finnas behov av författningsberedskap, dvs. att redan i fredstid upprätta bemyndiganden för regeringen samt beslutade och offentliggjorda beredskapsförfattningar (Ds A 1982:3 s. 6. Se även 1978 års försvarskommittés bedömning som redovisas i Ds Fö 1981:1 s. 118).

Den mest kritiska situationen bedömdes uppstå om landet drabbades av ett överraskande angrepp. Det ansågs vara i en sådan situation som de största omställningarna i samhället skulle behöva ske eftersom Försvarsmakten mobiliserar, den forcerade produktionen sätts i gång och olika samhällsfunktioner krigsorganiserar samtidigt. Någon tid för förhandlingar eller beredningar finns inte i en sådan situation utan de åtgärder som behöver vidtas måste vara planerade i förväg (Ds A 1982:3 s. 39).

Det civila försvaret förutsattes, om försörjningsstandarden anpassades efter förhållandena, kunna trygga försörjningen av det svenska samhället om landet helt eller delvis skulle bli hänvisat till egna försörjningsresurser. Försörjningen måste då fortlöpande kunna anpassas till ändrade förhållanden orsakade av det tillstånd som Sverige skulle befinna sig i (Ds A 1982:3 s. 21).

Senare, när riksdagen beslutade den arbetsrättsliga beredskapslagen, hänvisade regeringen i propositionen till promemorians bedömning av totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapslagstiftning (jfr prop. 1986/87:165 s. 11).

Påverkan på arbetsmarknaden

Under 1980-talet bedömdes krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bl.a. kunna få till följd att viktig industri snabbt måste kunna anpassas efter krisens utveckling och ändrade förutsättningar beträffande tillgång till energi, råvaror, komponenter, arbetskraft och andra produktionsförutsättningar. Nya produkter skulle kunna behövas tas fram och produkter som inte tillverkas vid tillfället skulle kunna behöva ersätta mindre angelägna produkter. Hos en del producenter förutsågs produktionen öka kraftigt, medan den kunde minska hos andra, om produktionen bedöms vara mindre angelägen för totalförsvaret. Inkallelser skulle kunna drabba stora delar av den ordinarie arbetsstyrkan samtidigt som stora och snabba omflyttningar av personal kunde bli nödvändiga. Efter mobilisering kunde det dessutom kunna behövas en ökad arbetsinsats från de kvarvarandes sida (Ds A 1982:3 s. 41).

Det ansågs även vara naturligt att förutsättningarna för en god arbetsmiljö skulle kunna minska i en sådan situation. Tillgången till lokaler kunde bli svår och det ansågs kunna uppstå behov av att använda lokaler för andra ändamål än vad de ursprungligen byggts för eller som på olika sätt skadats. Omställningen av produktion skulle också kunna innebära behov av att använda äldre maskiner som inte uppfyller gällande standarder. Vid forcerade leveranser befarades vidare att nyanställningar inte skulle räcka till för att möta behovet av en ökad arbetsinsats och särskilt beträffande den yrkesskickliga arbetskraften kunde övertid bli aktuellt. Det ansågs även behövas ändrade arbetstider och skiftgång och vid en del enheter borde produktionen kunna bedrivas dygnet runt. Det konstaterades dessutom att den tillåtna övertiden redan i fredstid ofta utnyttjas maximalt. För ett skymningsläge kunde alltså mer övertid behöva tas ut än vad som medges i lag och kollektivavtal (Ds A 1982:3 s. 41, 47 och 49).

Sammanfattningsvis bedömdes totalförsvaret ha behov av en lagstiftning som underlättar för totalförsvarsviktig verksamhet att ställa om sin produktion av varor och tjänster utefter de ändrade förutsättningar som kan uppstå vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. För att det skulle vara möjligt att tillgodose dessa behov även vid överraskande angrepp ansågs det finnas behov av att redan under normala förhållanden förbereda de anpassningar i arbetsrättsliga regler och beredskapsavtal som kunde förutses behövas för att ställa om

produktionen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

4.2.2 Kalla krigets slut och nedrustningen av totalförsvaret

På 1980-talet förbättrades gradvis relationerna mellan USA och Sovjetunionen. I november 1989 raserades Berlinmuren och knappt ett år senare återförenades Väst- och Östtyskland. Två år senare, i september 1991, upplöstes Sovjetunionen och därefter Warszawapakten. Det kalla kriget tog slut.

Inför försvarsbeslutet 1992 avskrevs hotet om ett storskaligt angrepp på Centraleuropa samtidigt som det förbättrade omvärldsläget betonades (prop. 1991/92:102 s. 14 och 26).

Inför försvarsbeslutet 1996 bedömdes det säkerhetspolitiska läget ha förändrats ytterligare och faran för ett storkrig i Europa bedömdes ha minskat drastiskt. Eftersom ett väpnat anfall mot Sverige inte bedömdes vara sannolikt annat än i samband med ett stormaktskrig ansågs det säkerhetspolitiska läget vara gott. Det fanns därmed förutsättningar att ytterligare dra ner på försvaret. (prop. 1995/96:12 s. 4 och 15).

Inför försvarsbeslutet år 2000 konstaterades att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen för Sverige kvarstod vad avsåg militära hot. Det bedömdes inte att det inom den närmaste tioårsperioden fanns något invasionshot, förutsatt att landet behöll en grundläggande försvarsförmåga. Liknande bedömningar gjordes även i de följande försvarsbesluten 2004 och 2009.

Nedskärningen av försvaret och omställningen till ett insatsförsvaret fortsatte genom försvarsbeslutet år 2004 (prop. 2004/05:5 s. 2, 23, 25–30.)

I försvarsbeslutet år 2009 infördes ett nytt personalförsörjningssystem som innebär att värnpliktiga soldater skulle ersättas av anställda soldater. Om behov skulle uppstå kunde dock personalförsörjningen även baseras totalförsvarspliktslagstiftningen (prop. 2008/09:140 s. 77–79). Den allmänna värnplikten och civilplikten avskaffades i praktiken (prop. 2009/10:160 s. 77–80).

Allt detta medförde betydande förändringar av det svenska totalförsvaret. Planeringen för höjd beredskap bromsades kraftigt in för

att i början av 2000-talet i praktiken helt upphöra (prop. 2014/15:109 s. 57–59).

4.2.3 Dagens säkerhetspolitiska och militärstrategiska läge

Den senaste totalförsvarspropositionen, *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) slår fast de övergripande utgångspunkterna och målen för totalförsvaret, dvs. det militära försvaret och det civila försvaret, för perioden 2021–2025. Vidare ges en övergripande inriktning för perioden 2026–2030.

Av propositionen framgår att regeringen delar Förvarsberedningens bedömning att personalbehovet inom det civila försvaret framför allt kommer att tillgodoses av anställd personal som i händelse av höjd beredskap tjänstgör med stöd av den allmänna tjänsteplikten (prop. 2020/21:30 s. 133).

I propositionen redogör regeringen vidare för sin bedömning att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats. Regeringen konstaterar vidare att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan heller inte uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Landet blir också oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i närområdet. Sveriges säkerhetspolitiska läge påverkas också av hybridhot, cyberattacker och gränsöverskridande terrorism samt klimatförändringarnas effekter på fred och säkerhet (prop. 2020/21:30 s. 69).

I propositionen konstateras vidare att Sverige i dag står inför en mångfacetterad hotbild med antagonistiska åtgärder och angrepp som genomförs mot vårt land. Hoten riktar sig främst mot civila funktioner i samhället. Antalet statsunderstödda cyberangrepp ökar fortlöpande och angriparnas metoder utvecklas. Syftet med operationerna kan vara att hitta information om försvarsförmågan eller ståndpunkter inför en förhandling men kan också röra sig om att stjäla patent, forskningsresultat, industrihemligheter eller om att störa eller förstöra kritisk infrastruktur. Effekterna av ett antagonistiskt cyberangrepp kan få lika stora konsekvenser för våra samhällsviktiga funktioner och kritiska it-system som ett konventionellt väpnat angrepp. (prop. 2020/21:30 s. 63).

Regeringens bedömning var därför att totalförsvarets förmåga bör stärkas och att Sveriges bilaterala och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas (prop. 2020/21:30 s. 67).

Enligt regeringens bedömning har även Sveriges militärstrategiska läge försämrats under de senaste åren, bl.a. som ett resultat av att den ryska militära förmågan har ökat och att Ryssland är berett att använda militära medel för att nå politiska mål. En större konflikt skulle kunna inledas med ett angrepp på Sverige i syfte att besätta en del av svenskt territorium för egna militära ändamål eller för att neka en annan parts tillträde till svenskt territorium. Ett angrepp skulle också kunna syfta till att hindra Sverige från att direkt eller indirekt kunna bistå en annan part i konflikten. Sverige behöver således i sig inte vara huvudmålet för angriparen (prop. 2020/21:30 s. 84).

Ryssland inledde anfallskriget mot Ukraina den 24 februari 2022. Kriget har medfört ett behov av att se över och omvärdera den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. I rapporten *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige* (Ds 2022:7 s. 22), framhålls att Rysslands agerande innebär att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och övriga Europa på ett väsentligt sätt har försämrats jämfört med bedömningen i totalförsvarspropositionen för 2021–2025 (prop. 2020/21:30) och att detta kräver att Sverige stärker sin försvarsförmåga och fördjupar existerande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten.

Sverige har ingått en rad internationella försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten, både multi- och bilaterala sådana (se t.ex. skr. 2020/21:56. Den 18 maj 2022 lämnade Sverige även in en ansökan om medlemskap i Nato.

Försvarsberedningen har i sin rapport *Allvarstid* angett att svensk säkerhetspolitik måste beakta risken att Rysslands krig mot Ukraina eskalerar till ett större krig i Europa. Det kan också innebära att kärnvapen eller andra massförstörelsevapen används med katastrofala konsekvenser för säkerheten globalt men särskilt i Europa, inklusive lidande och död för oskyldiga människor (Ds 2023:19 s. 13).

Regeringen har med anledning av den återupptagna totalförsvarsplaneringen tillsatt flera andra utredningar som har betydelse för totalförsvaret. Vissa av dem har tydliga beröringspunkter med vårt uppdrag. Utredningen om en nationell samordning av försörjningsberedskapen lämnade sitt betänkande (SOU 2023:50) till regeringen i slutet av augusti. Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13)

förväntas redovisat sitt uppdrag under slutet av november 2023. Regeringen har också tillsatt en utredning om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (Fö 2023:03). Den ska redovisa sitt uppdrag under slutet av januari 2025.

4.2.4 Sättet att föra krig har förändrats

Enligt totalförsvarspropositionen är det inte bara det säkerhetspolitiska- och militärstrategiska läget som har förändrats utan även själva sättet för hur krig förs. Militärt våld används numera ofta i kombination med andra medel i syfte att påverka motståndaren på de sätt som bedöms nödvändiga. Hoten kan bestå av olika påverkansoperationer, som sabotage och likvidering av nyckelpersonal. En antagonist kan även försöka störa samhällens funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer. Detta för att störa ett lands förmåga att fatta beslut och sänka dess försvarsvilja. Digitalisering, centralisering och tekniska beroenden medför vidare sårbarheter som kan utnyttjas av en antagonist. Vanligen finns det inte en otvetydigt identifierbar statsaktör bakom åtgärderna, vilket försvårar möjligheten att svara med lämpliga åtgärder. Även om sådan s.k. icke-linjär krigföring funnits i alla tider har det med digitaliseringens genombrott i samhället uppkommit nya sätt att utföra sådana handlingar på samtidigt som samhället blivit sårbart för nya typer av angrepp (prop. 2020/21:30 s. 60–61).

Under senare år har vidare respekten för internationella normer och avtal försvagats. Detta har bl.a. manifesterats på massförstörelsevapnens område där Ryssland, men även andra kärnvapenstater, investerar för att utveckla och modernisera sin kärnvapenarsenal. Ryssland använder sina kärnvapen för att sända säkerhetspolitiska signaler, vilket lett till allt större oro i omvärlden. Även biologiska vapen och toxinvapen utgör ett hot. Exempelvis har biologiska ämnen använts för attentat. Respekten för förbud mot användande av kemiska vapen har också försvagats och de har vid upprepade tillfällen använts i de pågående konflikterna i Irak och Syrien. Det kan därmed inte uteslutas att de kommer att användas i en framtida konflikt. Flera stater bedömer att även terrorism utgör ett av de främsta hoten mot den nationella säkerheten (prop. 2020/21:30 s. 64).

4.3 Överväganden: Totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapsreglering

Bedömning: Totalförsvaret har under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden behov av att arbetsmarknaden snabbt kan ställa om och anpassas utifrån rådande beredskapsförhållanden. För att kunna bedriva totalförsvarsviktig verksamhet har totalförsvarets vidare behov av att arbetsmarknaden kan

- undvika stridsåtgärder, arbetstvister och förhandlingar som försenar produktionen av varor, tjänster och upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet,
- att arbetsgivare enkelt och snabbt kan anställa och säga upp personal, och
- att arbetsgivare kan begränsa ledigheter.

Därtill måste det vara möjligt att kunna ändra kraven för vissa arbetsmiljöfaktorer och att öka arbetstidsuttaget.

Mer än fyrtio år har gått sedan den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen trädde i kraft och omvärldsläget är nu delvis ett annat. Det allvarliga säkerhetspolitiska läget är framför en konsekvens av Rysslands anfällskrig mot Ukraina.

Sverige har gått med i EU och andra internationella åtaganden har uppkommit efterhand, bl.a. gentemot Internationella arbetsorganisationen (ILO). Sverige har även fördjupat sitt försvarssamarbete med Finland samt ansökt om medlemskap i Nato, vilket i sin tur ställer nya krav på det svenska totalförsvarets förmåga att bistå allierade vid en militär konflikt.

Vidare har sättet för hur krig förs förändrats sedan övervägandena om totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapsreglering gjordes på 1980-talet. Militärt våld används numera ofta i kombination med andra medel i syfte att påverka motståndaren.

En bedömning av totalförsvarets behov av arbetsrättslig beredskapslagstiftning måste göras med beaktande av alla dessa omständigheter.

Dagens totalförsvaret verkar delvis i en annan typ av säkerhetspolitisk kontext än tidigare, där hoten mot Sverige inte bara består

av militära sådana utan även av hybridhot. En slutsats av detta är att dagens totalförsvaret sannolikt i vissa delar har behov av personal med en helt annan och mer specialiserad kompetens än vad som behövdes för fyrtio år sedan för att samhället ska kunna stå emot digitala attacker och påverkanskampanjer. Behoven av specialistkompetens tillgodoses dock inte med hjälp av den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen utan kräver åtgärder som ligger helt utanför denna utredning.

Även samhället i övrigt har förändrats mycket sedan den arbetsrättsliga beredskapslagens tillkomst t.ex. när det gäller ägandeformer, globaliseringen och hur arbetslivet organiseras. Trots dessa förändringar, jämte det förändrade säkerhets- och militärpolitiska läget och det nya sättet krig bedrivs på, anser vi att den analys av totalförsvarets övergripande behov av arbetsrättslig beredskapslagstiftning som gjordes i samband med att den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen togs fram under 1980-talet i huvudsak är relevant. Vi bedömer således att totalförsvaret även i fortsättningen behöver ha så stor tillgång till arbetskraften som möjligt.

Ett sätt att tillgodose behovet av arbetskraft är att det inte ska vidtas några stridsåtgärder på arbetsmarknaden som skadar totalförsvarets produktion och att arbetstvister och förhandlingar som försenar produktionen av varor, tjänster och upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet undviks.

Precis som tidigare behöver även tillgänglig personal kunna användas på det mest ändamålsenliga viset. Verksamheter behöver snabbt kunna ställa om sin produktion av varor och tjänster och därmed kunna anpassa driften till de ändrade förutsättningarna. Detta gäller oavsett om det handlar om att öka eller skynda på befintlig produktion eller ställa om och producera andra varor eller tjänster än tidigare, eller till följd av att det är brist på tillgängliga råvaror och reservdelar eller att verksamheten måste bedrivas i mindre lämpliga lokaler med föråldrad utrustning. Verksamheterna behöver även både kunna gå upp och ned i produktionstakt beroende på vilka produkter och tjänster som behövs vid tillfället.

Krig, krigsfara och extraordinära förhållanden medför sannolikt också att det kommer vara störningar i tillgången till rätt utbildad och arbetsför personal. Smittsamma sjukdomar, begränsningar i persontransporter, mobilisering vid krigsutbrott (personal som krigsplacerats i annan verksamhet) och ett stort skadeutfall eller många avlidna på grund av stridshandlingar är omständigheter som pekas ut som per-

sonalrelaterade störningar (SOU 2023:50 s. 79–80). Vissa arbetsgivares behov av personal kommer därmed öka och den arbetstid som kan tas ut av arbetstagarna per vecka behöver kunna skalas upp. Vidare kan arbetsgivarna behöva säkra tillgången till sin personal genom att återkalla eller neka ledigheter.

Krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan även innebära att personal kan behöva byta arbetsuppgifter eller flytta till en annan arbetsplats, som kanske ligger på en annan ort. För offentliganställda kan det även finnas behov att flytta mellan t.ex. olika myndigheter eller olika regioner.

Arbetsgivarna behöver dessutom kunna få rätt utbildad personal på plats så snabbt och enkelt som möjligt för att kunna öka produktionen av varor och tjänster. Det bör därför vara enkelt att visstidsanställa personal, och reglerna om omplacering, turordning och företrädesrätt bör inte hindra arbetsgivaren från att omplacera personal eller anställa personal med rätt kompetens som enkelt och snabbt kan komma in i produktionen. När situationen kräver det behöver arbetsgivare även snabbt kunna minska arbetsstyrkan.

Enligt vår bedömning påverkar inte heller den utveckling som skett, avseende det nya sättet att föra krig eller det förändrade säkerhetspolitiska läget, totalförsvarets övergripande behov av stöd från arbetsmarknadens parter. Arbetsmarknadens parter har ett stort inflytande över både arbetsmarknaden i stort och individuella verksamheter. De är särskilt viktiga samarbetsparter för de myndigheter som ska ansvara totalförsvarsplaneringen i fredstid. Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kommer samarbetet mellan arbetsgivare, arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer att vara ännu viktigare för att kunna upprätthålla totalförsvarsviktiga verksamheter under svåra förhållanden. Parternas samverkan behöver tryggas samtidigt som det öppnas möjligheter för arbetsgivare att snabbt fatta beslut när totalförsvarsansträngningen kräver det. Vidare behöver parternas samverkan och tvistelösning anpassas till olika situationer som kan uppstå, exempelvis när centrala organisationer och domstolar inte går att nå på grund av bristande kommunikation.

Arbetsmiljön måste också kunna anpassas till sämre förutsättningar. Detta kan t.ex. innebära att det behöver finnas möjlighet att använda redskap och lokaler som inte uppfyller alla säkerhetsnormer som gäller i fredstid. Samtidigt kan detta innebära att mer tid be-

höver läggas på det systematiska arbetsmiljöarbetet för att säkerställa att ad hoc användningen kan ske på ett tryggt sätt.

Förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare samt förhållandena mellan arbetsmarknadsorganisationerna regleras av den svenska arbetsrätten, kollektivavtal och individuella anställningsavtal. Det är därför angeläget att de särskilda lagar, förordningar och kollektivavtal som ska gälla vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden snabbt kan börja tillämpas och att de är anpassade till de särskilda krav som ställs på totalförsvaret vid sådana förhållanden och som beskrivits ovan.

Utgångspunkten för den arbetsrättsliga beredskapsregleringen är att arbetsmarknadens parter även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ansvarar för förhållandena på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att det finns förutsättningar att sluta beredskapsavtal och att det går att göra anpassningar i dem till respektive bransch och verksamhet. Det är också viktigt att de beredskapsavtal som modifierar den arbetsrättsliga regleringen vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden har förutsättningar att snabbt kunna anpassas till ändrade omständigheter. Det måste ges utrymme för detta i de arbetsrättsliga beredskapslagarna. Beredskapsavtalen ska även kunna träffas på den mest ändamålsenliga nivån, dvs. de ska kunna slutas på samma nivå som gäller i fredstid om inte särskilda skäl finns för annat. Det är i sammanhanget angeläget att det fredstida regelverket, avseende både lagar och kollektivavtal, förändras så lite som möjligt vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

På flera områden är den arbetsrättsliga lagstiftningen och de befintliga kollektivavtalen sannolikt tillräckliga för att tillgodose totalförsvarets behov av en välfungerande arbetsmarknad. Vi kommer i de följande kapitlen att närmare gå in på vilka anpassningar som vi ändå anser behöver göras av den arbetsrättsliga lagstiftningen för att tillgodose totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapslagstiftning för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

5 EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden

I detta kapitel analyserar vi om, och i vilken utsträckning, EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden har betydelse för en arbetsrättslig beredskapslagstiftning, för att i kommande kapitel kunna beakta dessa åtaganden i utformningen av våra förslag.

5.1 Sveriges bundenhet av internationella förpliktelser

Sverige har ingått en rad internationella multi- och bilaterala överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Överenskommelserna kompletterar den allmänna folkrätten och är bindande för avtalsparterna. Denna princip kommer bl.a. till uttryck i artikel 26 i Wienkonventionen om traktaträtten som Sverige ratificerat (se prop. 1974:158).

Att Sverige ratificerat en konvention och därmed förbundet sig att tillämpa den är dock inte tillräckligt för att konventionen ska vara tillämplig i svensk rätt. För att så ska ske krävs att den införlivas i svensk rätt. De vanligaste sätten är *inkorporering* och *transformering*. Genom inkorporeringen antas konventionen i sin helhet genom lag och blir därmed bindande för rättstillämpande myndigheter. Vid konflikt mellan konventionen och nationella regler tillämpas vanliga lagtolkningsprinciper. Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen) och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är exempel på sådana konventioner. Vid transformering anpassas svensk lag till bestämmelserna i den internationella överenskommelsen. Om den svenska lagen trots allt visar sig vara oför-

enlig med det internationella åtagandet så har dock den svenska lagen företräde.

Konventionsåtaganden har inte bara betydelse i rättstillämpningen utan spelar också en roll när ny lagstiftning ska antas. Ny lagstiftning ska nämligen vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden (se Danelius, *Mänskliga rättigheter*, 4:e uppl. 1992 s. 71).

Om en stat inte uppfyller sina folkrättsliga förpliktelser kan följderna bli politiska, diplomatiska eller juridiska. Olika tvister löses på olika vis beroende på vilket organ eller mot vilken överenskommelse som överträdelsen sker. En stat som gör sig skyldig till en folkrättsstridig handling eller underlåtenhet är skyldig att omedelbart avbryta den folkrättsstridiga handlingen och, i den mån det är möjligt, återställa situationen eller gottgöra uppkommen skada om ett återställande är omöjligt (se Ove Bring, Mark Klamberg, Said Mahmoudi, Pål Wrangé *Sverige och folkrätten*, 6:e uppl. 2020 s. 146).

5.2 EU-rättens förhållande till svensk beredskapslagstiftning

EU-rätten utgör en egen rättsordning skild från både folkrätt och nationell rätt men är också en del av svensk rätt. Sverige har överlåtit delar av sin lagstiftningskompetens till EU och är skyldigt att tillämpa och ge effekt åt de rättsakter som EU antar. EU-rätten har vidare företräde i den mån den hamnar i konflikt med nationell rätt och nationell rätt ska tillämpas konformt med EU-rätten.

Fördraget om Europeiska unionen, nedan kallad EU-fördraget, reglerar det grundläggande samarbetet i EU. Av fördraget framgår att EU endast ska handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat unionen i fördragen och för att nå de mål som fastställts där. De befogenheter som inte tilldelats unionen i fördragen tillhör fortfarande medlemsstaterna (artikel 4 och 5 EU-fördraget).

De närmare avgränsningarna av unionens befogenheter regleras i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, fortsättningsvis kallad EUF-fördraget. EU:s befogenheter indelas i tre kategorier utifrån den befogenhet att lagstifta som unionen har tilldelats och beroende på om denna befogenhet tilldelats unionen ensam (exklusiv befogenhet), tillsammans med medlemsstaterna (delad befogenhet) eller om den i huvudsak omfattas av medlemsstaternas befogenhet (stöd-

jande, samordnande eller kompletterande åtgärder) (artikel 2 i EUF-fördraget).

För att genomdriva intentionerna om en gemensam inre marknad har EU olika sätt att lagstifta på, nämligen genom förordningar och direktiv. En förordning är en bindande rättsakt som gäller direkt i alla EU-länder från att den träder i kraft. Ett direktiv sätter upp de mål som medlemsländerna ska nå, men länderna får själva bestämma hur reglerna ska föras in i den nationella rätten. Direktiven ska införlivas i den nationella rättsordningen inom viss tid. Bestämmelser i direktiv kan dock ha direkt effekt och därför ge upphov till rättigheter och skyldigheter för enskilda som kan åberopas i förhållande till staten och nationella myndigheter eller ha horisontell direkt effekt, vilket innebär att de rättigheter som bestämmelsen medför kan åberopas gentemot en annan enskild part. Bestämmelser i ett direktiv kan ha direkt effekt om de är ovillkorliga och tillräckligt tydliga och precisa samt när medlemsstaten inte har införlivat direktivet i tid (se bl.a. EU-domstolens dom i målet 41–74 Yvonne van Duyn mot Home Office, ECLI:EU:C:1974:133).

Arbetsrätten, som inkluderas i området socialpolitik, är ett område där det finns delad kompetens mellan unionen och medlemsstaterna (artikel 4.2b EUF-fördraget). EU kan därmed bl.a. besluta om åtgärder som är avsedda att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och på de områden som avses i artikel 153.1 a–i genom att i direktiv anta minimikrav, som ska genomföras gradvis i var och en av medlemsstaterna (artikel 153.2 EUF-fördraget). En rad minimidirektiv har antagits med stöd av denna artikel, men har även grundats i den allmänna kompetensen att anta direktiv som är nödvändiga för att den inre marknaden ska fungera (se Jonas Malmberg, *Arbetsrätten efter EU-inträdet*, SvJT 2011 s. 430).

Vad gäller nationella säkerhets- och försvarsfrågor anges i EU-fördraget, 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 också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar (artikel 4.2 EU-fördraget). Frågor som rör nationell säkerhet och försvarsfrågor ligger således utanför unionens befogenhet.

Av EU-domstolens rättspraxis framgår vidare att artikel 4.2 även innebär ett krav på att tillämpningen av EU-rättsliga bestämmelser inte

får hindra att de väsentliga funktionerna fullgörs på ett korrekt sätt. EU-domstolen har dock uttalat att det inte är tillräckligt att medlemsstaten hänvisar till den allmänna säkerheten eller det nationella försvaret för att EU-rätten inte ska vara tillämplig (se bl.a. B.K. mot Slovenien, mål C-742/19, ECLI:EU:C:2021:597, p. 35–45).

Även om säkerhets- och försvarsfrågor ligger utanför EU:s befogenheter kan dessa frågor hanteras inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, kallad GUSP. Avsikten med samarbetet inom GUSP är att det ska leda till inrättandet av ett gemensamt försvar för EU (artikel 42.2 EU-fördraget). Samarbetet har dock ännu inte lett till ett gemensamt försvar utan har mer karaktären av ett mellanstatligt samarbete. Antagandet av lagstiftningsakter är uttryckligt undantagna som beslutsinstrument på området och det är frivilligt för medlemsstaterna att delta (artikel 24 och 42.4 EU-fördraget). GUSP innebär dock att om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenade nationernas stadga (artikel 42.2 och 42.7 EU-fördraget).

5.2.1 Överväganden: EU-rättens betydelse för svensk beredskapslagstiftning

Bedömning: Utgångspunkten bör vara att den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen ska överensstämja med bestämmelser i EU-rättsakter på området.

Som redogörs för i det föregående avsnittet ligger frågor som rör nationell säkerhet och försvarsfrågor utanför EU:s befogenhet. Vidare genererar GUSP-samarbetet inga EU-rättsakter, varken generellt eller på det arbetsrättsliga området. Medlemsländerna kan dock välja att ändra sina nationella lagstiftningar med anledning av de åtaganden som gjorts inom ramen för samarbetet. Eftersom deltagandet i GUSP-samarbetet är frivilligt och beslut fattas med enighet, bör de beslut som gäller för Sverige vara förenliga med Sveriges nationella säkerhets- och försvarsintressen.

I frågor där EU har befogenhet att lagstifta ska EU respektera att medlemsstaternas säkerhets- och försvarsintressen är varje medlems-

stats eget ansvar. Vid framtagandet av olika EU-rättsakter ska hänsyn tas till medlemsstaternas nationella säkerhet. Om unionen har utövat sin befogenhet i en fråga där det råder delad behörighet, som t.ex. inom vissa områden av arbetsrätten, behöver förutsättningarna för att göra undantag från rättsakten avgöras från fall till fall. Det är nämligen möjligt att det med en tillämpning av artikel 4.2 i EU-fördraget går att göra vissa avsteg från EU-rättsliga bestämmelser för att exempelvis tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Eftersom det är eftersträvansvärt att det regelverk som gäller i fredstid så långs som möjligt upprätthålls även i situationer då den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen är tillämplig bör dock utgångspunkten vara att den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen ska överensstämma med gällande materiella bestämmelser i EU-direktiv och förordningar som rör arbetsrätten samt arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen.

5.3 Andra internationella förpliktelser som kan påverka en svensk beredskapsreglering

Bedömning: Utgångspunkten bör vara att den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen ska överensstämma med Sveriges internationella åtaganden.

5.3.1 Den europeiska sociala stadgan

Sverige har ratificerat den europeiska sociala stadgan, utfärdad av Europarådet och reviderad 1996. Stadgan innehåller ett trettiotal artiklar med bl.a. bestämmelser om arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, arbetarskydd och förenings- och förhandlingsrätt. Stadgans syfte är att garantera sociala rättigheter, höja levnadsstandarden och öka den sociala välfärden (prop. 1997/98:82 s. 4). Stadgan ratificerades delvis av Sverige år 1965. Därefter ratificerades även delar av den reviderade versionen som trädde i kraft 1999.

I händelse av krig får en medlemsstat vidta åtgärder som innebär avvikelser från förpliktelser i stadgan (artikel F). Vi har därmed inte funnit att ratificerandet av stadgan innebär några hinder för att göra

de anpassningar av den arbetsrättsliga lagstiftningen som kan vara påkallade under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

5.3.2 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, fortsättningsvis kallad europakonventionen, blev svensk lag år 1994. För den svenska beredskapslagstiftningens del är det framför allt reglerna i artikel 11 om bl.a. föreningsfrihet, som inkluderar rätten att vidta stridsåtgärder, som har betydelse.

Vi har beaktat konventionens bestämmelser vid utformandet av våra förslag och redogör i kapitel 7.1.1 för hur konventionens skydd för föreningsfriheten förhåller sig till den svenska beredskapslagstiftningen. I övrigt har vi inte kunnat identifiera några bestämmelser i den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen som står i strid med europakonventionen.

5.3.3 ILO

Internationella arbetsorganisationen, i fortsättningen kallad ILO, är FN:s fackorgan för arbetslivsfrågor och ska främja sysselsättning och bättre arbetsvillkor i hela världen samt värna om föreningsfrihet, organisationsrätt och kollektiv förhandlingsrätt.

ILO har antagit 190 konventioner, ett antal protokoll och över 200 rekommendationer. Konventioner och protokoll är avsedda att ratificeras av medlemsstaterna och införlivas i nationell rätt, medan rekommendationerna syftar till att ge riktlinjer för medlemsstaterna på olika områden. Ofta ansluter en rekommendation till en viss konvention och ger ett slags utfyllande riktlinjer för medlemsstaternas tillämpning av konventionen. ILO har även vid några tillfällen antagit deklARATIONER. DeklARATIONER är inte avsedda att ställa upp normer för införlivande i nationell rätt utan syftar snarare till att förklara de principer som organisationen bygger på och de normer som fastslagits i olika instrument (se Svenska ILO-kommittén, *ILO hundra år – via Philadelphia till deklARATIONEN för framtidens arbetsliv*, Elanders 2021, s. 1–2).

Sverige är medlem i ILO sedan år 1920 och har ratificerat ett stort antal av ILO:s konventioner, inklusive samtliga av ILO:s s.k. kärn-

konventioner som omfattar föreningsfrihet, organisationsrätt och erkännande av rätten till kollektiva förhandlingar, avskaffande av alla former av tvångsarbete, avskaffande av barnarbete samt avskaffande av diskriminering i arbetslivet. Sedan beredskapslagstiftningen trädde i kraft 1987 har Sverige ratificerat 15 konventioner.

Även de ILO-konventioner som Sverige inte har ratificerat kan ha betydelse för svensk rättstillämpning. EU:s arbetstidsreglering har nämligen visst samband med den övriga internationella regleringen av arbetstid. I ingressen till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (arbetstidsdirektivet) sägs t.ex. att hänsyn bör tas till ILO:s principer när det gäller arbetstidens förläggning, inklusive dem som avser nattarbete (Hans Gullberg m.fl., *Arbetstidslagen Kommentarer och författningar* (2014 JUNO version 4), under rubriken 4. EU:s arbetstidsdirektiv).

Vi har beaktat ILO:s konventioner vid utformandet av våra förslag och redogör framför allt i kapitel 7.1.1 och 7.2.1 för hur ILO:s skydd för rätten att vidta stridsåtgärder förhåller sig till den svenska beredskapslagstiftningen och i kapitel 13.4.6 för hur ILO:s skydd för minderåriga i arbetslivet förhåller sig till densamma.

5.3.4 Nato

Nato är en mellanstatlig organisation som består av 31 stater i Europa och Nordamerika. Natos syfte är att arbeta för och säkerställa fred och säkerhet i medlemsstaterna. Den 18 maj 2022 ansökte Sverige om medlemskap i Nato och har fått status som inbjudet land. Kärnan i medlemskapet är det kollektiva försvaret som bygger på den rätt till individuellt och kollektivt självförsvar som varje stat har och som slås fast i artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Ett medlemskap i Nato medför att Sverige förväntas tillträda ett antal internationella avtal som ingåtts mellan medlemsstaterna. Vid anslutningssamtalen med Nato i början av juli 2022 har Sverige godtagit Natos förväntansbild att avtalen ska kunna tillträdas inom 12 månader från det att landet har blivit medlem i alliansen (Ds 2023:22 och prop. 2022/23:74). Natomedlemskapet innebär ett krav på att kunna ge och ta emot militärt stöd. När operativt militärt stöd lämnas är bl.a. regleringen av disciplinär och straffrättslig jurisdiktion, tillsyn och skadestånd av särskild vikt. Per-

sonal som befinner sig i Sverige för att lämna operativt militärt stöd kommer bl.a. att omfattas av reglerna i värdlandsstödsavtalet mellan Sverige och Nato.

En bokstavsutredare har fått i uppdrag att se över vissa rättsliga frågor inför Sveriges medlemskap i Nato (dnr Fö2022/01551). Vid en översiktlig granskning av de avtal som Sverige kommer att behöva ingå med anledning av Natomedlemskapet har vi inte uppmärksammat några som verkar ha betydelse för utformningen av en arbetsrättslig beredskapslagstiftning för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

6 Den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen

I detta kapitel ger vi en översikt av den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262). Därefter redovisar vi vår bedömning av hur den nuvarande regleringen av den arbetsrättsliga beredskapen behöver anpassas för att den ska uppfylla syftet att stärka totalförsvaret och snabbt kunna anpassa arbetsrätten till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi överväger även olika sätt att regleringsmässigt åstadkomma en god arbetsrättslig beredskap och om det är lämpligt att enskilda ska bedöma vilka behov totalförsvaret har av verksamheter samt lämnar förslag på hur en ny reglering kan utformas.

6.1 Den arbetsrättsliga beredskapslagen

Under början av 1980-talet bedömdes den administrativa beredskapen på det arbetsrättsliga området vara eftersatt. Det saknades i stort sett beredskapslagstiftning och beredskapsavtal på det arbetsrättsliga området (prop. 1986/87:165 s. 12). De omfattande reformer som gjorts på arbetsrättens område under 1970-talet hade inte heller följts upp i beredskapshänseende. För att åtgärda detta utformades inledningsvis lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, fortsättningsvis kallad överläggningsskyldighetslagen, som avhandlas i kapitel 12, och därefter den arbetsrättsliga beredskapslagen. Dessa lagar kompletteras av närliggande regler som gäller i arbetslivet och som syftar till att stärka totalförsvaret. Sådana bestämmelser finns bl.a. i arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetstidslagen (1982:673), och de andra arbetstidsregleringar som avhandlas i kapitel 13–15.

I beredningen av den arbetsrättsliga beredskapslagen deltog en av regeringen tillsatt delegation sammansatt av företrädare för arbets-

marknadens parter och berörda myndigheter (beredskapsdelegationen). Regeringen föreslog att det, i syfte att förbättra författningsberedskapen, skulle skapas en arbetsrättslig beredskapslag. Regeringen underströk att lagen var avsedd att kompletteras med beredskapsavtal (prop. 1986:165 s. 11–12). Den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft den 1 januari 1988.

Den arbetsrättsliga beredskapslagen reglerar det civilrättsliga förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar samt deras respektive organisationer. Det är alltså fråga om en reglering av rättigheter och skyldigheter som gäller i anställningsförhållandet och i relationerna mellan arbetsmarknadens parter. Lagen gäller alla arbetsgivare i Sverige, såväl inom offentlig som privat sektor, och den får även betydelse för samtliga arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer på den svenska arbetsmarknaden. Alla personer i Sverige som har en anställning, och som inte sysselsätts i verksamhet med värn- och civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspplikt, fortsättningsvis kallad totalförsvarsppliktslagen, omfattas av reglerna i den arbetsrättsliga beredskapslagen när den aktiveras. Detta gäller även offentliganställda, exempelvis anställd personal inom Försvarsmakten. Huvuddelen av de personer som omfattas av den arbetsrättsliga beredskapslagen sysselsätts dock i det privata näringslivet och i de verksamheter som har uppgifter i det civila försvaret.

6.1.1 Syftet med den arbetsrättsliga beredskapslagen

Den arbetsrättsliga beredskapslagen avsåg att fylla behovet av att redan i fredstid utforma de bestämmelser och bemyndiganden som förutsågs behövas i krig och krigsfara. Lagen utgick från att det betydande ansvar som parterna i fredstid har för förhållandena på arbetsmarknaden inte skulle vara mindre betydelsefullt i ofärdstider. Det bedömdes i stället att behovet av parternas medansvar skulle vara än större när sådana förhållanden råder. En annan utgångspunkt var att regelsystemet för en krissituation inte skulle avvika mer än nödvändigt från den ordning som gäller under fred. Dessa utgångspunkter skulle dock inte förstås som att ingrepp i det fredstida regelsystemet till varje pris skulle undvikas, utan att det om möjligt bör undvikas ingrepp som i grunden rubbar det fredstida mönstret för samverkan

mellan parterna sinsemellan och mellan dessa och statsmakterna (prop. 1986/87:165 s. 13).

Det ansågs vara av särskild betydelse att i fredstid göra upp vad som ska gälla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden på det arbetsrättsliga området. Det området styrs inte bara genom lagstiftning utan även genom kollektivavtal. Regelsystemet tillämpas i vardagslivet på enskilda arbetsplatser. Det ansågs därför vara angeläget att i den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen inte bara bemyndiga regeringen att vid beredskap företa de lagändringar som behövs enligt 15 kap. 6 § regeringsformen utan också att så långt som möjligt ange på vilket sätt det arbetsrättsliga regelsystemet ska förändras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Dessa ändringar skulle då kunna vara utgångspunkter för de särskilda beredskapsavtal som behövs. Det går dock inte att i fredstid helt förutse utvecklingen under sådana förhållanden. Regeringen skulle därför även bemyndigas att meddela sådana ändringar i de berörda arbetsrättsliga lagarna som krävs för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden (prop. 1986/87:165 s. 13–14).

Vår kartläggning av totalförsvarets behov av anpassningar i den arbetsrättsliga lagstiftningen har behandlats i kapitel 4 och beredskapsavtalen behandlas vidare i kapitel 12.

6.1.2 Den arbetsrättsliga beredskapslagens disposition

Den arbetsrättsliga beredskapslagen kan delas upp i tre delar. De inledande bestämmelserna handlar om när lagen ska tillämpas (1–2, 4 §§). Därefter regleras de ändringar som görs i den arbetsrättsliga lagstiftningen när lagen tillämpas (3, 5–6 §§). Till dessa bestämmelser finns en bilaga som innehåller de närmare förändringar som görs i de arbetsrättsliga lagarna. Bilagan är konstruerad så att den innehåller alternativa bestämmelser som ska tillämpas i stället för bestämmelser i de arbetsrättsliga lagarna. De aktuella bestämmelserna återges i sin helhet med de ändringar och tillägg som bedömts nödvändiga vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. För att illustrera detta kan 5 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, fortsättningsvis kallad medbestämmandelagen användas som exempel, se nedan.

*Exempel:**5 § medbestämmandelagen*

Vad i denna lag föreskrivs innebär inte rätt till insyn för en part i sådana förhållanden hos motparten, som har betydelse för en förestående eller redan utbruten arbetskonflikt, eller rätt till inflytande över motpartens beslut rörande sådan konflikt.

Föreskrifterna i 11, 12, 19, 34, 35, 38 och 39 §§ skall tillämpas även när kollektivavtal tillfälligt inte gäller.

5 § medbestämmandelagen enligt den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga

Vad i denna lag föreskrivs innebär inte rätt till insyn för en part i sådana förhållanden hos motparten, som har betydelse för en förestående eller redan utbruten arbetskonflikt, eller rätt till inflytande över motpartens beslut rörande sådan konflikt.

Föreskrifterna i 11, 12, 19, 34, 38 och 39 §§ skall tillämpas även när kollektivavtal tillfälligt inte gäller.

Lydelsen av 5 § medbestämmandelagen som enligt den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga ska tillämpas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden överensstämmer således med lydelsen i medbestämmandelagen utom vad gäller hänvisningen till 35 § medbestämmandelagen som tagits bort från andra stycket. Ändringen görs eftersom den bestämmelsen inte ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Den arbetsrättsliga beredskapslagen avslutas med bemyndiganden för regeringen att meddela vissa närmare föreskrifter (7–9 §§ den arbetsrättsliga beredskapslagen). Dessa bemyndiganden är baserade på 15 kap. 6 § regeringsformen, som vi berört i kapitel 3.2.

6.1.3 Aktivering av den arbetsrättsliga beredskapslagen

Den arbetsrättsliga beredskapslagen innehåller särskilda beredskapsbestämmelser som ska tillämpas om Sverige kommer i krig (1 §). Regeringen får även föreskriva att dessa bestämmelser helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara (2 § första stycket).

En föreskrift om att lagen ska tillämpas måste vidare underställas riksdagen inom en månad. Om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen upphör den att gälla (2 § andra stycket).

Bestämmelsen i 2 § första stycket har utformats för att motsvara regeringens möjlighet att höja beredskapen i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, fortsättningsvis kallad totalförsvarslagen. Den skiljer sig därför språkligt något från formuleringen i 15 kap. 6 § regeringsformen utan att det i förarbetena avsågs innebära någon skillnad i sak (se prop. 1992/93:76 s. 46–47 och prop. 1994/95:87 s. 42).

Bestämmelsen om underställning i 2 § andra stycket har utformats med förfogandelagen (1978:262) som förebild (prop. 1986/87:165 s. 19). I förfogandelagens förarbeten anges att frågor om tillämpning av den lagen regelmässigt kräver snabb behandling och att det därför inte var möjligt att avvakta riksdagens prövning. I stället bemyndigades regeringen att meddela föreskrift om tillämpning av lagen vilken skulle underställas riksdagen inom en månad. I annat fall skulle föreskriften förfalla (prop. 1977/78:72 s. 54–55).

Under den tid som den arbetsrättsliga beredskapslagen tillämpas gäller inte sådana föreskrifter som har meddelats i annan lag eller författning, som strider mot 5–9 §§ i lagen eller mot vad som har förordnats med stöd av dem (3 §).

När Sverige inte längre är i krig, krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara ska regeringen föreskriva att beredskapsbestämmelserna i 5–9 §§ inte längre ska tillämpas (4 §).

6.1.4 Den arbetsrättsliga beredskapslagen gör vissa ändringar och tillägg i andra arbetsrättsliga lagar

Den arbetsrättsliga beredskapslagen innehåller särskilda beredskapsbestämmelser som ändrar medbestämmandelagen, lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, fortsättningsvis kallad förtroendemannalagen, lagen (1982:80) om anställningsskydd, fortsättningsvis kallad anställningsskyddslagen, semesterlagen (1977:480) och föräldraledighetslagen (1995:584). Dessa lagar ska således tillämpas med de ändringar och tillägg som anges i bilagan till

den arbetsrättsliga beredskapslagen (5 §). Ändringarna i bilagan redovisas lag för lag i kapitel 7–10 i detta betänkande.

Vidare följer av den arbetsrättsliga beredskapslagens beredskapsbestämmelser att vissa arbetsrättsliga lagar inte ska tillämpas över huvud taget. När beredskapsbestämmelserna i lagen aktiveras gäller inte lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning, lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan och lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare. (6 §).

6.1.5 Avvikelser från beredskapslagen genom beredskapsavtal

Den arbetsrättsliga beredskapslagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om möjligheten att göra avsteg från lagens bestämmelser genom kollektivavtal. De anpassningar av annan arbetsrättslig lagstiftning som görs genom bestämmelserna i den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga är dock till stor del möjliga att göra avsteg från genom kollektivavtal under fredstida förhållanden. Genom den arbetsrättsliga beredskapslagens systematik, där ändringarna i annan arbetsrättslig lagstiftning görs genom att enskilda bestämmelser ersätts med alternativa lydelse, behålls lagarnas semidispositivitet. De ändrade bestämmelserna är således möjliga att göra avsteg från genom kollektivavtal på samma sätt som den ursprungliga bestämmelsen. På detta sätt tryggar beredskapsbestämmelserna i den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga att det är möjligt för totalförsvarsviktiga verksamheter att utföra sina uppgifter samtidigt som parterna kan träffa överenskommelser som bättre passar den aktuella verksamheten.

Det finns i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten inte några närmare överväganden om behovet av att kunna göra avsteg från de ändringar och tillägg som görs i medbestämmandelagen, förtroendemannalagen, anställningsskyddslagen och semesterlagen. Lagstiftarens mening var dock att arbetsmarknadens parter på förhand skulle reglera sina förhållanden genom ändamålsenliga kompletterade kollektivavtal som skulle tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, dvs. beredskapsavtal (jfr prop. 1986/87:165 s. 12–13). Om parterna i förhandlingarna bedömde att arbetet skulle gå att organisera på annat sätt bedömdes detta vara positivt eftersom det är parterna som känner verksamheten bäst. Vidare, för det fall det i

ett enskilt fall skulle uppstå andra behov, gavs regeringen särskilda bemyndiganden. Mer om detta nedan.

6.1.6 Särskilda bemyndiganden för regeringen

I den arbetsrättsliga beredskapslagen finns bemyndiganden för regeringen att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden reglera vissa frågor i den arbetsrättsliga lagstiftningen genom föreskrifter som under normala förhållanden skulle ha meddelats genom lag. Bemyndigandena har beslutats med stöd av 15 kap. 6 § regeringsformen.

Bemyndigandena innebär att regeringen får föreskriva om förbud mot fackliga stridsåtgärder, förordna om fortsatt giltighet av kollektivavtal och om tvångsskiljedom samt vidta andra liknande åtgärder, om en arbetstvist hotar att medföra eller har medfört en öppen arbetskonflikt som kan skada totalförsvaret (7 §). Regeringen får vidare föreskriva om sådana ändringar och tillägg som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov i de lagar som anges i 5 §, dvs. medbestämmandelagen, förtroendemannalagen, anställningsskyddslagen, semesterlagen, föräldraledighetslagen och i annan lag som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare samt i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, fortsättningsvis kallad arbetstvistlagen (8 §). Slutligen får regeringen, om det i ett kollektivavtal tagits in bestämmelse som strider mot en föreskrift som har meddelats i eller med stöd av den arbetsrättsliga beredskapslagen, förklara att bestämmelsen är utan verkan, om den kan medföra skada för totalförsvaret (9 §).

6.1.7 Särskilt om hanteringen av arbetstvister och om Arbetsdomstolen

Frågan om tvisteförfarandet på det arbetsrättsliga området behandlades i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten. Där ifrågasattes att det vid krigsförhållanden skulle gå att upprätthålla det centraliserade system som finns under fredstid, med centrala förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden och Arbetsdomstolen som i princip enda domstol, eller om det borde inrättas lokala eller regionala beslutsinstanser. Det föredragande statsrådet framhöll att det senare alternativet förutsätter att tvisteförhandlingarna

på lokal nivå bibehålls och möjligen förstärks. Det resonerades även kring behovet att stärka förlikningsmannaväsendet och att parterna skulle behöva ta huvudansvaret för tvistelösningen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det lämnades dock inte några sådana förslag (prop. 1986/87:165 s. 12 och 15–16).

I propositionen behandlades inte de organisatoriska frågorna om Arbetsdomstolens verksamhet under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Regeringen bemyndigades dock att göra de ändringar och tillägg som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov i arbetstvistlagen. Vidare gjordes vissa materiella ändringar i medbestämmandelagen och i anställningsskyddslagen som avlastar domstolsprövningen. Det gäller suspenderingen av arbetsgivarens skyldighet att väcka talan för att bryta arbetstagarorganisations tolkningsföreträde enligt 34 och 35 §§ medbestämmandelagen samt enligt 5 och 9 §§ förtroendemannalagen. Vidare görs tidsfristen för att väcka talan i 21 och 37 §§ medbestämmandelagen mer flexibel. Slutligen krävdes det interimistiskt beslut för att anställningen skulle bestå under tvist om en uppsägnings giltighet enligt den numera upphävda bestämmelsen i 34 § andra stycket anställningsskyddslagen.

Vad gäller bemyndigandet i 8 § den arbetsrättsliga beredskapslagen att göra ändringar och tillägg i arbetstvistlagen går den regleringen längre än den reglering som fanns med avseende på domstolarna i den dåvarande lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m. Detta eftersom bemyndigandet i den arbetsrättsliga beredskapslagen inte är begränsat till vissa särskilda frågor. I den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten gjordes bedömningen att det inte skulle innebära några väsentliga olägenheter att bestämmelserna överlappade varandra (prop. 1986/87:165 s. 20). När 1957 års lag ersattes av lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m., fortsättningsvis kallad förfarandelagen, gjordes på nytt bedömningen att den dubbla regleringen inte skulle medföra någon större olägenhet. Då antogs dock att de organisatoriska frågorna som har betydelse för Arbetsdomstolens verksamhet under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden skulle tas upp i ett annat sammanhang (prop. 1987/88:6 s. 63–64). Så verkar inte ha skett.

Arbetsdomstolen inkluderas därmed i de särskilda beredskapsbestämmelserna för domstolarna i förfarandelagen. Enligt den lagen

får regeringen föreskriva att uppgifter som ankommer på en domstol, som inte är allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, inte ska fullgöras eller ska fullgöras av en annan domstol. Regeringen får vidare meddela de bestämmelser som behövs till följd av att regeringen har beslutat sådana föreskrifter (17 § första stycket andra punkten och 17 § andra stycket). Regeringen får även besluta att en ordinarie domare ska fullgöra en högre domaranställning (18 §) och att förordnanden som ledamot eller ersättare i Arbetsdomstolen inte upphör utan består tills ett nytt beslut meddelas (37 §). I samma lag finns dessutom ytterligare bestämmelser som ger regeringen bemyndigande att anpassa domstolsprövningen till beredskapsförhållandena. Bl.a. får regeringen enligt 32 § föreskriva om förlängning av tid att väcka talan eller överklaga domar och beslut. I förarbetena uttalas att regeringens bemyndigande bör vara så pass allmänt hållet att det täcker den omorganisation som man i ett spänt läge kan bli tvungen att göra av rättsskipningen (prop. 1987/88:6 s. 64).

6.2 Överväganden och förslag: Behovet att anpassa den arbetsrättsliga beredskapsregleringen till dagens förhållanden

Utifrån kartläggningen av totalförsvarets behov i kapitel 4 och ovanstående redogörelse för den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen kommer vi här att analysera om den arbetsrättsliga beredskapslagen behöver anpassas så att den uppfyller syftet att stärka totalförsvaret och snabbt kunna anpassa arbetsrätten till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vi kommer därefter att analysera och ta ställning till olika sätt att regleringsmässigt åstadkomma en god arbetsrättslig beredskapslag och föreslå hur en ny reglering kan utformas så att den är enkel att tillämpa och inte kräver regelbundna ändringar. I samband med detta kommer vi även redogöra för vår bedömning om det är lämpligt att lämna bedömningen av totalförsvarets behov till enskilda.

Vi kommer i följande kapitel att behandla behovet av att uppdatera beredskapsbestämmelser gällande medbestämmandelagen, förtroendemannalagen, anställningsskyddslagen, olika ledighetslagar och vissa ytterligare arbetsrättsliga lagar som tillkommit sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft.

6.2.1 Utgångspunkten är att arbetsmarknadens parter bör ta ansvar för arbetsmarknaden under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Bedömning: Utgångspunkten för den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen bör vara att arbetsmarknadens parter tar ansvar för att bestämma vilka anpassningar som behöver göras i olika verksamheter för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

När den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen antogs ansågs det vara en styrka för Sverige att arbetsmarknadens parter tar ansvar för arbetsmarknaden. Vidare ansågs att systemet för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden borde avvika så lite som möjligt från det fredstida. Parterna fick därför möjlighet att göra avsteg från de ändringar och tillägg som gjordes i olika arbetsrättsliga lagar genom beredskapslagen på samma sätt som under fredstid (prop. 1986/87:165 s. 13).

Vi anser att denna bedömning fortfarande är giltig. Detta förhållningssätt är även förenligt med ansvarsprincipen, som innebär att den som har ansvaret för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en störning i samhället. Ansvarsprincipen har varit en grundbult i det svenska totalförsvaret sedan 1980-talet och är fortfarande en utgångspunkt, inte bara för totalförsvaret utan även för all krisberedskap och krishantering (se t.ex. SOU 2021:25 s. 151). Det är därför inte lämpligt att avvika från detta förhållningssätt när det gäller arbetsrättslig beredskap.

Genom systemet med totalförsvarsplanering, som vi redogör för i kapitel 4.1 och 12.2, kommer olika myndigheter att överlägga med arbetsgivare om olika behov som totalförsvaret kan förväntas ha under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Dessa myndigheter kan även begära att arbetsgivaren överlägger med sin motpart på arbetstagsarsidan i sådana frågor. Arbetsmarknadens parter kommer därigenom ha god kännedom om vilka behov totalförsvaret har av olika verksamheter. Om det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden skulle uppstå ytterligare behov av att anpassa vissa verksamheter kommer detta att göras klart för berörda verksamheter. Detta bör i huvudsak ske genom att en myndighet kontakter verksamheten, men det är också tänkbart att en annan verksamhet begär

stöd för sin verksamhet med hänvisning till totalförsvaret. I det senare fallet har visserligen den tillfrågade verksamheten inte någon skyldighet att ge stöd åt den andra verksamheten. Det är dock möjligt att arbetsgivaren, utifrån de rådande förhållandena, bedömer det vara lämpligt att hörsamma begäran från det andra företaget utan att invänta direktiv från ansvarig myndighet.

Arbetsgivare och arbetsmarknadens parter ska därmed inte själva behöva göra några avancerade bedömningar om verksamheten har betydelse för totalförsvaret utan det ska ha klargjorts inom ramen för totalförvarsplaneringen, genom andra kontakter eller vara uppenbart i den aktuella situationen.

Arbetsmarknadens parter kommer dock att behöva förhandla med varandra om hur totalförsvarets behov av verksamheten ska kunna uppfyllas. Att ta hänsyn till utomstående intressen, som totalförsvarets behov, är något som normalt inte ingår i parternas förhandlingar om kollektivavtal. Normalt ligger parternas fokus på att tillvarata sina egna respektive intressen. Att parterna ska ta hänsyn till vissa utomstående intressen är dock inte helt främmande för dem. Exempelvis har parterna i Saltsjöbadsavtalet från 1938 åtagit sig att beakta samhällets intresse av arbetsfred när de överväger att vidta stridsåtgärder och de har beaktat totalförsvarets behov vid upprättandet av de nu gällande beredskapsavtalen. Att parterna ska beakta totalförsvarets behov kan dock påverka balansen mellan dem under avtalsförhandlingarna eftersom totalförsvarets behov av verksamheten kan begränsa båda sidors handlingsutrymme. Parterna har dock god kännedom om hur arbetsmarknaden fungerar och bör därför ha goda möjligheter att avgöra hur totalförsvarets intressen kan tillgodoses utan att balansen på arbetsmarknaden rubbas mer än nödvändigt. I första hand bör därför totalförsvarets behov av att arbetsmarknaden anpassas till förhållandena under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden tillgodoses genom beredskapsavtal.

6.2.2 Det behövs en arbetsrättslig beredskapslagstiftning

Bedömning: Även om utgångspunkten är att arbetsmarknadens parter tar ansvar behövs en arbetsrättslig beredskapslagstiftning som anpassar den arbetsrättsliga lagstiftningen till totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Även om utgångspunkten är att villkoren för arbetstagarna ska regleras i beredskapsavtal finns det fortfarande behov av att reglera de ändringar och tillägg som under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden behöver göras i den arbetsrättsliga lagstiftningen.

Den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen behövs framför allt för att ge parterna en utgångspunkt för de förhandlingar som de förväntas bedriva i syfte att skapa ändamålsenliga kollektivavtal. Genom den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen åskådliggörs de områden som kan behöva anpassas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och det slås fast vad som ska gälla om parterna inte kan komma överens.

Flera av de ändringar som den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen gör i den arbetsrättsliga lagstiftningen sker på bekostnad av arbetstagarnas och arbetstagarorganisationernas rättigheter. Så kommer även vara fallet med den arbetsrättsliga beredskapslagstiftning som vi föreslår. Arbetstagersidan kan därför få en sämre förhandlingsposition när de förhandlar om de villkor som ska gälla vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden än vad som normalt gäller. Det är möjligt att även arbetsgivarsidan har få möjligheter till eftergifter, beroende på vilka krav som ställs på verksamheten av totalförsvaret, och att detta kan göra förhandlingarna svårare. Det är därför viktigt att de arbetsrättsliga beredskapsbestämmelserna inte omfattar fler områden eller är vidare utformade än vad som är nödvändigt. Vi återkommer till balansen mellan parterna i samband med våra förslag.

Vidare behövs en arbetsrättslig beredskapslagstiftning för att göra nödvändiga anpassningar av tvingande arbetsrättsliga bestämmelser eftersom parterna själva inte kan göra avsteg från dem genom kollektivavtal. Om ingen ändring görs av de tvingande reglerna finns en risk för att de hindrar den flexibilitet som behövs för att kunna möta de situationer som kan uppstå under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vid sådana avsteg är det dock viktigt att beakta bestämmelsens skyddsvärde så att avstegen inte går längre än vad som är motiverat av totalförsvarets behov. Vi återkommer till dessa överväganden i samband med respektive bestämmelse.

Slutligen behövs en arbetsrättslig beredskapslagstiftning för de arbetsgivare som inte omfattas av något kollektivavtal. Visserligen är täckningsgraden i Sverige hög, dvs. antal personer som omfattas av kollektivavtal oavsett om de är fackligt anslutna eller inte. Enligt Medlingsinstitutet uppgår den till cirka 90 procent. Men alla arbets-

givare har inte kollektivavtal och det behövs ett underliggande regelverk för att säkerställa att det inte uppkommer en situation där totalförsvarets behov av att arbetsförhållandena anpassas till beredskapssituationen inte tillgodoses.

Den arbetsrättsliga beredskapsregleringen behöver uppdateras

Den arbetsrättsliga beredskapslagen har inte setts över löpande. Lagens bestämmelser om ändringar och tillägg i andra arbetsrättsliga lagar avviker därför från den lydelse som finns i de andra lagarna utan att detta är motiverat av totalförsvarets behov av anpassningar i bestämmelserna. Det har vidare tillkommit nya bestämmelser och lagar utan att några överväganden har gjorts om de behöver anpassas till förhållandena under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi kommer nedan att närmare gå in på behovet att anpassa den arbetsrättsliga beredskapslagen så att den ska uppfylla totalförsvarets behov. I de följande kapitlen kommer vi att redogöra för behovet av att göra anpassningar av medbestämmandelagen, förtroendemannalagen, anställningsskyddslagen, ledighetslagar och vissa nya arbetsrättsliga lagar som tillkommit efter det att beredskapslagen trädde i kraft.

6.3 Överväganden och förslag: Olika sätt att regleringsmässigt åstadkomma en god arbetsrättslig beredskap

6.3.1 Arbetsrättsliga beredskapsbestämmelser bör samlas i en särskild lag

Bedömning: Arbetsrättsliga beredskapsbestämmelser bör samlas i en särskild arbetsrättslig beredskapslag.

I utredningsdirektiven anges att vi ska 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. Vi ska även bedöma om delar av regleringen kan meddelas genom andra föreskrifter än lag.

Det är möjligt att utforma bestämmelser om de anpassningar av olika arbetsrättsliga lagar som behövs under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden på olika sätt. Ofta samlas sådana bestämmelser i särskilda lagar beroende på den fråga som bemyndigandet avser. Sådana lagar beslutas under normala förhållanden och blir automatiskt tillämpliga under krig. Regeringen kan vidare föreskriva att de ska tillämpas under krigsfara och extraordinära förhållanden. En sådan föreskrift ska underställas riksdagen. Ett exempel på en sådan lag är förfogandelagen som innehåller föreskrifter för regeringen att själv, eller genom att bemyndiga andra myndigheter, ta viss egendom i anspråk för att tillgodose bl.a. vissa behov hos totalförsvaret.

Beredskapsbestämmelser kan också ha formen av särskilda paragrafer i en författning som i övrigt tillämpas under normala förhållanden. Dessa bestämmelser har beslutats under normala förhållanden och kan aktiveras genom en regeringsföreskrift under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Sådana bestämmelser återfinns i lagar som i huvudsak avser offentligrättsliga regleringar och behöver inte underställas riksdagen. Exempel på sådana författningar är 8 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och 14 a § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

En tredje form av författningsberedskap utgörs av s.k. skrivbordsförfattningar, dvs. utkast till lagar och förordningar som är avsedda att snabbt beslutas i ett kritiskt läge. Denna form har dock svagheten att den inte har beslutats och tillkännagivits i förväg. Parterna saknar således helt möjligheter att förutse vilka regler de kan behöva göra avsteg från genom beredskapsavtal.

Vi anser att starka skäl talar för att arbetsrättsliga beredskapsbestämmelser bör samlas i en särskild arbetsrättslig beredskapslag och inte spridas ut bland olika arbetsrättsliga lagar. Det arbetsrättsliga regelverket är komplext och omfattande. Genom att samla bestämmelserna blir det lättare för dem som ska tillämpa lagarna att överblicka vad som ska gälla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och att hitta relevanta bestämmelser. En sådan lösning tynger vidare inte de arbetsrättsliga lagarna under fredstid med bestämmelser som förhoppningsvis aldrig blir aktuella att tillämpa. Det skulle även vara svårt att föra in nödvändiga beredskapsbestämmelser i lagar som medbestämmandelagen och anställningsskyddslagen utan att göra ett större ingrepp i lagarnas struktur.

Det går också att argumentera för att medvetenheten om att det finns särskilda regler som ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan öka om bestämmelserna finns i den lagstiftning som tillämpas i fredstid. Vi anser dock att detta skäl inte väger särskilt tungt. Oavsett var beredskapsbestämmelserna placeras kommer arbetsmarknadens parter att behöva hålla sig informerade om beredskapsbestämmelserna för att kunna sluta ändamålsenliga kollektivavtal. Vidare behöver parterna och andra som tillämpar lagstiftningen hålla sig uppdaterade om vad som gäller på det arbetsrättsliga området. Kännedomen om bestämmelserna bör därför sannolikt ändå bli god. De huvudsakliga rättstillämparna är vidare de arbetsgivare och arbetsmarknadsorganisationer som kommer vara delaktiga i totalförsvarsplaneringen vilket bör ge dem god kännedom om regelverket, oavsett var bestämmelserna placeras.

Ett annat sätt att öka medvetenheten om att det finns arbetsrättslig beredskapslagstiftning än att sprida ut bestämmelserna i olika lagar, är att föra in särskilda upplysningsbestämmelser om dem i de arbetsrättsliga lagar som påverkas av beredskapslagstiftningen. En sådan metod måste dock användas restriktivt så att antalet upplysningsbestämmelser inte onödigt tynger den aktuella lagen. Vi anser att sådana bestämmelser inte är motiverade i detta sammanhang eftersom kännedom om bestämmelserna kan spridas på annat sätt.

Vi anser därför sammantaget att nödvändiga beredskapsbestämmelser, precis som i dag, ska hållas samlade i en särskild arbetsrättslig beredskapslag.

6.3.2 De bestämmelser som kan förutses i fredstid bör framgå av lag

Bedömning: De ändringar som i fredstid kan förutses behöva göras i arbetsrättslig lagstiftning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör framgå av en arbetsrättslig beredskapslag.

I den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten konstateras att det arbetsrättsliga området inte bara styrs genom lagstiftning utan även genom kollektivavtal och att regelsystemet tillämpas i vardagslivet på enskilda arbetsplatser. Det ansågs därför angeläget att i fredstid så

långt som möjligt ange på vilket sätt det arbetsrättsliga regelsystemet ska förändras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Dessa ändringar skulle då kunna vara utgångspunkter för förhandlingarna om de särskilda beredskapsavtal som behöver tas fram (prop. 1986/87:165 s. 13–14).

Vi anser att denna bedömning fortfarande är giltig. För att arbetsmarknadens parter ska kunna teckna beredskapsavtal som uppfyller totalförsvarets behov behöver de veta vilka regler som de har att förhålla sig till. Det är därför viktigt att redan i fredstid, så långt som möjligt, ange på vilket sätt det arbetsrättsliga systemet ska ändras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Detta syfte kan inte uppfyllas genom skrivbordsförfattningar. Sådana utkast till lagar och förordningar, avsedda att snabbt beslutas i ett kritiskt läge, kan visserligen åtgärda brister som identifieras i ett kritiskt läge men kan inte ge den förutsägbarhet som parterna behöver för totalförvarsplaneringen och slutandet av ändamålsenliga kollektivavtal.

I utredningsdirektiven anges att vi ska bedöma om delar av regleringen kan meddelas genom andra föreskrifter än lag. Frågan är därmed om de behov som kan förutses i fredstid bör framgå av lag, som de gör i dag, eller om det är tillräckligt att regeringen med grund i ett bemyndigande enligt 15 kap. 6 § regeringsformen i fredstid meddelar föreskrifter som ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Det är möjligt för regeringen att med stöd av ett bemyndigande enligt 15 kap. 6 § utfärda nödvändiga föreskrifter redan under fredstid. Tillämpningen av dem blir då beroende av ett särskilt beslut av regeringen. Ett sådant beslut får fattas först när krissituationen föreligger (se uttalanden i prop. 1985/86:170 s. 96–97). Den lösningen har dock inte tidigare använts för arbetsrättsliga lagar som i huvudsak innehåller civilrättsliga bestämmelser. Sådana föreskrifter har dock meddelats för lagar med i huvudsak offentligrättslig lagstiftning, som arbetsmiljölagen, arbetstidslagen och lagen om skydd mot olyckor.

Vi anser att de ändringar och tillägg som i fredstid kan förutses behöva göras i arbetsrättslig lagstiftning bör göras i lag och vara beslutade av riksdagen. Det finns inte heller något hinder för en sådan ordning. Arbetet bedrivs inte under sådan tidspress att riksdagen inte ska beredas möjligheter att granska och godkänna de bestämmelser som ska gälla för befolkningen vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Arbetsrätten är en huvudsakligen civilrättslig

lagstiftning och innehåller dessutom bestämmelser av betydelse för grundläggande mänskliga rättigheter, som t.ex. föreningsfriheten. Att beredskapsbestämmelserna regleras i lag innebär även ökad förutsägbarhet för arbetsmarknadens parter eftersom det då finns förarbetsuttalanden som underlättar hur de ska tolkas.

I utredningsdirektiven anges att den nuvarande ordningen, där de behov av ändringar och tillägg som kan förutses i fredstid regleras i lag genom den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga, inneburit att det relativt ofta vid ändringar i de angivna lagarna funnits behov av att överväga ändringar även i den arbetsrättsliga beredskapslagen. Den ordningen kräver därmed relativt frekvent författningsarbete, ofta i komplexa frågor. Om bestämmelserna skulle framgå av en förordning i stället skulle det vara lättare för regeringen att uppdatera bestämmelserna vid ändringar i de angivna lagarna.

Vi anser att även om behovet att se över bestämmelserna kan bli frekvent förekommande och frågorna är av komplex natur är det positivt att det fortlöpande görs nya överväganden om beredskapslagstiftningen tillgodoser totalförsvarets intressen. Hur olika lagförslag påverkar totalförsvaret behöver vara ett naturligt inslag i lagstiftningsarbetet. Det är även värdefullt att det finns motiv för dessa överväganden och författningskommentarer till bestämmelserna, så att de blir lättare att tillämpa.

Vi anser vidare att omfattningen av det lagstiftningsarbete som kommer att behövas för att uppdatera beredskapsbestämmelserna inte ska överdrivas. Flera av de lagar som den arbetsrättsliga beredskapslagen omfattar, exempelvis medbestämmandelagen och förtroendemannalagen, har stått sig väl över tid och ändras inte speciellt ofta. Vidare beror flera av de problem som finns i den nuvarande lagstiftningen på systemet där ändringarna görs i en bilaga som upprepar lagtext i andra lagar med den ändring som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. Genom att utforma beredskapsbestämmelserna så att de inte upprepar mer än nödvändigt av bestämmelsen som ska ändras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör behovet av att göra följdjusteringar i beredskapsbestämmelserna kunna begränsas.

Beredskapsbestämmelser bör inte regleras i en bilaga till lagen

Som framgår i kapitel 6.1 regleras den arbetsrättsliga beredskapen för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden huvudsakligen i den arbetsrättsliga beredskapslagen. Lagens konstruktion där beredskapsbestämmelserna i huvudsak framgår av en bilaga, som gör ändringar och tillägg i andra lagar, har visat sig vara problematisk.

Inledningsvis är det svårt att utläsa på vilket sätt regelverket ändras vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Genom att bilagan ändrar lydelsen av bestämmelser i andra lagar behöver bilagan läsas mot respektive lags ordalydelse för att det ska framgå vad som ändras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. I många fall innebär ändringen endast att en hänvisning till de bestämmelser som inte ska tillämpas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden tagits bort.

Det är vidare svårt att tyda hur vissa av bestämmelserna i bilagan ska tillämpas. Detta gäller exempelvis vad som menas med att hänsyn ska tas till totalförsvarets produktionsbehov och hur det skiljer sig mot att hänsyn ska tas till totalförsvarets behov. När den arbetsrättsliga beredskapslagen togs fram gavs normalt vägledning om hur olika bestämmelser i en lag skulle tillämpas i en specialmotivering. Numera görs det i en författningskommentar. Så har dock inte gjorts för bestämmelserna i bilagan. Varken för de bestämmelser som infördes genom den arbetsrättsliga beredskapslagens ursprungliga proposition eller i någon av de propositioner som inneburit ändringar i bilagan.

Vi anser mot bakgrund av det ovanstående att den arbetsrättsliga beredskapslagen behöver konstrueras på ett annat sätt än i dag. Det är inte lämpligt att stora delar av bestämmelserna regleras i en bilaga till lagen. I den mån bestämmelserna ska framgå av lag bör de i stället tas in i den arbetsrättsliga beredskapslagen och förses med en författningskommentar. Det är vidare inte lämpligt att rättstillämparen ska vara tvungen att jämföra två versioner av en bestämmelse för att se på vilket sätt den version som ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden skiljer sig från den fredstida versionen. Beredskapsbestämmelser bör i stället skrivas så att det klart framgår vad som ändras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och på vilket sätt.

6.4 Överväganden och förslag: Utformningen av en ny arbetsrättslig beredskapsreglering

6.4.1 Den bör införas en ny arbetsrättslig beredskapslag

Förslag: Den arbetsrättsliga beredskapslagen ska ersättas av en ny arbetsrättslig beredskapslag. Den nya lagen ska göras tydligare och mer användarvänlig än den nuvarande lagen bl.a. genom att

- lagen förses med en syftesbestämmelse och en innehållsförteckning,
- lagen delas upp i kapitel, och
- bestämmelser som avviker från annan lag ska formuleras så det av bestämmelsen framgår vad avvikelsen avser.

Ovan har konstaterats att den befintliga arbetsrättsliga beredskapslagens struktur med en bilaga är bristfällig och att de ändringar som behöver göras av arbetsrättslig lagstiftning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden i huvudsak bör tas in som bestämmelser i den arbetsrättsliga beredskapslagen. Detta innebär att lagens omfattning kommer att öka och att dess disposition ändras. Vi anser att det inte är lämpligt att så omfattande ändringar görs i den befintliga lagen utan att de bör göras i en ny lag som reglerar den arbetsrättsliga beredskapen.

Den nya arbetsrättsliga beredskapslagen kommer att innehålla bestämmelser av olika slag. Förutom de mer allmänna bestämmelserna om när lagens beredskapsbestämmelser ska tillämpas och om regeringens bemyndiganden att meddela föreskrifter kommer lagen även att innehålla bestämmelser om anpassningar av andra lagar. För att göra det tydligt vilka lagar som det görs anpassningar i bör det framgå av olika kapitel i den arbetsrättsliga beredskapslagen. Den nya lagen bör vidare förses med en syftesbestämmelse så att lagens syfte tydligt framgår och lagen bör också förses med en innehållsförteckning så att det går att snabbt orientera sig i den.

Detta innebär att även andra lagar och förordningar som hänvisar till den arbetsrättsliga beredskapslagen behöver ändras och att både myndigheter och arbetsmarknadens parter kan behöva göra större

uppdateringar i sina beredskapsavtal och utbildningsmaterial. Vi anser dock att fördelarna med en tydligare lag med en mer överskådlig disposition överväger dessa nackdelar.

6.4.2 Lagens tillämpningsområde

Förslag: Beredskapsbestämmelserna i den nya arbetsrättsliga beredskapslagen ska tillämpas om Sverige kommer i krig.

Regeringen ska kunna föreskriva att beredskapsbestämmelserna helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer

1. om Sverige är i krigsfara eller
2. om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Den nya arbetsrättsliga beredskapslagen ska innehålla särskilda beredskapsbestämmelser som kan tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi kommer att behandla beredskapsbestämmelserna nedan och i följande kapitel.

I fråga om när den arbetsrättsliga beredskapslagens beredskapsbestämmelser ska tillämpas anser vi att den ordning som finns i den nuvarande lagen ska behållas. Kommer Sverige i krig ska lagens beredskapsbestämmelser tillämpas. Om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara ska regeringen kunna föreskriva att beredskapsbestämmelserna helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer. Bestämmelsens tillämpning överensstämmer då även med andra fullmaktslagar som innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter enligt 15 kap. 6 § regeringsformen.

Vad gäller bestämmelsens formulering avviker den arbetsrättsliga beredskapslagens formulering av utomordentliga förhållanden från regeringsformens extraordinära förhållanden. Enligt den arbetsrättsliga beredskapslagen avses *sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara*. I regeringsformen anges *sådana extra-*

ordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Detta är dock inte unikt för den arbetsrättsliga beredskapslagen utan var ett medvetet beslut när fullmaktslagarna sågs över i ett tidigare sammanhang och ska inte innebära någon skillnad i sak från regeringsformen (prop. 1992/93:76 s. 46–47 och prop. 1994/95:87 s. 42). Vi anser att det nu inte finns skäl att avvika från denna ordning och formulera bestämmelsen på ett sätt som avviker från andra fullmaktslagar utom i ett avseende. Sedan fullmaktslagarna sågs över har begreppet utomordentliga förhållanden ersatts med extraordinära förhållanden i 15 kap. 6 § regeringsformen. Vi anser att denna justering även bör göras i den nya arbetsrättsliga beredskapslagen. Det kan antas att denna justering även kommer göras i andra lagar allt eftersom de ses över.

Precis som i den nuvarande lagen ska regeringens föreskrifter om att lagens beredskapsbestämmelser ska tillämpas underställas riksdagen. Vi utvecklar detta nedan.

6.4.3 Återgång till normala förhållanden

Förslag: Om det inte längre föreligger sådana förhållanden som medför att lagen kan tillämpas ska regeringen föreskriva att de särskilda beredskapsbestämmelserna i lagen inte längre ska tillämpas.

Precis som enligt den nuvarande lagen bör regeringen förordna om att lagens beredskapsbestämmelser inte längre ska tillämpas när landet inte längre är i krig. När beredskapsbestämmelserna inte längre kan tillämpas finns vidare inte förutsättningar att tillämpa de föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av dem. Regeringen bör därför även förordna om att eventuella förordningar som meddelats med stöd av bemyndigandena i lagen inte längre ska tillämpas. Det samma gäller när den krigsfara eller de extraordinära förhållanden som har föranlett att regeringen aktiverat lagens beredskapsbestämmelser har upphört.

Det är självklart att beredskapsbestämmelser inte längre ska tillämpas när de särskilda omständigheter som föranlett att bestämmelserna aktiverats har upphört. Det är vidare av stor vikt att återgången till normala förhållanden sker så snabbt som möjligt eftersom lagen

omfattar begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter och som därför kan vara särskilt betungande för enskilda. Det är dock precis som vad gäller annan beredskapslagstiftning inte lämpligt att arbetsrättsliga beredskapsbestämmelser upphör automatiskt. Det är nämligen möjligt att det kan krävas särskilda åtgärder eller en övergångsperiod för att kunna återgå till normala förhållanden. Regeringen bör därför ha möjlighet att styra återgången till normala förhållanden.

Det är i och för sig möjligt att föreskriva att lagen endast ska tillämpas under en viss tid likt i likhet med lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Vi anser dock att en sådan lösning inte är lämplig för en fullmaktslag som den arbetsrättsliga beredskapslagen. Att lagen är tidsbegränsad kan nämligen både medföra extraarbete med att förnya den under konfliktens gång och risk för att den tillåts löpa tidsfristen ut, trots att det finns förutsättningar för att upphäva den tidigare. En sådan lösning skulle även innebära att lagen skiljer sig från andra fullmaktslagar, vilket vi inte tycker är lämpligt.

Vidare kan riksdagen alltid ta initiativ till att upphäva lagen om det behövs. Arbetsmarknadens parter har också möjlighet att styra återgången till normala förhållanden genom anpassningar i de beredskapsavtal som ska tillämpas så länge den arbetsrättsliga beredskapslagen är tillämplig.

6.4.4 Beredskapsbestämmelsernas förhållande till annan lagstiftning

Förslag: Beredskapsbestämmelser ska ha företräde i den mån de avviker från bestämmelser i andra lagar eller föreskrifter. Det samma gäller föreskrifter som har meddelats med stöd av en beredskapsbestämmelse. I övrigt gäller de lagar som anpassas genom en beredskapsbestämmelse i tillämpliga delar även för beredskapsbestämmelserna och föreskrifter som har meddelats med stöd av dem.

En hänvisning till en bestämmelse i någon av de lagar som anges i beredskapsbestämmelse ska även avse en avvikande bestämmelse i den arbetsrättsliga beredskapslagen eller i en föreskrift som har meddelats med stöd av den.

I den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagens finns i 3 § en bestämmelse som innebär att under den tid som lagens beredskapsbestämmelser ska tillämpas ska inte föreskrifter som meddelats i annan lag eller författning tillämpas om de strider mot de arbetsrättsliga beredskapsbestämmelserna eller förordningar som meddelats med stöd av dem. Det görs även ett förtydligande gällande att hänvisningar till en föreskrift som ersatts av en beredskapsbestämmelse ska avse beredskapsbestämmelsen.

Det kan noteras att exempelvis anställningsskyddslagen innehåller bestämmelser som innebär att särskilda föreskrifter som avviker från lagen ska gälla. Ett alternativ hade därför kunnat vara att i respektive lag som ska anpassas ange att den arbetsrättsliga beredskapslagen har företräde, för det fall att en sådan bestämmelse saknas.

Vi anser att det inte finns skäl att ändra den nuvarande ordningen. Beredskapsbestämmelserna måste ha företräde framför andra föreskrifter för att kunna fylla sin funktion och detta bör framgå av lagen. Eftersom vi föreslår en annan lagteknisk struktur än i den nuvarande lagen, där beredskapsbestämmelserna inte helt ska ersätta bestämmelser i annan lag (se kapitel 6.4.1), bör dock bestämmelsen i den nya lagen formuleras så att det framgår att beredskapsbestämmelserna har företräde i den mån de avviker från vad som gäller under normala förhållanden.

Den nuvarande ordningen innebär att lagens beredskapsbestämmelser ska tillämpas som om de vore den ändrade bestämmelsen. Det innebär att om det t.ex. är möjligt att avvika från den ändrade bestämmelsen genom kollektivavtal eller väcka talan om skadestånd för brott mot den gäller detta även för beredskapsbestämmelsen. Vi anser att motsvarande bör gälla även för den nya lagen. På detta sätt behöver den arbetsrättsliga beredskapslagen inte tyngas av bestämmelser om kollektivavtal, skadestånd och rättegång. Det bör dock framgå av lagen att de lagar som anpassas genom den nya arbetsrättsliga beredskapslagens beredskapsbestämmelser i tillämpliga delar även ska gälla i förhållande till beredskapsbestämmelserna och föreskrifter som har meddelats med stöd av dem. Även om det går att argumentera för att detta gäller automatiskt.

Slutligen bör det framgå att en hänvisning till en föreskrift som anpassas genom den arbetsrättsliga beredskapslagen även ska avse beredskapsbestämmelsen. En sådan bestämmelse bör därför finnas i den nya lagen, i likhet med den nuvarande lagen.

6.4.5 Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter med avvikelser från vissa arbetsrättsliga lagar

Förslag: Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen meddela föreskrifter med avvikelser från förtroendemannalagen, arbetstvistlagen, medbestämmandelagen, anställningsskyddslagen, vissa ledighetslagar och beredskapsbestämmelserna i den arbetsrättsliga beredskapslagen.

Enligt 15 kap. 6 § regeringsformen kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Bestämmelsen omfattar även det obligatoriska lagområdet, där riksdagen i normala fall inte kan delegera beslutanderätt till regeringen. Inom det obligatoriska lagområdet ingår arbetsrätten som är en del av civilrätten. Riksdagens möjlighet att delegera till regeringen är endast begränsad vad gäller rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordning eller lag om val till riksdagen. Bestämmelsen gör det därmed möjligt att ge regeringen ett brett mandat att meddela föreskrifter om ändringar och tillägg i den arbetsrättsliga lagstiftningen om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov.

Vi anser att det fortfarande finns behov av att ge regeringen ett brett bemyndigande att meddela föreskrifter om arbetsrättsliga frågor eftersom det inte är möjligt att i fredstid förutse alla de situationer som kan uppkomma under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och hur arbetsmarknaden kan behöva bidra till totalförsvaret. Det är vidare sannolikt att behov av att göra ändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kommer att kräva snabb behandling och att riksdagens prövning därför inte kan avvaktas.

Vi anser dock att det nuvarande bemyndigandet är alltför brett. Utöver de mer specifika bemyndigandena i 7 och 9 §§ i den arbetsrättsliga beredskapslagen gällande begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder, förordnande av fortsatt giltighet av kollektivavtal, tvångsskiljedom samt att förklara kollektivavtal vara utan verkan om det medför skada för totalförsvaret ges regeringen i 8 § rätt att i medbestämmandelagen, förtroendemannalagen, anställningsskyddslagen, semesterlagen, föräldraledighetslagen och i annan lag som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare samt i arbetstvistlagen

göra alla de ändringar och tillägg som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov (8 §). Med den nuvarande skrivningen kan bemyndigandet i 8 § alltså användas på lagstiftning som inte fanns när beredskapslagen trädde i kraft. Det kan även tänkas uppstå osäkerhet om vilka lagar som omfattas av bemyndigandet.

Bemyndigandet är även vidare än bemyndiganden i andra fullmaktslagar som meddelats med stöd av 15 kap. 6 § regeringsformen. Sådana bemyndiganden är ofta skrivna så att föreskriftsrätten avser en viss åtgärd, som att ta i anspråk en fastighet (5 § förfogandelagen) eller att försäkringar även ska gälla dödsfall under krig (3 kap. 1 § lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.) Vid utformandet av bemyndiganden gäller som allmän utgångspunkt att de ska vara så precisa och utförliga som möjligt. Detta framgår av 15 kap. 6 § andra stycket där det anges att i en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.

Vad avser det generella bemyndigandet i 8 § i den arbetsrättsliga beredskapslagen anser vi att det bör begränsas till att omfatta vissa särskilt angivna lagar som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. På så vis blir det tydligare vilka lagar som omfattas och bemyndigandet renodlas till att bara avse de områden där det kunnat förutses att totalförsvaret stärks av att regeringen kan meddela föreskrifter under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. På det sättet blir det också lättare för riksdag och regering att förutse vilka konsekvenser som föreskriftsrätten kan få. Vi anser dock inte att bemyndigandet bör vara mer detaljerat än att hänvisa till vissa arbetsrättsliga lagar. Annars finns risk att det inte är tillräckligt flexibelt för att kunna hantera oförutsedda situationer. Det bör därför lämnas öppet för regeringen att i särskilt angivna lagar, som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, göra de ändringar och tillägg som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov.

Vad gäller bemyndigandena att meddela föreskrifter i 7 och 9 §§ i den arbetsrättsliga beredskapslagen kommer dessa att behandlas i kapitel 6.4.6 och 7.2.1.

Bemyndigandet ska omfatta medbestämmandelagen, förtroendemannalagen och anställningsskyddslagen

Inledningsvis görs bedömningen att bemyndigandet bör omfatta medbestämmandelagen, förtroendemannalagen, och anställningsskyddslagen. Bemyndigandet bör även omfatta de bestämmelser i den arbetsrättsliga beredskapslagen i vilka det görs anpassningar i arbetsrättsliga lagar under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Annars kan beredskapsbestämmelserna i den arbetsrättsliga beredskapslagen komma att hindra oförutsedda behov av att göra anpassningar av arbetsrätten som uppstår under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Medbestämmandelagen, förtroendemannalagen, och anställningsskyddslagen innehåller de grundläggande arbetsrättsliga bestämmelserna och bör därför omfattas av bemyndigandet.

Bemyndigandet ska omfatta arbetstvistlagen

När beredskapslagen utformades ansågs regeringen behöva kunna meddela föreskrifter om de ändringar och tillägg som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov i arbetstvistlagen. Lagen innehåller processuella särregler som ska tillämpas vid handläggningen av arbetstvister.

Det framgår inte direkt av den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten varför det fanns behov av sådana föreskrifter. Det uttalades dock en oro för att det fredstida sättet att hantera arbetstvister, med centrala förhandlingar och en Arbetsdomstol, inte skulle gå att upprätthålla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det kunde därför bli nödvändigt att inrätta lokala eller regionala beslutsinstanser (prop. 1986/87:165 s. 12). Hanteringen av arbetstvister under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden stärktes vidare genom att det gjordes vissa modifikationer av bl.a. tidsfristerna för väckande av talan i medbestämmandelagen samt angående rätten att kvarstå i anställning under tvist i anställningsskyddslagen (prop. 1986/87:165 s. 14–16).

Arbetsdomstolen omfattas dock även av de särskilda beredskapsbestämmelserna i förfarandelagen. Enligt den lagen kan regeringen besluta att de uppgifter som ankommer på Arbetsdomstolen inte ska fullgöras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden eller

att de ska fullgöras av annan domstol samt de bestämmelser som behövs till följd av ett sådant beslut (17 §). Regeringen får vidare besluta att en innehavare av en ordinarie domaranställning ska fullgöra en högre domaranställning och förordnanden som ledamot och ersättare upphör inte (18 och 37 §§). I samma lag finns även bestämmelser som gör det möjligt att i viss mån anpassa domstolsprocessen till beredskapsförhållandena. Bl.a. får regeringen enligt 32 § föreskriva om förlängning av tiden att väcka talan eller överklaga domar och beslut. Bemyndigandet i den lagen överlappar således det som finns i den arbetsrättsliga beredskapslagen. Frågan om Arbetsdomstolens domförehetsregler och behovet att kunna göra lättnader i handläggningen av domstolens mål behandlades dock inte i förfarandelagens förarbeten (prop. 1987/88:6 s. 64, 72–73).

Vi ifrågasätter om det behövs dubbla bemyndiganden gällande Arbetsdomstolen och handläggningen av arbetstvister. Lämpligen bör ett av bemyndigandena tas bort. Vår uppfattning är att ett bemyndigande om domstolsförfarandet under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden passar bättre i förfarandelagen. På det sättet hålls den samlad med andra regler om administrativ beredskap som gäller för domstolar. Det minskar även risken för att Arbetsdomstolen förbises vid en eventuell översyn av domstolarnas uppgifter vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Bemyndigandet i den arbetsrättsliga beredskapslagen omfattar dock hela lagen om rättegången i arbetstvister och är därför mycket vidare än förfarandelagens möjligheter att justera domstolarnas funktions sätt under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det är därmed osäkert om bestämmelserna i förfarandelagen är tillräckliga för att tillgodose totalförsvarets behov gällande handläggningen av arbetstvister under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Arbetsdomstolens organisation under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden behandlades inte fullt ut i förfarandelagens förarbeten. Att ta bort bemyndigandet i beredskapslagen kan därför få oönskade och svåröverskådliga konsekvenser. Sådana organisatoriska frågor ligger vidare utanför vårt uppdrag. Vi har därför inte möjlighet att avgöra vilka ytterligare ändringar som kan behövas i förfarandelagen för att bemyndigandet i den arbetsrättsliga beredskapslagen ska kunna tas bort. I avvaktan på en sådan utredning anser vi därför att den arbetsrättsliga beredskapslagen även fortsättningsvis bör innehålla ett bemyndigande för regeringen att göra de tillägg och

förändringar som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov i arbetstvistlagen.

Behovet av bemyndiganden för andra arbetsrättsliga lagar

Särskilda överväganden kommer att göras för semesterlagen, föräldraledighetslagen, lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård, lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet, lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl och lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete i kapitel 10.

Vi överväger även behovet av bemyndiganden för arbetsmiljö- och arbetstidslagen samt lagen (1998:958) om vilotid för sjömän och lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete i kapitel 13–15.

6.4.6 Bemyndigande för regeringen att föreskriva att bestämmelser i kollektivavtal är utan verkan

Förslag: Om det i ett kollektivavtal har tagits in en bestämmelse som strider mot en föreskrift som har meddelats i, eller med stöd av den arbetsrättsliga beredskapslagen, får regeringen förklara att bestämmelsen är utan verkan, om den kan medföra skada för totalförsvaret.

Vi har ovan föreslagit att arbetsmarknadens parter, precis som i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen, ska ta ansvar för arbetsmarknaden även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden genom att bl.a. träffa särskilda beredskapsavtal. För det fall att sådana avtal inte tecknas för en viss bransch, ett visst företag eller ett sådant avtal av någon anledning är bristfälligt finns det behov av att det allmänna kan agera för att säkerställa att totalförsvaret inte skadas. Ett sådant behov kan sannolikt finnas för kollektivavtal som tecknats för normala förhållanden men kan även gälla beredskapsavtal som av någon anledning innehåller bestämmelser som kan skada totalförsvaret (jfr prop. 1986/87:165 s. 18–19).

Behovet att jämka eller upphäva en bestämmelse i ett kollektivavtal kan tillgodoses på olika sätt. Det är t.ex. möjligt att låta en myn-

dighet eller domstol hantera mål eller ärenden om att jämka bestämmelser i kollektivavtal som är i strid med beredskapslagstiftningen. Vi anser dock att en sådan lösning inte är lämplig av flera skäl. För det första finns det ingen myndighet med ansvar för tillsyn över kollektivavtal. För det andra är det parterna själva som har förhandlat om avtalsinnehållet och det är därför inte givet att någon av dem skulle vara beredda att väcka talan om jämkning av avtalet för att tillgodose totalförsvarets behov. För det tredje finns risk att en domstolsprocess eller myndighets handläggning drar ut på tiden och därför är för tidskrävande för att kunna tillgodose totalförsvarets behov i detta hänseende. För det fjärde bör totalförsvarets behov av beredskapsavtal redan ha tillgodosetts genom totalförvarsplaneringen. I sådant fall bör behov av att jämka beredskapsavtal endast förekomma undantagsvis.

Vi anser därför att det är lämpligt att behålla den nuvarande ordningen där regeringen kan föreskriva att en bestämmelse i ett kollektivavtal är utan verkan i den mån den strider mot bestämmelser som meddelats i eller med stöd av den arbetsrättsliga beredskapslagen och medför skada för totalförsvaret. En sådan bestämmelse är tillräckligt flexibel för att kunna tillämpas om det i det enskilda fallet visar sig att ett kollektivavtal innehåller en problematisk bestämmelse. Hur ärendet ska inledas kan också hållas öppet. Det mest troliga är att det är en myndighet med ansvar för totalförvarsplaneringen som uppmärksammar regeringen på behovet av att jämka en bestämmelse i ett kollektivavtal. Det är även möjligt att det kommer till regeringens kännedom genom exempelvis en arbetsgivarorganisation.

6.4.7 Föreskrifter som ska underställas riksdagen

Förslag: Regeringens föreskrifter om att den arbetsrättsliga beredskapslagens bestämmelser ska tillämpas vid krigsfara och extraordinära förhållanden ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Detsamma ska gälla för de föreskrifter med avvikelser från andra lagar som regeringen utfärdar med stöd av ett bemyndigande i lagen.

En föreskrift om att tillämpa lagens beredskapsbestämmelser

Det finns krav på att föreskrifter ska underställas riksdagen i ett flertal lagar som är avsedda att tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, t.ex. i krigshandelslagen (1964:19) och förfogandelagen. I regel handlar dessa om regeringens möjlighet att aktivera bestämmelser i lagarna helt eller delvis under krigsfara och extraordinära förhållanden, på samma sätt som i 2 § den arbetsrättsliga beredskapslagen. Vi anser att den ordningen ska behållas för den arbetsrättsliga beredskapslagen. Tillämpningen av en arbetsrättslig beredskapslag innebär, på samma sätt som andra fullmaktslagar, ett betydande ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter. Det är därför motiverat att regeringen lyfter ett beslut att tillämpa en sådan undantagslagstiftning till riksdagen. Riksdagen kan naturligtvis alltid agera om den anser att regeringens tillämpning av en fullmaktslag är olämplig. Ett underställande innebär dock en ökad kontroll, vilket vi anser är lämpligt vid aktiveringen av en fullmaktslag i de fall det inte råder krig.

Behovet att även underställa andra föreskrifter

Vi har inte hittat något fall där även föreskrifter som har meddelats efter det att en fullmaktslag har aktiverats ska underställas riksdagen. Vi anser dock att det i detta fall är motiverat med en sådan ordning när det gäller det mer generella bemyndigandet att meddela föreskrifter som avviker från de lagar som rör förhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare som vi föreslår. Det föreslagna bemyndigandet är mycket långtgående. Flera av de lagar som omfattas innebär ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter och kan vara särskilt betungande för enskilda. Som konstaterats ovan bedömer vi att det inte är lämpligt att begränsa bemyndigandet mer generellt eftersom det kan inverka negativt på dess syfte att stärka totalförsvaret. I stället anser vi att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet ska underställas riksdagens prövning.

Det kan invändas att det skapar merarbete om alla föreskrifter som regeringen beslutar med stöd av det nu aktuella bemyndigandet ska underställas riksdagen i en sådan ansträngd situation som sannolikt råder under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Så bör dock inte bli fallet eftersom det i den arbetsrättsliga beredskaps-

lagen redan gjorts de ändringar och tillägg som kunnat förutses. Vidare förutsätts att arbetsmarknadens parter under totalförsvarsplaneringen har kommit överens om de åtgärder som behövs inom respektive avtalsområde. Bemyndigandet att meddela ytterligare föreskrifter syftar därmed på undantagssituationer, som inte har kunnat förutses. Vi bedömer därför att bemyndigandet inte kommer att användas i någon större omfattning. Om så ändå skulle bli fallet torde riksdagen ha behov av den kontroll och insyn som ett underställande innebär.

Det bör därför införas ett krav på att sådana föreskrifter som meddelats med stöd av det mer generella bemyndigandet att meddela föreskrifter som avviker från de lagar som rör förhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare ska underställas riksdagens prövning. Detta gäller både föreskrifter som regeringen beslutar under normala förhållanden men som ska aktiveras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och föreskrifter som regeringen beslutar under sådana förhållanden. Om en föreskrift har underställts riksdagens prövning när den meddelades behöver inte ett beslut om att aktivera föreskriften underställas riksdagen, om det inte framgår av den aktuella förordningen.

Tidsfristen för underställande

Enligt nu gällande fullmaktslagar gäller generellt att ett underställande ska ske inom en månad från det att föreskriften utfärdades. Om det inte sker, eller om riksdagen inte godkänner föreskriften inom två månader från det att underställningen skedde, upphör den (se motsvarande reglering i 2 § den arbetsrättsliga beredskapslagen, 2 § förfogandelagen, 11 § prisregleringslagen och 2 § lag [1999:890] om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.).

Det är inte lämpligt att underställning enligt någon bestämmelse i en arbetsrättslig beredskapslag skiljer sig från vad som gäller enligt andra snarlika bestämmelser som ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. En allt för kort tidsfrist skulle vidare kunna hindra den flexibilitet som behövs för att stärka totalförsvaret. Vi anser därför att en föreskrift om att lagen ska tillämpas under krigsfara och extraordinära förhållanden bör underställas riksdagens prövning inom en månad från det att föreskriften utfärdades. En sådan

föreskrift bör upphöra att gälla, om den inte underställts riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Detsamma bör gälla en föreskrift som meddelats med stöd av det mer generella bemyndigandet att meddela föreskrifter som avviker från de lagar som rör förhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare som vi föreslår.

6.4.8 Avvikelse från den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen ska få ske genom kollektivavtal

Förslag: Om det under normala förhållanden är möjligt att göra avsteg från en bestämmelse i förtroendemannalagen, medbestämmandelagen, anställningsskyddslagen och semesterlagen och denna bestämmelse ändras av den arbetsrättsliga beredskapslagen ska det även vara möjligt att teckna kollektivavtal om avsteg från bestämmelsen även i den arbetsrättsliga beredskapslagen.

De arbetsrättsliga beredskapsbestämmelserna ska fungera som ett komplement till parternas arbete och garantera att totalförsvarets behov av att arbetsmarknaden anpassas till beredskapsförhållandena även tillgodoses hos arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal. Det behöver därför vara möjligt att kunna göra avvikelser från bestämmelserna genom kollektivavtal så länge det inte finns goda skäl mot en sådan lösning.

Huvuddelen av de ändringar som behöver göras i förtroendemannalagen, medbestämmandelagen, anställningsskyddslagen och semesterlagen kan parterna träffa kollektivavtal om avvikelser från under normala förhållanden. De bör därför även kunna göra detta under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. På detta sätt tillgodoses att parterna kan ta sitt ansvar för arbetsmarknadens funktionssätt vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Även i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen är det möjligt för parterna att träffa kollektivavtal om avvikelser från de ändringar och tillägg som görs i förtroendemannalagen, medbestämmandelagen, anställningsskyddslagen och semesterlagen. Eftersom den arbetsrättsliga beredskapslagen inte har uppdaterats allt eftersom det har gjorts ändringar i de andra lagarna har denna möjlighet över tid

blivit mer restriktiv än de bestämmelser som numera finns i de andra lagarna. Detta innebär bl.a. att den arbetsrättsliga beredskapslagen föreskriver att kollektivavtal träffas på central nivå i större omfattning än under normala förhållanden och att det inte är möjligt att göra avvikelser från vissa nyare bestämmelser. Det finns dock inga skäl för denna skillnad. När den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft överensstämde den lagens kollektivavtalsbestämmelser med de som fanns i övriga lagar. Utgångspunkten var vidare att ordningen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden skulle avvika så lite som möjligt från den som gäller under normala förhållanden.

Vi bedömer därför att det inte är motiverat att upprätthålla någon skillnad mellan den arbetsrättsliga beredskapslagens bestämmelser om möjligheter till avvikelser i kollektivavtal och de som finns i de lagar som ändras genom den arbetsrättsliga beredskapslagen. Det är lämpligt att kollektivavtal för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden träffas på samma nivå som under normala förhållanden. På detta sätt blir regelverket lättare att tillämpa. Att förordna om att beredskapsavtal alltid ska träffas på exempelvis huvudorganisationsnivå skulle vidare motverka den flexibilitet som kan behövas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vi föreslår att den nuvarande ordningen där den arbetsrättsliga beredskapslagen ändrar bestämmelser i andra lagar ska ersättas med särskilda beredskapsbestämmelser i den arbetsrättsliga beredskapslagen som anger på vilket sätt förtroendemannalagen, medbestämmandelagen, anställningsskyddslagen och semesterlagen anpassas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

I kapitel 7–11 kommer vi redogöra för våra förslag till anpassningar av bestämmelser i olika arbetsrättsliga lagar. I samband med dessa kommer vi redogöra för möjligheten att göra avsteg från de särskilda bestämmelserna som ska gälla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden genom kollektivavtal.

6.5 Överväganden: Enskildas bedömning av totalförsvarets intressen

Bedömning: Det är lämpligt att enskilda arbetsgivare och arbetsmarknadsorganisationer tar hänsyn till totalförsvarets intressen vid tillämpningen av vissa arbetsrättsliga bestämmelser under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

I utredningsdirektiven anges att det är ovanligt inom arbetsrätten att enskilda ska ta hänsyn till andra än sina egna eller motpartens intressen. Vi ska därför utreda om det är lämpligt att lämna bedömningen av totalförsvarets behov till enskilda som bestämmelserna är utformade i den arbetsrättsliga beredskapslagen 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 om totalförsvarets behov kan regleras tydligare genom lagstiftning än att lämnas till enskilda.

I den arbetsrättsliga beredskapslagen görs det möjligt för arbetsgivare att ta hänsyn till totalförsvarets intressen genom att det i bilagan görs ändringar och tillägg i medbestämmandelagen, förtroendemannalagen, anställningsskyddslagen och semesterlagen. Dessa bestämmelser är formulerade på tre olika sätt.

För det första görs det i medbestämmandelagen och förtroendemannalagen möjligt för arbetsgivare att, utöver den frestida möjligheten, avvika från vissa förhandlingsregler om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret. Bestämmelser om förhandlingsskyldighet finns i 11, 12 och 38 §§ medbestämmandelagen och i 5 och 9 §§ förtroendemannalagen. I 21 § medbestämmandelagen ökar även möjligheten att begära tystnadsplikt om det föreligger risk för skada för totalförsvaret.

För det andra görs det i anställningsskyddslagen och semesterlagen möjligt för arbetsgivare att använda visstidsanställningar respektive begränsa semesteruttaget om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft (5 § anställningsskyddslagen och 4 § semesterlagen).

För det tredje görs det i anställningsskyddslagen möjligt för arbetsgivare att vid omplacering ta hänsyn till intresset av att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov. Sådana bestämmelser finns i 7 och 22 §§ anställningsskyddslagen.

Arbetsrätten hör till civilrätten och rör därmed i huvudsak förhållandet mellan enskilda. De tillägg och ändringar som behöver göras i den arbetsrättsliga lagstiftningen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden för att stärka totalförsvaret kommer därför i huvudsak behöva hanteras av enskilda arbetsgivare, arbetstagare och deras respektive organisationer. För att arbetsmarknadens parter inte ska behöva göra någon bedömning av totalförsvarets intressen måste bestämmelserna formuleras på ett annat sätt än i dag. Det skulle antingen innebära att grundläggande beslut om arbetsgivarens verksamhet behöver fattas av någon utomstående, exempelvis av en myndighet, eller att vissa regler om arbetstagarorganisationernas medbestämmande skulle behöva upphävas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi anser att inte något av dessa alternativ är lämpliga utan att bestämmelserna fortfarande bör göra det möjligt för arbetsgivare och arbetsmarknadens parter att väga in totalförsvarets intressen där sådana överväganden är motiverade.

Den befintliga arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen utgår från att arbetsmarknadens parter ska ta ansvar för förhållandena på arbetsmarknaden. Vi har ovan redogjort för att detta är en styrka för det svenska totalförsvaret. Regelverket måste därför göra det möjligt för parterna att ta detta ansvar. Vidare ska inte reglerna under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden avvika mer än nödvändigt från regelverket för normala förhållanden. Detta motiveras av att större ändringar kan leda till osäkerhet om vad som gäller och skapa svår-förutsägbara problem. Ingrepp i arbetsgivares beslutanderätt, eller att suspendera arbetsrättsliga skyddsbestämmelser, bör därför undvikas.

Frågan är då om arbetsmarknadens parter har de förutsättningar som krävs för att kunna ta hänsyn till totalförsvarets intressen.

Totalförsvaret är enligt 1 § totalförsvarspliktlagen en angelägenhet för hela befolkningen. Att ta hänsyn till totalförsvaret är således något som ska genomsyra hela samhället under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Sektorsansvariga beredskapsmyndigheter ska samverka med näringslivet enligt 24 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. De myndigheter som ansvarar för totalförsvarsplaneringen ska vidare överlägga med arbetsgivare

och kan påkalla att arbetsgivare ska överlägga med de arbetstagarorganisationer som de har kollektivavtal med enligt 3 och 4 §§ överläggningsskyldighetslagen. Precis som vi redogjort för ovan bör arbetsmarknadens parter därför ha god kännedom om vilka förväntningar som ställs på verksamheten under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

De nuvarande bestämmelserna är vidare utformade som en möjlighet för arbetsgivaren att väga in totalförsvarets intressen vid vissa bedömningar. I samtliga fall är totalförsvarets intresse en ytterligare parameter som kan vägas in i en bedömning som arbetsgivare även gör i fredstid. Exempelvis kan arbetsgivaren vid bedömningen av om det finns sådana synnerliga skäl som gör det möjligt att göra avsteg från primärförhandlingsrätten i 11 § medbestämmandelagen behöva ta hänsyn till omständigheter utanför verksamheten, t.ex. olycksfall. Som vi redogör för i kapitel 7.1.1 har även arbetsmarknadens parter åtagit sig att göra en intresseavvägning mellan rätten att vidta stridsåtgärder och samhällets intresse av arbetsfred. Det bör därför inte vara främmande för parterna att ta hänsyn till totalförsvarets intressen om det är påkallat av beredskapslagstiftningen. Vi anser därför att det är lämpligt att parterna under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden får ta hänsyn till totalförsvarets intressen vid tillämpningen av vissa arbetsrättsliga bestämmelser.

7 Anpassningar i medbestämmandelagen

I detta kapitel redogör vi för de ändringar och tillägg som den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262) gör i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Därefter redovisar vi vår bedömning om den nuvarande regleringen behöver anpassas för att uppfylla syftet att stärka totalförsvaret och att snabbt kunna anpassa arbetsrätten till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, om det behövs några ytterligare anpassningar i medbestämmandelagen samt lämnar förslag på hur en ny reglering kan utformas.

7.1 Den arbetsrättsliga beredskapslagens ändringar och tillägg i medbestämmandelagen

Den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen innehåller särskilda bestämmelser som bl.a. ändrar bestämmelserna i medbestämmandelagen. Medbestämmandelagen ska under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden således tillämpas med de ändringar och tillägg som anges i bilagan till den arbetsrättsliga beredskapslagen (5 §). Dessa bestämmelser omfattar medbestämmandelagens bestämmelser om möjligheten att tillgripa stridsåtgärder, hanteringen av arbetstvister, arbetsgivares förhandlingskyldighet på lokal och central nivå, arbetstagarorganisations tolkningsföreträdare, tidsfrister för att påkalla förhandling och väcka talan i domstol, skyldighet att lämna information och tystnadsplikt samt medling i arbetstvister. Vi kommer nedan att redogöra för dessa bestämmelser.

7.1.1 Tillgripande av stridsåtgärder

I medbestämmandelagen finns regler om de grundläggande kollektivavtalsförhållandena. Hit hör reglerna om förenings- och förhandlingsrätt, om kollektivavtal och om fredsplikt i kollektivavtalsförhållanden. Dessa regler har ett direkt samband med den fria rätten att tillgripa stridsåtgärder.

Vid den arbetsrättsliga beredskapslagens tillkomst ansågs utrymmet för stridsåtgärder på arbetsmarknaden i praktiken vara i det närmaste obefintligt om det skulle bli krig eller när beredskapstillstånd har inträtt. Trots detta ansågs att ett rättsligt förbud mot stridsåtgärder på arbetsmarknaden skulle rubba grundsatsen att det ligger i de förhandlande parternas eget ansvar att beakta även tredje mans och samhällets intressen när stridsåtgärder övervägs (prop. 1986/87:165 s. 14). Detta synsätt kommer sannolikt från att arbetsmarknadens parter allt sedan Saltsjöbadsavtalet 1938 och Slottsbacksavtalet 1963 åtagit sig att göra en intresseavvägning mellan rätten att vidta stridsåtgärder och samhällets intresse av arbetsfred. I propositionen till den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs därför att det bästa skyddet för arbetsfreden även under kristider skulle vara att parterna, genom kollektivavtal eller på annat sätt, tar ansvar för att undvika öppna arbetskonflikter. Något generellt rättsligt förbud mot stridsåtgärder på arbetsmarknaden under beredskap infördes därför inte (prop. 1986/87:165 s. 14).

Däremot ansågs att samhällets möjligheter att snabbt ingripa om det trots allt skulle uppkomma en allvarlig fara för en öppen arbetskonflikt borde förbättras. Detta gjordes genom att förlikningsmän och förlikningskommissioner gavs möjlighet att föreskriva om uppskov med stridsåtgärder under den tid som förlikningsförhandlingar pågår och under viss tid efter det att förhandlingarna har strandat (prop. 1986/87:165 s. 14–15). Vi kommer att återkomma till denna fråga nedan.

Vidare bemyndigades regeringen genom 7 § i den arbetsrättsliga beredskapslagen att i enskilda fall kunna gripa in med åtgärder inför eller i samband med öppna arbetsmarknadskonflikter som kan medföra skada för totalförsvaret. Det kan ske genom att regeringen föreskriver fortsatt giltighet av träffade kollektivavtal eller tvångsskiljeförfarande samt att fredsplikt ska råda (prop. 1986/87:165 s. 14).

Rätten att vidta stridsåtgärder tryggas av internationella konventioner

Rätten att vidta stridsåtgärder är förutom i svensk grundlag garanterad i ett antal konventioner som Sverige har ratificerat. Bestämmelserna i konventionerna sätter således en gräns för åtgärder som kan vidtas av regering och riksdag t.ex. genom lagstiftning. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer kan dock i kollektivavtal förbinda sig att avstå från att utnyttja rättigheter som de har på grund av konventionsåtaganden om förhandlingsrätt och strejkrätt. Nedan följer en redovisning av de konventioner som har arbetats fram inom Europarådet och ILO och som har ratificerats av Sverige. Utöver dessa har Sverige förbundit sig att iaktta kraven på föreningsrätt och rätt till stridsåtgärder i FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 23:4), FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 8) och FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 22).

Europakonventionen

Den europeiska konventionen från 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, i fortsättningen Europakonventionen, ratificerades av Sverige år 1952 och trädde i kraft 1953. Europakonventionen har inkorporerats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Europakonventionen innehåller inte någon regel om stridsåtgärder på arbetsmarknaden. Rätten att vidta stridsåtgärder anses dock enligt Europadomstolens praxis ingå som en integrerad del i den föreningsfrihet som tryggas genom artikel 11 i Europakonventionen. I artikel 11 tillförsäkras var och en mötes- och föreningsfrihet. Det innebär att alla har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 11 hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Den europeiska sociala stadgan

Väsentliga rättigheter på det sociala och arbetsrättsliga området omfattas av Europarådets sociala stadga från 1961, fortsättningsvis kallad den sociala stadgan. I den finns bestämmelser om föreningsrätt, förhandlingsrätt och strejkrätt. Stadgan ratificerades av Sverige 1962. En reviderad stadga trädde i kraft den 1 juli 1999. Enligt stadgans artikel 6, som handlar om den kollektiva förhandlingsrätten, följer för de fördragsslutande staterna i korthet följande åtagande:

1. att främja gemensamt samråd mellan arbetstagare och arbetsgivare,
2. att främja förfarande för frivilliga kollektivavtalsförhandlingar,
3. att främja förfarande för förlikning och frivillig skiljedom i arbets tvister samt
4. att erkänna arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att vidta kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikter, däri inbegripen strejk.

Rättigheter och principer i stadgan får normalt inte inskränkas eller begränsas annat än med stöd av artikel G i reviderade stadgan (artikel 31 i sociala stadgan). Där medges undantag som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för annans fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, nationell säkerhet, allmän hälsa eller moral.

Stadgans tillämpning övervakas genom att de fördragsslutande länderna kontinuerligt avger rapporter om ändringar i sin nationella lagstiftning som granskas av en kommitté av oberoende experter som kan ifrågasätta eller rikta kritik mot tillämpningen. När det gäller begränsningar av den kollektiva förhandlingsrätten och strejkrätten har expertkommittén bedömt att sådana begränsningar endast ansetts godtagbara om de är nödvändiga ur ett allmänt intresse för att komma till rätta med ekonomiska och sociala problem samt att de måste föregås av uttömmande samråd med alla berörda parter på arbetsmark-

naden. Det ska röra sig om undantagsåtgärder under begränsad tid i situationer då det har visats att det inte går att uppnå samma mål med mindre ingripande metoder.

Enligt artikel F är det dock i händelse av krig eller annat nationellt kristillstånd som hotar nationens existens tillåtet att vidta åtgärder som avviker från förplikterna i stadgan i den mån läget oundgängligen kräver det. Vid utnyttjandet av detta undantag ska Europarådets generalsekreterare hållas informerad.

ILO

ILO:s konventioner behandlar inte direkt rätten att vidta stridsåtgärder utan denna härleds i huvudsak från ILO:s kärnkonventioner nr 87 och nr 98. Sverige har ratificerat båda dessa konventioner samt konvention nr 151, vilken vi berör mer nedan. Genom konvention nr 87 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, förbinder sig en medlemsstat i ILO att säkerställa att arbetstagare och arbetsgivare fritt ska kunna utöva sin föreningsfrihet. Konventionen erkänner inte uttryckligen rätten att vidta stridsåtgärder men genom tillämpningen av konventionen anses stridsåtgärder utgöra ett medel för organisationerna att främja och värna sina medlemmars intressen. Rätten att vidta stridsåtgärder ses som en oundgänglig del av de fackliga rättigheterna och anses utgå från föreningsfriheten (se Bernard Gernigon m.fl., *ILO principles concerning the right to strike*, 1 januari 2020).

Övervakning av tillämpningen av konventionerna sker genom regelbunden rapportering från de konventionsanslutna ländernas regeringar. Rapporterna granskas av oberoende jurister i ILO:s expertkommitté som skriver yttranden till Internationella arbetskonferensens trepartiska kommitté för konventionstillämpning med företrädare för regeringarna och arbetsmarknadens parter. ILO:s expertkommitté har uttalat att ett allmänt förbud för strejkrätten utgör en påtaglig begränsning av fackföreningarnas möjligheter att främja och värna medlemmarnas intressen och att ett sådant förbud därför kan stå i strid med konvention nr 87.

Enligt konvention nr 98 angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, ska åtgärder vidtas för att uppmuntra och främja utvecklandet och ut-

nyttjandet i största möjliga omfattning av anordningar för frivilliga förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter i syfte att få till stånd en reglering av anställningsvillkoren genom kollektivavtal (artikel 4). Konvention nr 98 kompletteras av konvention nr 151 om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor i offentlig tjänst.

Skyddet utgår från arbetstagarnas grundläggande rättighet att fritt organisera sin verksamhet och formulera sina handlingsprogram i syfte att främja och värna sina medlemmars intressen. Strejkrätten är dock inte en absolut rättighet. Den kan både inskränkas under exceptionella omständigheter och regleras av föreskrifter som anger villkor eller begränsningar för hur den ska utövas. Regleringen måste dock vara rimlig och inte innebära en överdriven begränsning av utövandet av strejkrätten.

På senare år har det inom ILO ifrågasatts om det går att härleda en rätt till stridsåtgärder från konvention nr 87. Frågan är ännu inte löst inom ILO-systemet och det är möjligt att det kommer att krävas en prövning av Internationella domstolen i Haag (ICJ). Vi har i detta läge utgått från den befintliga praxisen från expertkommittén vid våra bedömningar.

7.1.2 Arbetstvister

Beredskapssituationen förutsågs i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten ställa stora krav på de lokala parternas förmåga att lösa uppkomna tvister. Åtskilliga av de regler som styr den fackliga verksamheten i vardagliga frågor fanns vid tillfället i medbestämmandeavtal och i förhandlingsordningar. Det ansågs därför i första hand vara upp till parterna själva att hitta de lämpligaste lösningarna för respektive bransch eller företag genom upprättande av särskilda beredskapsavtal som skulle gälla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lagstiftaren ansågs dock behöva bidra till att skapa förutsättningar för parterna att komma fram till lämpliga lösningar. Stridsåtgärder kunde undvikas genom att parterna gavs stöd under de förhandlingar som ska föregå eventuella stridsåtgärder. Det ansågs därför angeläget för staten att bistå parterna i förhandlingarna. För medling i arbetstvister fanns redan Statens förlikningsmannarexpedition, som hade ansvar att följa förhållandena på arbetsmarknaden och utse för-

likningsmän att medla i tvister som hotade eller redan hade medfört stridsåtgärder. I tvister av större betydelse kunde regeringen även utse förlikningskommissioner att medla i tvisten. Statens förlikningskommissions uppgifter skulle därför bli ännu viktigare under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det finns dock inga uttalanden om myndighetens behov av beredskapsplanering (se prop. 1986/87:165 s. 13–16).

Det antogs vidare kunna uppstå problem med kommunikationerna under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det bedömdes därför inte vara sannolikt att under sådana situationer kunna ha kvar ett system där Arbetsdomstolen tar ansvar för alla arbetsrättsliga tvister. Parterna behövde därför ha beredskap att kunna ta huvudansvaret för tvistelösningen på arbetsrättens område. Kvarstående tvister skulle i möjligaste mån i stället få avgöras under medverkan av förlikningsmän. Förlikningsmannaväsendet behövde därför stärkas vid krig och krigsfara i syfte att tillhandahålla hjälp för praktiska tvistelösningar när det inte går att undvika tvister eller nå samförstånds lösningar om lag- eller avtalstillämpning (prop. 1986/87:165 s. 15–16).

I ett sådant läge skulle det inte heller vara rimligt att kräva av arbetsgivaren att vända sig till domstol i tvister om tolkningsföreträde om arbetsskyldighet enligt 34 § tredje stycket eller om rättsvist om lön i 35 § medbestämmandelagen, varför dessa bestämmelser skulle suspenderas enligt den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga (prop. 1986/87:165 s. 16). Även 37 § medbestämmandelagen som reglerar tidsfristerna för att påkalla central förhandling och för väckande av talan i domstol suspenderades.

Följden av att 34 och 37 §§ suspenderas blir att arbetsgivaren inte är skyldig att omedelbart påkalla förhandling om arbetet utförs enligt arbetsgivarens mening eller att efter förhandling väcka talan vid domstol. Vidare tillämpas inte de särskilda reglerna om påkallande av förhandling och väckande av talan vid domstol i 35 § medbestämmandelagen vid tvist om ersättning eller lön. I stället får parterna om tvister uppstår dem emellan, använda de allmänna reglerna om tvisteförfarande i 64 och 65 §§ medbestämmandelagen.

7.1.3 Medling i arbetstvister

Förlikningsmannaväsendet när den arbetsrättsliga beredskapslagen infördes

Statens förlikningsmannae Expedition är en numera nedlagd myndighet som när den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft ansvarade för medling i arbetstvister enligt den dåvarande lydelsen av 46 § medbestämmandelagen. Förlikningsmannae Expeditionen skulle följa förhållandena på arbetsmarknaden och om den fick kännedom om en arbetstvist som hotade att medföra, eller redan hade medfört, stridsåtgärder skulle den utse en förlikningsman att medla i tvisten. I medbestämmandelagen fanns vidare bestämmelser om förlikningsmannens befogenheter och de förhandlande parternas skyldigheter gentemot förlikningsmannen. Bl.a. kunde förlikningsmannen enligt dåvarande 49 § medbestämmandelagen på begäran av motpart anmäla till Arbetsdomstolen att förhandlingsskyldig part inte följt kallelse till förhandling varvid Arbetsdomstolen kunde förelägga parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet. Enligt den dåvarande 52 § medbestämmandelagen skulle även regeringen kunna utse en förlikningskommission att medla i arbetstvister av större betydelse.

Som redogjorts för ovan förväntades förlikningsmannae Expeditionens förlikningsmän spela en viktig roll under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Förhoppningen var att förlikningsmännens bistånd skulle minska risken för stridsåtgärder som kunde störa totalförsvaret och kunna bistå parternas förhandlingar så att antalet arbetstvister kunde begränsas. Förlikningsmännen gavs också genom en särskild bestämmelse i den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga möjlighet att förbjuda stridsåtgärder medan förlikningsförhandlingar pågår och under en viss tid efter att sådana förhandlingar förklarats avslutade. Denna bestämmelse, som genom bilagan infördes i 53 § medbestämmandelagen, är speciell då den inte avsåg att ersätta eller ändra en befintlig bestämmelse. Eftersom 53 § i medbestämmandelagen hade upphävts genom lagen (1980:238) om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet var paragrafnumret ledigt när den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft.

Medlingsinstitutet har ersatt Statens förlikningsmannarexpedition

År 2000 inrättades den nya myndigheten Medlingsinstitutet, som fick i uppgift att medla i arbetstvister och verka för en väl fungerande lönebildning. Samtidigt avvecklades förlikningsmannarexpeditionen och myndighetens uppgifter flyttades över till Medlingsinstitutet (prop. 1999/2000:32 s. 42).

I stället för förlikningsmän kan Medlingsinstitutet utse medlare och förhandlingsledare. En medlare motsvarar de tidigare förlikningsmännen, dvs. en medlare är en person som främst har till uppgift att söka överbygga motsättningar mellan parterna för att underlätta att få en överenskommelse till stånd utan stridsåtgärder. För att främja en god lösning av tvisten kan medlaren även enligt 48 § medbestämmandelagen lägga fram egna förslag till överenskommelser. Med förhandlingsledare avses en person som parterna ger i uppdrag att leda förhandlingarna för att parterna i samförstånd ska söka lösningar på frågor som är aktuella i förhandlingarna. Regeringens möjlighet att utse förlikningskommission eller särskild förlikningsman togs samtidigt bort (prop. 1999/2000:32 s. 72 och 77).

Medlingsinstitutet får enligt 47 a § medbestämmandelagen efter samtycke från parter som förhandlar om kollektivavtal utse en eller flera förhandlingsledare eller medlare. Om det föreligger risk för stridsåtgärder eller om stridsåtgärder redan har påbörjats har institutet enligt 47 b § medbestämmandelagen rätt att utse medlare även utan parternas samtycke. Detta gäller dock inte om parterna är bundna av ett s.k. förhandlingsavtal. Förhandlingsavtal innebär att parterna har registrerat ett avtal om förhandlingsordning med regler om bl.a. medling liknande det som finns i det s.k. Industriavtalet (prop. 1999/2000:32 s. 73–74). Enligt Medlingsinstitutet finns det för närvarande 14 registrerade förhandlingsavtal på Medlingsinstitutet. Cirka 90 av de omkring 650 kollektivavtalen om löner och allmänna anställningsvillkor sluts av parter med avtal om förhandlingsordning med regler om medling.

Medlingsinstitutet har större möjligheter att förelägga en part att fullgöra sin förhandlingsskyldighet vid hot om vite än vad den tidigare förlikningsmannarexpeditionen hade. Medlingsinstitutet får nämligen enligt 52 och 53 §§ medbestämmandelagen utfärda ett sådant föreläggande på begäran av en medlare och beslutet om vitesförelägg-

gande får inte överklagas. Utdömande av vite beslutas, precis som tidigare, av Arbetsdomstolen (prop. 1999/2000:32 s. 75–76).

Medlingsinstitutet ansvarar för att det finns en grupp personer som är förberedda av institutet att med kort varsel kunna åta sig medlingsuppdrag samt att återväxten av nya medlare säkras (prop. 1999/2000:32 s. 56). Enligt förordning (1976:826) om medling i arbetstvister förordnar Medlingsinstitutet medlare på ett fast medlingsuppdrag eller för medling i en viss uppkommen arbetstvist (1 §). Ett uppdrag att verka som fast medlare avser ett visst verksamhetsområde och ska meddelas till högst åtta personer på sådant sätt att medlarna får spridning över landet. En fast medlare förordnas för högst ett år i taget (2 §).

Om det främjar en god lösning av tvisten får Medlingsinstitutet enligt 49 § medbestämmandelagen på medlarens begäran meddela beslut om att en part ska skjuta upp varslade stridsåtgärder under högst 14 dagar (prop. 1999/2000:32 s. 83–86).

Införandet av Medlingsinstitutet har inneburit justeringar av bestämmelserna om varsel om stridsåtgärder, förhandlingar och Statens förlikningsmannaexpedition i medbestämmandelagen. Detta har skett genom ändringar i 45–52 och 63 §§ och införandet av två nya paragrafer, 53 § och 62 a §. I samband med att dessa bestämmelser infördes gjordes det dock inte någon uppdatering av den arbetsrättsliga beredskapslagen. Detta har fått till följd att lagens lydelse av 53 § medbestämmandelagen, innebärande att förlikningsman eller förlikningskommission får förbjuda part att vidta stridsåtgärd under viss tid, hänvisar till ett institut som avskaffats. Bestämmelsen ersätter vidare Medlingsinstitutets bemyndigande att förelägga om vite om part underlåter att fullgöra sin skyldighet att ge in en kopia av ett kollektivavtal (jfr prop. 1999/2000:32 s. 97).

7.1.4 Skyldighet att förhandla före vissa beslut och åtgärder

En av kärnpunkterna på medbestämmandeområdet kan sägas vara arbetsgivares skyldighet att förhandla med arbetstagarorganisationer. Till denna förhandlingsskyldighet hör den primära förhandlingskyldigheten som finns i 11–14 och 38 §§ medbestämmandelagen.

Den innebär att arbetsgivare på eget initiativ ska påkalla förhandlingar med arbetstagarorganisationer innan vissa beslut. När den

arbetsrättsliga beredskapslagen tillkom ansågs det vara i linje med utgångspunkterna för lagen att behålla den primära förhandlings-skyldigheten, med vissa förtydliganden om reglernas tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det bedömdes nämligen som viktigt med facklig medverkan när arbetet måste bedrivs under pressande förhållanden. Facklig medverkan ansågs kunna bidra till att säkerställa att inte orimliga krav ställs på arbetstagarna och samtidigt understryka en gemensam strävan att möta de särskilda kraven på bl.a. produktionen som krisläget kan ställa. Det var vidare redan i fredstid möjligt att göra avsteg från primärförhandlings-skyldigheten i 11 och 38 §§ medbestämmandelagen om det fanns synnerliga skäl och från 12 § medbestämmandelagen om det fanns särskilda skäl.

Enligt 11 § medbestämmandelagen ska en arbetsgivare innan denne beslutar om viktigare förändring av sin verksamhet eller av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare, på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Om däremot synnerliga skäl föranleder det, får arbetsgivaren fatta och verkställa beslut innan förhandlings-skyldigheten har fullgjorts.

Av 12 § följer att när en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren har kollektivavtal med påkallar det ska arbetsgivaren även i annat fall än i 11 § förhandla med organisationen innan beslut fattas eller verkställs som rör medlem i organisationen. Om särskilda skäl föranleder det får arbetsgivaren dock fatta och verkställa beslutet innan arbetsgivaren har fullgjort sin förhandlings-skyldighet.

Enligt 38 § ska arbetsgivare förhandla med kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisation innan någon annan än arbetsgivarens egna arbetstagare utför visst arbete för dennes räkning eller i dennes verksamhet. Även denna förhandlings-skyldighet kan sättas ur spel om synnerliga skäl föreligger.

I den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten ansågs det visserligen ställt utom varje tvivel att hänsynen till totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden var att hänföra till sådana skäl som gjorde det möjligt för arbetsgivaren att göra undantag från 11, 12 och 38 §§ genom att fatta beslut och vidta åtgärder före förhandlingar med arbetstagarorganisationen. Med hänsyn till de speciella förhållanden som kan tänkas råda vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ansågs det dock finnas behov att göra

det klart att en arbetsgivares förhandlingsskyldighet innan beslut inte gäller, om uppskov med beslutet skulle medföra störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret. Det ansågs nämligen angeläget att lagtexten inte skulle föranleda några tolkningssvårigheter i en situation där de lokala parterna kan vara hänvisade att själva, utan central medverkan, lösa uppkommande avtalsproblem. De klargöranden som behövdes bestod av tillägg i 11, 12 och 38 §§ medbestämmandelagen om att undantagen från arbetsgivarens skyldighet att förhandla före vissa beslut och åtgärder även gällde ”om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret”. Ett motsvarande förtydligande gjordes i 34 § andra stycket medbestämmandelagen där undantag görs från regeln om arbetstagaransidans tolkningsföreträde vid tvister om arbetsskyldighet (prop. 1986/87:165 s. 15).

Innebörden av störningar av produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret

Det finns inga uttalanden i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten om vad som avsågs med att ett uppskov skulle medföra störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret. Sett till sammanhanget och de uttalanden som gjorts om att rekvisitet ska ses som ett förtydligande av att den situationen är att jämföra med de fredstida undantagsituationerna i medbestämmandelagen är det dock tydligt att det rör sig om en liknande undantagsituation. Det bör därför vara möjligt att finna vägledning för bedömningen i medbestämmandelagens förarbeten och Arbetsdomstolens rättspraxis.

I medbestämmandelagens förarbeten uttalas att situationer kunde uppstå då det inte är rimligt att arbetsgivaren ska ha en obetingad skyldighet att avvakta med beslut eller åtgärder. Även om det vid normala förhållanden mellan parterna inte finns några skäl att vänta sig annat än att det även i brådskande situationer kan nås lösningar i samförstånd, bör lagen öppna möjligheter för arbetsgivaren att när starka skäl kan åberopas göra avsteg från vad som annars gäller och fatta ett beslut eller verkställa en åtgärd innan förhandling har kunnat ske (prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 220).

Regeln är avsedd för rena undantagsfall där arbetsgivaren oförutsett kommer i ett läge där tvingande skäl talar för att beslut ska få

fattas utan dröjsmål. I den avsedda restriktiviteten vid tillämpningen av undantagsregeln bör det ligga att arbetsgivaren ska anses skyldig att vidta alla sådana åtgärder i den förhandlingsberättigade arbetstagarorganisationens intresse som är möjliga att vidta. Beroende på omständigheterna kan arbetsgivaren åtminstone vara skyldig att ta en informell kontakt med arbetstagersidan innan beslut fattas. Vid bedömningen av om synnerliga skäl föreligger kan även beaktas om arbetstagersidan kan lastas för att förhandling inte kan komma till stånd vid en sådan tidpunkt. Arbetsgivaren anses inte vara skyldig att medge fördröjningar som föranleds av annat än arbetstagersidans behov av tid för att förbereda sig för förhandlingen, att skaffa fram utredningsmaterial och att överväga sin ståndpunkt. I de fall arbetsgivaren själv är skyldig till att tidsnöd har uppstått kan dock en undantagsbestämmelse inte tillämpas. Att en undantagssituation föreligger innebär inte att arbetsgivaren befrias från sin förhandlingskyldighet helt och hållet, bara att denne får fatta och verkställa beslut innan förhandlingen är klar (prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 358).

Av rättspraxis framgår att två förutsättningar ska vara uppfyllda för att sådana synnerliga skäl ska föreligga. För det första måste effekten av att avvakta med att fatta eller verkställa beslutet vara mycket allvarlig. Undantaget ska t.ex. kunna tillämpas när det finns en betydande risk för skada om beslut eller åtgärd inte fattas eller om ett uppskov medför risk för säkerheten på arbetsplatsen eller för viktiga samhällsfunktioner. Vidare kan undantaget användas för att förebygga fara för människor eller skada på egendom samt risk för stora ekonomiska förluster. För det andra krävs att arbetsgivaren inte kan lastas för att tidsnöden uppkommit. Uppskov kan alltså enbart komma i fråga i oförutsedda situationer (AD 1987 nr 79 och AD 1978 nr 45).

Undantagsreglerna i medbestämmandelagen utformades med undantagsregeln i 9 § förtroendemannalagen som förebild. Där anges att en arbetsgivare kan vägra ledighet för facklig förtroendeman om det finns risk för säkerheten på arbetsplatsen, viktiga samhällsintressen och därmed jämförliga intressen (prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 222–223). I förtroendemannalagens förarbeten anges att bestämmelsen i 9 § förtroendemannalagen bör tolkas snävt. Den tar enbart sikte på akuta fall där en erforderlig ersättare inte kan anskaffas (prop. 1974:88 s. 225).

7.1.5 Förhandlingsskyldighet på central nivå

Även förhandlingsskyldigheten i 14 § medbestämmandelagen, som innebär att arbetsgivare på begäran av den lokala arbetstagarorganisationen måste förhandla med central arbetstagarorganisation om enighet inte kan nås vid lokala förhandlingar, ansågs kunna leda till problem vid krig och krigsfara. Det befarades nämligen att sådana förhandlingar skulle kunna hindras om det exempelvis uppstod kommunikationssvårigheter. Det gjordes därför ett tillägg i 14 § andra stycket medbestämmandelagen innebärande att arbetsgivarens förhandlingsskyldighet med central arbetstagarorganisation begränsas till då *"hinder inte möter på grund av beredskapsförhållandena"*. Eftersom beredskapslagstiftningen ska kunna tillämpas under mycket skiftande förhållanden, även då samhället fungerar i stort sett som vanligt, ansågs dock inte förhandlingsskyldigheten på central nivå generellt behöva upphävas (prop. 1986/87:165 s. 16).

7.1.6 Arbetstagarorganisationens tolkningsföretråde

Arbetstagarorganisationer har vid tvist i vissa frågor tolkningsföretråde gentemot de arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal med organisationen. Det innebär att arbetstagarorganisationens uppfattning i frågan gäller till dess tvisten slutligt har prövats. Vid t.ex. tvist om arbetsskyldighet enligt 34 § medbestämmandelagen gäller arbetstagarorganisationens mening om inte arbetsgivaren påkallar förhandling i tvisten och, om enighet i frågan inte nås vid förhandlingen, väcker talan och vinner i domstol. Undantag från tolkningsföreträdet kan dock göras enligt 34 § andra stycket om det finns synnerliga skäl. Om arbetet utförs enligt arbetsgivarens mening ska dock arbetsgivaren omedelbart påkalla förhandling i tvisten.

En liknande regel finns i 35 § medbestämmandelagen om rätts tvister om lön eller annan ersättning till medlem i arbetstagarorganisation. För den regeln finns det dock ingen möjlighet att göra undantag från arbetstagarorganisationens tolkningsföretråde. För att undvika betalningsskyldighet avseende det omtvistade beloppet måste arbetsgivaren omedelbart påkalla förhandling med arbetstagarorganisationen och ytterst väcka talan för det fall att parterna inte kan komma överens.

Det ansågs inte vara rimligt att kräva av arbetsgivaren att denne vid krig och krigsfara skulle vända sig till domstol i tvister om tolkningsföretråde enligt 34 och 35 §§. Bestämmelsen i 34 § medbestämmandelagen kompletteras därför i den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga med ett tillägg i andra stycket innebärande att *”om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret”* får arbetsgivaren kräva att arbetet utförs trots arbetstagarorganisationens mening. Tillägget är likt 11, 12 och 38 §§ medbestämmandelagen ett förtydligande om att den befintliga möjligheten att göra undantag vid synnerliga skäl även innefattar hänsyn till totalförsvarets behov.

Vidare suspenderas 34 § tredje stycket och 35 § medbestämmandelagen så att arbetsgivaren inte omedelbart behöver påkalla förhandling eller väcka talan vid domstol, om enighet inte kan nås vid förhandlingarna. Suspenderingen av 35 § innebär även att arbetsgivarens inte är skyldig att påkalla förhandling och väcka talan för att undgå betalningsansvar i rättstvister om lön eller annan ersättning till medlem i arbetstagarorganisationen. Detta medför även att arbetstagarorganisationen kan behöva påkalla förhandling och väcka talan. Enligt 37 § medbestämmandelagen finns vidare vissa kortare tidsfrister för när central förhandling ska påkallas och talan i domstol ska väckas som bedömdes vara problematiska i krig och krigsfara. Även denna bestämmelse suspenderas enligt den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga.

Eftersom 35 och 37 §§ medbestämmandelagen helt suspenderas tas i den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga hänvisningen till dessa bestämmelser bort från andra bestämmelser i medbestämmandelagen. Detta gäller 5 § andra stycket om att 35 § ska tillämpas även när kollektivavtal tillfälligt inte gäller. Detsamma gäller 36 § om vem som för talan för arbetstagarparten vid förhandlingar enligt 35 § och 69 § om att föreskrifterna i 35 § inte utgör hinder mot beslut om säkerhetsåtgärder enligt 15 kap. rättegångsbalken. I övrigt har 5, 36 och 69 §§ behållit sin fredstida utformning. Suspenderingen av 35 och 37 §§ innebar även en ändring av 4 § medbestämmandelagen som innebär att ett avtal är ogiltigt i den mån det innebär att en rättighet eller skyldighet enligt lagen upphävs eller inskränkts. Enligt 4 § andra stycket är det dock möjligt att göra avvikelser från bl.a. 35 och 37 §§ genom ett kollektivavtal. Genom den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga ändras därför även 4 § medbestämmandelagen genom

att hänvisningen till 35 och 37 §§ medbestämmandelagen tagits bort. I övrigt var 4 § oförändrad när den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft.

Det finns inga motiv till varför även hänvisningarna tagits bort i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten. Troligtvis har lagstiftaren resonerat som så att alla hänvisningar till suspenderade bestämmelser ska tas bort när den suspenderade bestämmelsen inte ska tillämpas. Samma teknik har använts för anställningsskyddslagen.

7.1.7 Tidsfrist för förhandling

I 16 § medbestämmandelagen regleras tidsfristerna för när förhandling ska hållas efter det att part har fått del av en förhandlingsframställning, om inte parterna enas om annat. Enligt bestämmelsen undantas dock förhandlingar enligt 11–13 §§. Undantaget motiveras i medbestämmandelagens förarbeten med att tidpunkten för förhandling i dessa fall är beroende av hur långt det går att skjuta på arbetsgivarens beslut (se prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 363).

Genom bilagan till den arbetsrättsliga beredskapslagen ändras 16 § så att så att tidsfristerna för när förhandling ska hållas och undantaget gällande förhandlingar enligt 11–13 §§ tas bort. I stället ska förhandling *”hållas snarast möjligt efter det att framställning om förhandling har gjorts”*.

7.1.8 Informationsskyldighet och tystnadsplikt

Till medbestämmandeområdet hör även reglerna om arbetstagarorganisationers rätt till information i 19–22 §§ medbestämmandelagen. Även medbestämmandelagens regler om informationsskyldighet ansågs behöva anpassas till de särskilda krav som beredskapssituationen ställer. Detta gjordes inte genom några särskilda regler om arbetsgivares skyldighet att informera de arbetstagarorganisationer till vilka arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal utan genom att reglerna om tystnadsplikt i 21 § medbestämmandelagen förstärktes. Den tystnadsplikt som part kräver ska därför i krig och krigsfara gälla om det behövs för att tillgodose totalförsvarets intressen (prop. 1986/87:165 s. 15).

Enligt 21 § medbestämmandelagen har part som ska lämna information rätt till förhandling med motparten om tystnadsplikt rörande den information som ska lämnas. Uppnås inte enighet vid förhandling ska part väcka talan i domstol om tystnadsplikt inom viss tidsfrist. Domstolen kan därefter förordna om tystnadsplikt om det finns risk för skada för part eller annan. Under tiden som processen pågår gäller tystnadsplikt om inte kravet är obefogat och part insett eller bort inse detta. Bestämmelsen avser normalt uppgifter vars hemlighållande är av vitalt intresse t.ex. med hänsyn till arbetsgivarens affärsförhållanden eller ekonomiska förhållanden i övrigt eller till enskilda ekonomiska eller personliga förhållanden. Enligt 3 § gäller bestämmelsen vidare inte om annat framgår i annan lag. Det är även enligt 4 § möjligt att träffa kollektivavtal om särskilda tystnadspliktsregler eller annan prövning av frågor om tystnadsplikt (prop. 1975/76:105 bilaga 1 s. 367–368).

Genom den arbetsrättsliga beredskapslagen vidgas denna tystnadsplikt så att det blir möjligt för domstol att även förordna om tystnadsplikt i den mån det kan antas att det annars skulle föreligga risk för skada för totalförsvaret. Vidare tas tidsfristen för väckande av talan bort samtidigt som tystnadsplikten fortsätter att gälla tills frågan blivit slutligt avgjord. Därutöver ska tystnadsplikten gälla i avvaktan på rättslig prövning även om kravet är obefogat och part insett eller borde ha insett detta.

Detta innebär att under beredskap kan frågan om tystnadsplikt bli svävande under en längre tid under vilken motparten är bunden av sekretess. Denna förändring kompletteras med ett tillägg i 56 § medbestämmandelagen i bilagan till den arbetsrättsliga beredskapslagen innebärande att en part ska betala skadestånd, på samma sätt som vid brott mot tystnadsplikt enligt medbestämmandelagen, om denne begär tystnadsplikt trots att begäran varit obefogad och denne insett eller bort inse detta. Det är därmed möjligt att få ersättning för både ekonomisk och ideell skada.

Enligt 42 § lagen (1994:260) om offentlig anställning gäller bestämmelserna i 21 och 22 §§ medbestämmandelagen inte för statligt anställda. Detta ändras inte genom den arbetsrättsliga beredskapslagen.

7.1.9 Avvikelser från lagen genom beredskapsavtal

Enligt 4 § första stycket medbestämmandelagen är ett avtal ogiltigt i den mån det innebär att en rättighet eller skyldighet enligt lagen upphävs eller inskränks. Enligt andra och tredje stycket är det dock möjligt att göra avvikelser från vissa särskilt angivna bestämmelser genom kollektivavtal. Möjligheten att göra avsteg från bestämmelserna i andra stycket begränsas dock av att de inte får innebära att mindre förmånliga regler ska tillämpas för arbetstagarna än som följer av rådets direktiv 98/59/EG av den 20 juli 1998 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kollektiva uppsägningar (direktivet om kollektiva uppsägningar), eller av rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstgares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter (överlåtelse-direktivet), båda i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1794.

Denna bestämmelse gäller även när den arbetsrättsliga beredskapslagen ska tillämpas. Som redogjorts för i kapitel 6.1.5 är det även möjligt att genom kollektivavtal göra avsteg från flera av de ändringar och tillägg som görs i medbestämmandelagen genom den arbetsrättsliga beredskapslagen. Det gäller ändringarna och tilläggen i 11, 12 och 38 §§ om primärförhandling, 34 § om tolkningsföretråde och 21 § om rätten till information och tystnadsplikt.

Genom den arbetsrättsliga beredskapslagen suspenderas vidare några bestämmelser helt eller delvis. Det gäller 14, 36 och 37 §§ om arbetsgivares förhandlingsskyldighet gentemot central arbetstagarorganisation och 35 § om tolkningsföretråde vid lönetvister. Det innebär att 4 § första stycket medbestämmandelagen, om att avtal som inskränker arbetstgares rättigheter enligt lagen är ogiltiga, inte omfattar kollektivavtal i dessa frågor.

Av de ändringar och tillägg som den arbetsrättsliga beredskapslagen gör i medbestämmandelagen är det därmed bara de som görs i 16 § om tidsfrister för att påkalla förhandling och väcka talan, 53 § om förlikningsmans möjlighet att förbjuda stridsåtgärder under tid som förhandlingar pågår och en kort tid därefter samt 56 § om skadestånd som det inte är möjligt för parterna att avvika från genom kollektivavtal.

7.2 Överväganden och förslag: Beredskapsbestämmelser om medbestämmandelagen

7.2.1 Begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder

Förslag: Om en arbetstvist hotar att medföra eller har medfört en öppen arbetskonflikt som kan skada totalförsvaret får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot stridsåtgärder på arbetsmarknaden och förordna om fortsatt giltighet av kollektivavtal och om tvångsskiljedom eller vidta andra liknande åtgärder.

Bedömning: Det finns inte något behov av en särskild beredskapsbestämmelse som ger möjlighet för en medlare att skjuta upp en varslad stridsåtgärd.

Det behövs inget generellt förbud mot stridsåtgärder

Vi bedömer att utövandet av stridsåtgärder under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan störa eller skada totalförsvarets förmåga att skydda landet. Om arbetstagare lägger ner arbetet i samhällsviktig verksamhet kan följderna bli allvarliga och långtgående. Det är även möjligt att stridsåtgärder som vidtas gentemot verksamheter som inte anses viktiga för totalförsvaret oavsiktligt kan påverka samhällsviktiga verksamheter. Exempelvis om protester utförs på en viktig transportled. Vi anser därför, på samma sätt som redovisats ovan gällande den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen, att utrymmet för stridsåtgärder i praktiken är så gott som obefintligt under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Detta gäller både stridsåtgärder som vidtas av en arbetstagarorganisation och sådana som vidtas av en arbetsgivare eller dennes arbetsgivarorganisation.

Vi anser dock att det inte behövs något generellt förbud mot stridsåtgärder för att tillgodose totalförsvarets behov av fred på arbetsmarknaden. När arbetsmarknadens parter överväger stridsåtgärder under normala förhållanden gör de en intresseavvägning mellan nytan av stridsåtgärden och samhällets intresse av arbetsfred. Detta gäller även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi förlitar oss därför på att parterna avhåller sig från stridsåtgärder som,

direkt eller indirekt, stör samhällsviktig verksamhet under sådana förhållanden. Denna bedömning gäller lovliga stridsåtgärder. Olovliga stridsåtgärder är aldrig tillåtna och hanteras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden på samma sätt som under normala förhållanden.

Regeringen bör kunna förbjuda stridsåtgärder

Även om det inte behövs ett generellt förbud för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetsfred under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden finns det behov av verktyg som går att använda om det ändå skulle vidtas en stridsåtgärd som kan skada totalförsvaret.

Beroende på hur lång tid beredskapssituationen varar, och på vilka påfrestningar som samhället i stort och i synnerhet arbetsplatserna utsätts för, kan en situation uppstå där en organisations ledning inte kan stå emot medlemmarnas vilja att vidta stridsåtgärder. Det är även möjligt att det kan finnas mindre arbetstagarorganisationer som inte känner sig bundna av de större organisationernas överenskommelse om arbetsfred och därför känner sig fria att vidta stridsåtgärder även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Dessutom är det möjligt att en stridsåtgärd mot en verksamhet utan betydelse för totalförsvaret ändå kan drabba en samhällsviktig verksamhet på grund av oförutsedda omständigheter. Vi anser därför att det behövs en särskild beredskapsbestämmelse för att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kunna begränsa sådana stridsåtgärder som en arbetsmarknadspart själv inte har avstått från och som kan skada totalförsvaret. En sådan reglering måste vara flexibel nog att kunna tillämpas på en rad olika situationer.

Det är svårt att formulera en bestämmelse som träffsäkert hindrar de stridsåtgärder på arbetsmarknaden som kan skada totalförsvaret utan att den innebär ett fullständigt förbud. Det är vidare inte säkert att det är tillräckligt att en sådan åtgärd kan göras genom ett förvaltningsbeslut. Även om en sådan åtgärd i de allra flesta fall bör vara riktad mot en eller flera parter som omfattas av den aktuella arbetsvistens kan det finnas behov av att en sådan åtgärd kommer till allmänhetens kännedom eller kan omfatta andra aktörer på arbetsmarknaden. Andra parter kanske överväger sympatiåtgärder eller att ansluta sig till stridsåtgärden. Vi anser därför att det är lämpligt att en sådan

beredskapsbestämmelse utformas som ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter. Sådana åtgärder kan förutom att förbjuda stridsåtgärder innebära en förlängning av kollektivavtal eller att parterna ska lösa sin tvist genom tvångskiljedom.

Det är dock svårt att i fredstid förutse alla de situationer som en sådan bestämmelse ska tillämpas på. Det bör därför även lämnas öppet för regeringen att vidta andra liknande åtgärder.

Vi förutser inte att en sådan regel kommer att behöva tillämpas särskilt ofta. Huvudprincipen är att arbetsmarknadens parter tar ansvar för arbetsmarknaden under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Det finns redan i dag en sådan bestämmelse i 7 § i den arbetsrättsliga beredskapslagen. Vi föreslår därför att en motsvarande bestämmelse även ska införas i den nya lagen. Precis som den nuvarande bestämmelsen bör den både omfatta stridsåtgärder som vidtas av en arbetstagarorganisation och sådana som vidtas av en arbetsgivare eller dennes arbetsgivarorganisation.

Eftersom bestämmelsen endast ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och då för att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter bedömer vi att en sådan reglering inte skulle innebära ett otillåtet ingrepp i parternas rätt till stridsåtgärder utan att den är förenlig med Europakonventionen, den europeiska sociala stadgan och de olika ILO-konventioner som reglerar den kollektiva förhandlingsrätten.

Förutsättningarna att skjuta upp stridsåtgärder under tid som förlikningsförhandlingar pågår

Vi har övervägt om det behövs en särskild bestämmelse för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden som ger medlare möjlighet att förbjuda eller skjuta upp stridsåtgärder medan förhandlingar pågår och en kortare tid därefter. I dag innehåller den arbetsrättsliga beredskapslagen nämligen en sådan bestämmelse.

Skälen för en sådan bestämmelse skulle då vara att ge medlaren mer tid att söka en samförståndslösning mellan parterna. Det är även tänkbart att tillämpningen av en sådan regel skulle ge regeringen mer tid att avgöra om det finns behov att utnyttja det ovan angivna bemyndigandet.

Vi anser dock att det inte finns behov av en sådan regel.

Innan stridsåtgärder vidtas ska motparten och Medlingsinstitutet varslas. Det ska ske minst sju arbetsdagar i förväg. Vi förutsätter att Medlingsinstitutet eller den varslade motparten kommer att informera regeringen för att hindra stridsåtgärder som kan påverka samhällsviktiga verksamheter. Detta bör ge regeringen tillräcklig tid att agera. I annat fall är det varsel tiden som bör förlängas men vi anser inte att det finns ett sådant behov.

Vidare finns numera en bestämmelse i 49 § medbestämmandelagen som gör det möjligt för Medlingsinstitutet att på begäran av medlare skjuta upp varslade stridsåtgärder under fjorton dagar om det främjar en god lösning av tvisten. Vi bedömer att den bestämmelsen i huvudsak fyller samma syfte som bestämmelsen i den arbetsrättsliga beredskapslagen då den gör det möjligt att skjuta upp stridsåtgärder en kortare tid så att medlaren får möjlighet att bistå parterna med att nå en samförståndslösning. Även om det finns vissa skillnader mellan bestämmelserna vad gäller vem som beslutar att skjuta upp stridsåtgärder, förutsättningarna för beslutet och hur lång tid förhandlet får fortgå anser vi att de är så lika att en särskild beredskapsbestämmelse inte skulle tillföra något.

Slutligen skulle en särskild beredskapsbestämmelse som ger Medlingsinstitutets medlare befogenhet att förbjuda stridsåtgärder ha begränsad verkan då Medlingsinstitutet inte har möjlighet att förordna medlare i tvister mellan parter som är ense om att de är bundna av avtal om förhandlingsordning enligt 47 b § medbestämmandelagen. Vi bedömer att sådana avtal är särskilt vanliga inom sådana samhällsviktiga verksamheter som har betydelse för totalförsvaret. En beredskapsbestämmelse om medling skulle därför i huvudsak omfatta företag som förmodligen är av mindre betydelse för totalförsvaret.

7.2.2 Arbetsmarknadens parter behöver ha beredskap att lösa konflikter genom förhandlingar på lokal nivå

Bedömning: Myndigheter med ansvar för totalförsvarsplaneringen bör uppmana arbetsmarknadens parter att överlägga om möjligheten att upprätta förhandlingsordningar som gör det möjligt att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden lösa tvister genom förhandlingar på lokal nivå i större utsträckning än under normala förhållanden.

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan arbets-situationen förväntas vara ansträngd på många arbetsplatser. Detta, och tillämpningen av tidigare oprövade beredskapsavtal, kan ge upphov till tvister i frågor som tidigare inte kunnat förutses. Förhållandet försvåras ytterligare av att samhällets resurser samtidigt kan förväntas vara ansträngda, viktig infrastruktur utslagen och det kan vara svårt att kommunicera med eller resa till olika platser i landet. Det kan därför vara svårt att hålla förhandlingar på central nivå om hur uppkomna arbetstvister ska lösas samtidigt som det kan vara svårt för domstolarna, och då särskilt Arbetsdomstolen, att hinna bereda och avgöra inkomna mål.

I förarbetena till den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen bedömdes att arbetsmarknadens parter behövde ha beredskap att kunna lösa uppkomna konflikter själva under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och då i högre grad på lokal nivå, utan förhandlingar på central nivå. I förarbetena till den arbetsrättsliga beredskapslagen ansågs vidare att Statens förlikningsmannaexpedition borde förstärkas i syfte att tillhandahålla hjälp för praktisk tvistelösning när det trots allt inte går att undvika tvister eller nå samförståndslösningar i tvister kring lag- eller avtallstillämpning. De tvister som parterna inte själva kan lösa föreslogs avgöras under medverkan av förlikningsmannaexpeditionens förlikningsmän (prop. 1986/87:165 s. 15–16).

Vi anser dock att ordningen att lösa arbetstvister om lag eller avtallstillämpning genom medling inte längre är lämplig. Statens förlikningsmannaexpeditionens uppgifter har numera tagits över av Medlingsinstitutet. Under våra kontakter med Medlingsinstitutet har det framkommit att förlikningsverksamheten under lång tid har koncentrerats till medling vid tecknande av kollektivavtal. Att myndighetens medlare skulle medla i rättstvister är numera främmande. Myndigheten har vidare begränsade resurser som ska vara verksamma i hela landet. Myndigheten skulle därför ha svårt att täcka upp för domstolarna. Vi anser att det därför inte är lämpligt att Medlingsinstitutet ska ta ett avgörande ansvar för tvistelösningen av arbetstvister under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Som vi redogjort för i kapitel 6.1.7 har beredskapsregleringen för domstolarna setts över sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft och det finns genom lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m., fortsättningsvis kallad förfarandelagen, redan

beredskapsbestämmelser för domstolarnas verksamhet som gör det möjligt för regeringen att meddela nödvändiga föreskrifter om Arbetsdomstolens verksamhet. Dessa gäller utöver det bemyndigande som vi föreslår ska finnas i den arbetsrättsliga beredskapslagen. Vi utgår därför från att det även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kommer finnas ett domstolsväsende som kan handlägga arbetstvister.

Oavsett detta bedömer vi att domstolarnas resurser kommer vara ansträngda under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det är därför önskvärt att så många arbetstvister som möjligt kan lösas genom förhandlingar mellan parterna. Mot bakgrund av de svårigheter som kan finnas att kontakta företrädare på central nivå och våra förslag nedan om justeringar i tiden att påkalla förhandling och väcka talan är det även lämpligt att parterna på lokal nivå har beredskap för att lösa så många tvister som möjligt lokalt, på samma sätt som sker redan i dag. Annars kan tvister komma att pågå under en längre tid. Detta är dock en fråga för parternas förhandlingar om beredskapsavtal.

Vissa myndigheter har dessutom möjlighet att begära att arbetsgivare samt arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som i fredstid är eller brukar vara parter i kollektivavtalsförhandlingar att överlägga med sina motparter om bl.a. beredskapsavtal. Sådana avtal kan omfatta förhandlingsordningar som gör det möjligt för parterna att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden lösa tvister på lokal nivå. Detta följer av 4 § lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Vi anser att detta behov bör påtalas inom ramen för totalförsvarsplaneringen. Det kan göras antingen av respektive totalförsvarsmyndighet, för de verksamheter som ingår i myndighetens ansvarsområde, eller av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som har ett samordnande ansvar. För detta behövs ingen ytterligare reglering.

7.2.3 Omfattningen av primärförhandlingsskyldigheten under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden behöver förtydligas

Förslag: Om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret behöver en arbetsgivare inte förhandla med en arbetstagarorganisation enligt 11, 12 eller 38 §§ medbestämmandelagen innan beslut fattas eller åtgärden genomförs.

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan arbetsgivares uppgifter inom totalförsvaret innebära att beslut och åtgärder måste fattas under stor tidspress. Det kan därför uppstå situationer där arbetsgivare har svårt att förhandla med den arbetstagarorganisation som denne är bunden av kollektivavtal med före vissa beslut ska fattas eller åtgärder vidtas.

Enligt 11, 12 och 38 §§ medbestämmandelagen är det möjligt att göra avsteg från arbetsgivares skyldighet att förhandla innan vissa beslut och åtgärder om det finns särskilda eller synnerliga skäl. Vi bedömer, i likhet med den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten, att hänsynen till totalförsvarets behov bör vara en sådan omständighet som gör det möjligt att göra avsteg från primärförhandlingsskyldigheten i 11, 12 och 38 §§ medbestämmandelagen. Vi anser vidare, av samma skäl som anges i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten, att det bör förtydligas att dessa undantag även avser när det är påkallat av totalförsvarets behov.

Bestämmelsen har tidigare formulerats så att arbetsgivare får göra avsteg från primärförhandlingsskyldigheten om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret. Vi bedömer att detta inte bara avser totalförsvarets behov av produkter utan även tillhandahållande av tjänster och upprätthållande av samhällsviktiga verksamheter. Arbetsgivarens bedömning om det finns sådana förutsättningar avsågs i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten ske på samma sätt som bedömningen om det finns sådana synnerliga eller särskilda skäl som kan innebära avsteg under normala förhållanden. Det innebär att regeln är avsedd för rena undantagsfall där arbetsgivaren oförutsett kommer i ett läge där beslut måste fattas utan dröjsmål. Arbetsgivaren bör vara skyldig att vidta de åtgärder som är möjliga. Beroende på om-

ständigheterna kan arbetsgivaren behöva åtminstone ta en informell kontakt med arbetstagersidan innan beslut fattas (jfr prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 358).

Vi anser att en bestämmelse fortfarande kan formuleras på det sättet som görs i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen. Bedömningen skiljer sig inte från vad som gäller i fredstid. Arbetsgivarna bör ha stöd i sin bedömning av totalförsvarsplaneringen. Vi anser vidare att parterna genom totalförsvarsplaneringen bör ha god kunskap om verksamheten är av betydelse för totalförsvaret och om en försening kan skada landets försvarsförmåga. Arbetsgivare bör därför kunna motivera för arbetstagarorganisationen varför avsteg har gjorts. Med bestämmelsen avses undantagssituationer där beslutet eller åtgärden inte kan skjutas upp. Att en undantagssituation föreligger innebär inte att arbetsgivaren befrias från sin förhandlingskyldighet, bara att denne får fatta och verkställa beslut innan förhandlingen är klar. Så snart förhållandena tillåter det ska arbetsgivaren förhandla med arbetstagarorganisationen.

7.2.4 Förhandlingsskyldighet på central nivå behöver begränsas

Förslag: En arbetsgivare behöver inte förhandla med central arbetstagarorganisation enligt 14 § andra stycket medbestämmandelagen så länge som sådana förhandlingar hindras av beredskapsförhållandena.

Enligt 14 § andra stycket medbestämmandelagen ska förhandlingar enligt 11–13 §§ medbestämmandelagen även ske med central arbetstagarorganisation om arbetstagersidan begär det. Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan förhållandena vara sådana att de lokala parterna inte kan kontakta företrädare på central nivå. Exempelvis kan delar av landet vara ockuperat så att det inte är möjligt att resa eller skicka brev. Vidare kan krigsföringen slagit ut telefonledningar och elektroniska kommunikationsvägar.

I den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen upphävs därför den centrala förhandlingsskyldigheten i 14 § andra stycket medbestämmandelagen i vissa situationer. Eftersom krig, krigsfara och extraordinära förhållanden inte behöver innebära att kommunikationer

störs i hela riket bedömdes dock att skyldigheten att förhandla på central nivå inte helt skulle upphävas.

Vi anser i likhet med resonemangen i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden behöver gå att göra undantag från förhandlingsskyldigheten på central nivå. Annars finns risk att frågan blir svävande, trots att lokala förhandlingar avslutats och det inte går att fortsätta förhandlingarna på central nivå. En sådan oförmåga att fatta beslut kan skada totalförsvaret om det leder till fördröjningar av nödvändiga åtgärder i samhällsviktiga verksamheter.

7.2.5 Tidsfristen för hållande av förhandling behöver anpassas

Förslag: Förhandling enligt 16 § medbestämmandelagen ska hållas så snart det kan ske efter det att motparten fått del av förhandlingsframställningen, om inte parterna enas om annat.

Enligt 16 § andra stycket medbestämmandelagen ska förhandling hållas inom viss tid efter det att motparten fått del av förhandlingsframställningen. Undantaget är förhandling enligt 11–13 §§.

I den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen anges att förhandling ska hållas snarast möjligt efter det att framställning om förhandling har gjorts. Både undantaget för förhandling enligt 11–13 §§ medbestämmandelagen och tidsfristerna för hållande av förhandling tas därmed bort.

Vi anser att det bör ligga i totalförsvarets och båda parter intresse att förhandlingar hålls skyndsamt under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Detta förhållningssätt bör framgå av beredskapslagstiftningen. Det är också möjligt att förhållandena kan vara sådana att parterna inte kan hålla tidsfristerna i 16 § andra stycket medbestämmandelagen. För att parterna ska kunna undvika att drabbas av onödiga rättsförluster behöver det därför finnas möjlighet att skjuta upp förhandlingar viss tid.

Enligt medbestämmandelagen är det möjligt för parterna att träffa en överenskommelse om att hålla förhandlingar både tidigare och senare än de tidpunkter som framgår av 16 § andra stycket. Det är dock inte säkert att parterna alltid kan komma överens i en sådan fråga. Medbestämmandelagens bestämmelser är därför inte tillräckliga för

att tillgodose behovet av en mer flexibel tidsfrist för när förhandling ska hållas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Eftersom det är svårt att förutse vilka problem som kan uppstå under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden anser vi att det inte är lämpligt att ge en tidsfrist mätt i dagar eller veckor. Vi bedömer därför att 16 § andra stycket medbestämmandelagen även fortsättningsvis bör ändras så att förhandling ska hållas så snart det kan ske.

En sådan beredskapsbestämmelse bör även gälla förhandlingar enligt 11–13 §§ medbestämmandelagen. Dessa förhandlingar avser arbetsgivarens skyldighet att förhandla före vissa beslut fattas eller åtgärder vidtas. De omfattas inte av tidsfristerna i 16 § andra stycket eftersom tidpunkten för förhandling är beroende av hur långt det går att skjuta på arbetsgivarens beslut (se prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 363). Med den beredskapsbestämmelse som vi föreslår finns inte längre någon sådan skillnad utan alla förhandlingar kommer att behöva genomföras så fort det kan ske. Även när det gäller förhandlingar enligt 11–13 §§ är det dock motiverat att förtydliga att förhandlingar ska hållas skyndsamt.

Att förhandlingar inte ska hållas inom en viss tidsfrist utan ska ske skyndsamt öppnar upp för en möjlighet för parter att förhala processen. Part som inte medverkar till att förhandling kan hållas så snart som det är möjligt riskerar dock skadestånd enligt 54 § medbestämmandelagen. Vi har vidare föreslagit att arbetsgivare ska få göra avsteg från skyldigheten att förhandla före vissa beslut fattas eller åtgärder vidtas enligt 11–13 §§ medbestämmandelagen om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret. Vi anser att detta är tillräckligt för att motverka missbruk.

Vi anser även att det av beredskapsbestämmelsen bör framgå att fristen börjar löpa från det att motparten tagit del av förhandlingsframställningen. Även om det inte ska finnas någon skarp gräns för när förhandlingar ska hållas kan tidpunkten för när motparten fått del av förhandlingsframställningen ha betydelse. Den nuvarande beredskapsbestämmelsen avviker dock från formuleringen i medbestämmandelagen på ett sätt som kan uppfattas som att det inte är viktigt att säkra bevisning för när framställningen har gjorts, vilket kan leda till rättsförluster.

7.2.6 Arbetstagarorganisationernas tolkningsföretråde behöver begränsas

Förslag: Om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret får arbetsgivaren utan hinder av arbetstagarorganisationens tolkningsföretråde enligt 34 § första stycket medbestämmandelagen gällande arbetskyldighet kräva att arbetet utförs enligt arbetsgivarens mening i tvisten. Arbetstagaren är då skyldig att utföra arbetet. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om arbetsgivarens mening i tvisten är oriktig och arbetsgivaren har insett eller bort inse detta eller om arbetet innebär fara för liv eller hälsa eller därmed jämförligt hinder möter.

Bedömning: Arbetstagarorganisationens tolkningsföretråde gällande lön och annan ersättning bör finnas kvar under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan förhållandena vara sådana att det inte är möjligt att påkalla förhandling på central nivå eller väcka talan i en arbetstvist. Det kan bero på bristfälliga kommunikationer eller på att åtgärder måste vidtas skyndsamt för att tillgodose totalförsvarets behov. I sådana situationer kan arbetstagarorganisationens tolkningsföretråde innebära att arbetsgivaren tvingas acceptera arbetstagarorganisationens mening med risk för skada för totalförsvaret. Vi anser i likhet med uttalandena i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten att detta inte är lämpligt under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

I medbestämmandelagen finns bestämmelser som ger arbetstagarorganisationen tolkningsföretråde i 34 och 35 §§. I den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen görs justeringar i 34 och 35 §§ för att begränsa arbetstagarorganisationernas tolkningsföretråde. Därutöver suspenderas 37 §, som innehåller särskilda tidsfrister för att påkalla förhandling och väcka talan i dessa fall.

Tolkningsföreträde gällande arbetskyldighet

Enligt 34 § medbestämmandelagen gäller arbetstagarorganisationens mening vid tvist om medlems arbetskyldighet enligt avtal till dess tvisten har slutligt prövats. Bestämmelsen skulle därmed kunna leda till förseningar i produktionen som skadar totalförsvaret. Det är dock redan under normala förhållanden möjligt för arbetsgivaren att göra avsteg från arbetstagarorganisationens tolkningsföreträde enligt 34 § och kräva att arbetet ska utföras om det finns synnerliga skäl mot att arbetet uppskjuts. Detta framgår av 34 § andra stycket. I sådana fall är arbetstagaren som huvudregel skyldig att utföra arbetet även om det finns vissa undantag för det fall arbetsgivarens mening är oriktig och arbetsgivaren insett eller bort inse detta eller om arbetet innebär fara för liv eller hälsa eller därmed jämförbara hinder. I sådana fall måste dock arbetsgivaren enligt 34 § tredje stycket omedelbart påkalla förhandling i tvisten och, om tvisten inte kan lösas vid förhandling, väcka talan vid domstol.

Vi anser, av samma skäl som redogjorts för ovan gällande primärförhandlingsrätten, att totalförsvarets behov kan vara sådana synnerliga skäl som ger arbetsgivaren rätt att kräva att arbetet ska utföras trots arbetstagarorganisationens tolkningsföreträde. Vi anser även att det bör göras ett förtydligande gällande tillämpningen av 34 § andra stycket så att det är klart att undantaget även avser när det är påkallat av totalförsvarets behov. Vi anser vidare att parterna genom totalförvarsplaneringen bör ha god kunskap om verksamheten är av betydelse för totalförsvaret och om en fördröjning av arbetet kan leda till skada för totalförsvaret. Att bestämmelsen formuleras på det sättet bör därför inte innebära några tillämpningsproblem för parterna.

De i 34 § andra stycket angivna undantagen bedömer vi kunna tillämpas även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Tolkningsföreträde gällande lön och annan ersättning

Enligt 35 § medbestämmandelagen är arbetsgivare skyldig att omedelbart påkalla förhandling och, om tvisten inte kan lösas genom förhandling, väcka talan i rättstvister om lön eller annan ersättning till medlem i en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till genom kollektivavtal. Görs inte detta är arbetsgivaren skyldig att utge

ersättning enligt arbetstagarorganisationens mening så länge kraven inte är oskäligen.

När den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs ansågs tolkningsföreträdet vid lönetvister inte vara lämpligt och bestämmelsen suspenderades därför under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Under tiden som bestämmelsen inte tillämpas var det därför upp till arbetstagarparten att göra gällande sin rätt genom att påkalla förhandling och väcka talan enligt de allmänna reglerna i medbestämmandelagen.

Vi bedömer att 35 § medbestämmandelagen inte bör påverka arbetsgivarens produktion. Det är därför tveksamt att bestämmelsen ska suspenderas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Arbetstagarpartens löneanspråk är inte som andra fordringar, utan kan vara av avgörande betydelse för arbetstagarpartens försörjning. Arbetstagarpartens anspråk på lön och andra ersättningar anses därför förtjäna ett särskilt skydd i den svenska rättsordningen. Arbetstagarorganisationens tolkningsföreträde enligt 35 § syftar till att motverka att lönetvister blir liggande utan åtgärd. I medbestämmandelagens förarbeten uttalas att en fördröjning kunde leda till splittrad avtals-tillämpning och rättsosäkerhet samt att det kunde bli svårt att i efterhand fastställa vad som varit parternas ståndpunkt i en tidigare tvist (prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 260–261).

Vi befärdar att en suspendering av bestämmelsen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan göra det svårt för arbetstagarparten att göra gällande sin rätt till ersättning. Genom att arbetsgivaren inte behöver agera för att omedelbart påkalla förhandling riskerar processen att fördröjas och det kan bli svårare för bägge parter att föra bevisning. Även detta talar för att arbetstagarorganisationernas tolkningsföreträde i 35 § bör finnas kvar under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Det är dock möjligt att förhållandena under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är sådana att arbetsgivaren inte kan påkalla central förhandling eller väcka talan i domstol och därför kan tvingas acceptera arbetstagarorganisationens mening. Arbetsgivaren kan därför tvingas betala belopp som denne inte skulle ha behövt göra efter en domstolsprövning. Detta är olyckligt men vi anser inte att det är tillräckligt för att motivera en suspendering av bestämmelsen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Problemet för arbetsgivaren i detta hänseende kan i stället åtgärdas genom en modi-

fiering av tidsfristerna för arbetsgivaren att påkalla förhandling och väcka talan i 37 § medbestämmandelagen. En sådan lösning kan visserligen innebära att frågan om arbetstagarens rätt till ersättning blir svävande under en längre tid men bör trygga att lokal förhandling snabbt kommer till stånd och att relevant bevisning dokumenteras. Vi bedömer att en sådan lösning bättre balanserar arbetsgivarnas och arbetstagarnas intressen än att låta 35 och 37 §§ oförändrat gälla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden eller att de suspenderas. Vi återkommer till frågan om tidsfristerna i senare avsnitt.

7.2.7 Parternas tystnadsplikt behöver stärkas

Förslag: En part som ska lämna information som kan vara av betydelse för totalförsvaret har rätt till förhandling om tystnadsplikt med motparten rörande den information som ska lämnas.

Om enighet inte uppnås vid förhandlingen kan parten väcka talan vid domstol om tystnadsplikt. Domstolen ska förordna om tystnadsplikt i den mån det kan antas att det annars skulle föreligga risk för skada för totalförsvaret.

En talan om tystnadsplikt, både enligt ovan och enligt 21 § första stycket medbestämmandelagen, ska väckas inom den tidsfrist som finns i 65 § medbestämmandelagen. Har part påkallat förhandling om tystnadsplikt och väckt talan i rätt tid, gäller den begärda tystnadsplikten till dess frågan har slutligt avgjorts, även om kravet är obefogat och parten har insett eller borde ha insett detta.

Detta gäller inte i anställningsförhållanden enligt lagen om offentlig anställning.

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kommer arbetsgivaren fortsatt behöva informera arbetstagarorganisationen om olika saker av betydelse för verksamheten. Som ett led i totalförvarsplaneringen och organiseringen av rikets försvar kan arbetsgivaren ha fått information av betydelse för totalförsvaret som denne behöver vidareförmedla till arbetstagarrepresentanterna för att enighet ska kunna nås i olika frågor. Även arbetstagarorganisationen kan ha tillgång till känslig information. Vi bedömer att medbestämmandelagens befintliga regler gör det möjligt för parterna att dela sådan in-

formation. För att information som kan vara känslig för totalförsvaret ska kunna delas på ett tryggt sätt måste uppgifter som kan skada försvarsanställningarna även kunna hållas hemliga.

I medbestämmandelagen finns regler om tystnadsplikt i 21 §. Bestämmelsen gör det möjligt att förhandla om tystnadsplikt gällande förhållanden av vitalt intresse t.ex. med hänsyn till arbetsgivarens affärsförhållanden eller ekonomiska förhållanden i övrigt eller till enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden (prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 367). Bestämmelsen syftar dock inte på sådant som rör rikets säkerhet och försvar (jfr prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 232). Vi anser därför att det behövs en särskild beredskapsbestämmelse som gör det möjligt för parterna att även påkalla tystnadsplikt för uppgifter vars röjande kan skada totalförsvaret.

Vi bedömer vidare, precis som i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen, att utrymmet för part att själv välja att bortse från en begäran om tystnadsplikt som denne tycker verkar vara obefogad inte bör gälla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Detta gäller inte bara om förhandling påkallats om tystnadsplikt för information som kan leda till skada för totalförsvaret, utan även för information enligt 21 § första stycket medbestämmandelagen. Parten kanske inte har tillgång till all information som behövs för att kunna avgöra om begäran är obefogad eller inte. Det kan vidare vara svårt att dra en gräns mellan information vars röjande kan skada totalförsvaret och sådan information som normalt kan skyddas genom 21 § medbestämmandelagen. Intresset att skydda totalförsvaret bör därför gälla före eventuell olägenhet som tystnadsplikten kan innebära för någon av parterna.

Vidare bör tidsfristen för att väcka talan om tystnadsplikt förlängas. Vi bedömer att två veckor är för kort tid under sådana förhållanden som kan råda under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. En så kort tidsfrist kan nämligen leda till att tystnadsplikten förfaller bara för att det inte går att nå domstolen. Enligt den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen finns dock ingen tidsfrist för väckandet av talan om tystnadsplikt. Detta har nackdelen att frågan om tystnadsplikt kan förbli olöst under obestämd tid, vilket vi inte heller tycker är lämpligt. Vi anser i stället att talan om tystnadsplikt bör väckas inom den tidsfrist som finns i 65 § medbestämmandelagen, dvs. inom tre månader efter det att förhandlingen har avslutats. På så vis förlängs tidsfristen samtidigt som den samordnas med reglerna

om tidsfrist för förhandling, vilket bidrar till överskådligheten av olika regler som ska gälla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Reglerna om tystnadsplikt i 21 § medbestämmandelagen gäller inte för offentliganställda enligt 42 § lagen om offentlig anställning eftersom dessa omfattas av sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den arbetsrättsliga beredskapslagens regler om tystnadsplikt gäller därför inte heller för offentliganställda. Vi anser att det inte finns skäl att ändra den ordningen. Offentliganställda bör därför även fortsättningsvis undantas från en beredskapsbestämmelse om tystnadsplikt.

7.2.8 Skadestånd bör kunna utgå för brott mot tystnadsplikten

Förslag: Part som bryter mot tystnadsplikt gällande uppgift som har betydelse för totalförsvaret ska ersätta den skada som röjandet orsakar.

Part som återoppar tystnadsplikt ska ersätta den skada som begäran orsakar, om kravet på tystnadsplikt varit obefogat och parten har insett eller borde ha insett det.

Om någon som företräder arbetsgivare eller organisation gör sig skyldig till handling som avses i första stycket svarar arbetsgivaren eller organisationen för skadan.

Brott mot tystnadsplikten enligt 21 § medbestämmandelagen kan leda till skadeståndsansvar enligt 56 § medbestämmandelagen. Vi anser att detta även bör gälla för brott mot den tystnadsplikt som vi föreslår i kapitel 7.2.7. För detta behövs det dock ingen särskild bestämmelse eftersom 56 § medbestämmandelagen ska tillämpas på de beredskapsbestämmelser som vi föreslår.

Att part inte kan bortse från en begäran om tystnadsplikt som denne bedömer vara obefogad och att tidsfristen att väcka talan utsträcks, innebär att parten kan vara tvungen att upprätthålla en obehövlig tystnadsplikt under en lång tid. Precis som enligt den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen bör därför part som påkallar tystnadsplikt, som denne vet eller borde ha insett var obefogad, vara skyldig att betala skadestånd. I 56 § medbestämmandelagen finns en regel som innebär att den som bryter mot tystnadsplikt enligt lagen

eller som otillbörligen utnyttjar vad denne fått kännedom om ska ersätta uppkommen skada. Skadestånd kan utgå både för ekonomisk och ideell skada (prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 421). Vi anser att även part som under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden binder motparten till tystnadsplikt trots att denne vet eller borde ha insett att begäran var obefogad bör ersätta uppkommen skada.

För att beredskapsbestämmelsen inte ska avvika mer än nödvändigt från bestämmelserna i medbestämmandelagen bör, i likhet med 56 § medbestämmandelagen, en arbetsgivare eller organisation svara för skada som orsakas av den som företräder arbetsgivaren eller organisationen.

7.2.9 Tidsfrist för att påkalla förhandling och väcka talan vid domstol bör förlängas

Förslag: I stället för vad som anges i 37 § medbestämmandelagen ska fristen för påkallande av central förhandling i 64 § medbestämmandelagen och för väckande av talan i 65 § medbestämmandelagen tillämpas.

Vi har tidigare bedömt att vissa ändringar behöver göras avseende medbestämmandelagens tidsfrist för när förhandling ska hållas efter att part har påkallat förhandling.

I 63–69 §§ medbestämmandelagen finns allmänna regler om tidsfrister för påkallande av lokal och central förhandling samt för väckande av talan i tvister gällande lagen. Även om det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan uppstå problem med de allmänna kommunikationerna, och det därför kan uppstå svårigheter med att hålla dessa frister, anser vi att det inte i nuläget bör göras några ändringar i dessa bestämmelser. Fristerna i medbestämmandelagen bör därför vara tillräckliga även under svårare förhållanden. Om det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ändå skulle uppstå behov av ändringar i tidsfristerna kan regeringen ändra dem genom föreskrifter enligt det allmänna bemyndigandet i den arbetsrättsliga beredskapslagen att göra ändringar och tillägg i medbestämmandelagen. Det är även möjligt att förlänga fristen för väckande av talan genom bemyndigandet i förfarandelagen.

I 34, 35 och 37 §§ medbestämmandelagen finns dock vissa kortare tidsfrister som inte tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden enligt den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen.

Enligt 34 § tredje stycket ska arbetsgivaren omedelbart påkalla förhandling om denne använder undantaget från arbetstagarorganisationens tolkningsföretråde gällande arbetsskyldighet. Enligt 35 § ska arbetsgivaren omedelbart påkalla förhandling i vissa rättstvister om lön eller annan ersättning.

Vi bedömer att arbetsgivare även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör ha sådan kontakt med den lokala arbetstagarorganisationen att denne omedelbart kan påkalla förhandling. Detta gäller särskilt i situationer där arbetstagarorganisationen utnyttjat sitt tolkningsföretråde då detta förutsätter kontakt mellan parterna. Vi anser därför att fristen för påkallande av förhandling inte behöver ändras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Läget är annorlunda när det gäller påkallande av central förhandling och väckande av talan i domstol. Enligt 37 § medbestämmandelagen ska central förhandling påkallas inom tio dagar efter det att den lokala förhandlingen har avslutats och talan vid domstol ska väckas inom tio dagar efter det att förhandlingen har avslutats.

Vi befarar att dessa tidsfrister kan vara svåra att hålla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Kommunikationerna inom landet kan vara avskurna eller bristfälliga och det kan vara svårt att visa att handlingar har skickats i tid. Vi anser därför att tidsfristerna i 37 § bör förlängas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi har övervägt en förlängning på några dagar eller veckor, men befarar att en sådan förlängning skulle kunna visa sig vara otillräcklig. Vi har även övervägt en vagare tidsfrist, exempelvis att begäran ska påkallas så snart det kan ske, men en sådan lösning kan leda till osäkerheter om preskription inträtt eller inte. Vi förordar därför att fristen för påkallande av central förhandling och väckande av talan i 37 § samordnas med de allmänna fristerna i 63–69 §§ medbestämmandelagen. På detta sätt behöver parterna och domstolarna inte beakta några nya tidsfrister och det blir lättare för regeringen att modifiera fristerna under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden om sådant behov skulle uppstå.

Ett argument mot en sådan lösning kan vara att tvister enligt 34 och 35 §§ ska handläggas skyndsamt och att en sådan förlängning av tidsfristerna går emot det syftet. Vi anser dock att eftersom lokal

förhandling fortfarande ska påkallas omedelbart så kommer i vart fall förhandlingar att skyndsamt komma till stånd. Förslaget bör även innebära att bestämmelsernas syfte att tidigt klarlägga och dokumentera respektive partens inställning uppfylls (jfr prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 260–261).

Det är vidare möjligt att enligt 4 § medbestämmandelagen träffa kollektivavtal om avvikelser från bestämmelserna i 34–35, 37 och 63–69 §§. Vi anser att detta även ska gälla för beredskapsbestämmelser som omfattar dessa bestämmelser. Parterna kan därför komma överens om andra tidsfrister för påkallande av förhandling eller väckande av talan om det bedöms vara lämpligt under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

7.2.10 Avvikelser från beredskapslagstiftningen får ske genom kollektivavtal

Bedömning: Genom ett kollektivavtal får det göras avvikelser från den arbetsrättsliga beredskapslagens beredskapsbestämmelser om ändringar och tillägg i 11, 12, 14, 21, 34, 37 och 38 §§ medbestämmandelagen på samma sätt som från dessa bestämmelser.

När den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs ansågs det vara möjligt att genom kollektivavtal göra avsteg från de ändringar och tillägg som gjordes i medbestämmandelagen i den arbetsrättsliga beredskapslagen, på samma sätt som under fredstid. Den arbetsrättsliga beredskapslagen anslöt därför till reglerna om kollektivavtal i 4 § medbestämmandelagen.

Vi anser att skäl saknas för att ändra denna ordning. Som vi redogjort för i kapitel 6.2.1 anser vi att det är positivt att arbetsmarknadens parter tar ansvar för arbetsmarknaden även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Näringsidkare och arbetsmarknadens parter deltar i totalförsvarsplaneringen och har därför goda förutsättningar att komma överens om hur arbetsrättsliga lagar behöver anpassas till olika verksamheters och totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Arbetsmarknadens parter bör därför även fortsättningsvis kunna teckna kollektivavtal om avsteg från sådana beredskapsbestämmelser som ändrar bestämmelser i medbestämmandelagen och som parterna under normala förhållan-

den kan göra avsteg från genom kollektivavtal. För detta behövs det dock ingen särskild bestämmelse eftersom 4 § medbestämmandelagen ska tillämpas på de beredskapsbestämmelser som vi föreslår gällande 11, 12, 14, 21, 34, 37 och 38 §§ medbestämmandelagen.

8 Anpassningar i förtroendemannalagen

I detta kapitel redogör vi för de ändringar och tillägg som den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262) gör i lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, fortsättningsvis kallad förtroendemannalagen som ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Därefter överväger vi om de behöver anpassas för att uppfylla syftet att stärka totalförsvaret och att snabbt kunna anpassa arbetsrätten till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden samt lämnar förslag på nödvändiga ändringar.

8.1 Den arbetsrättsliga beredskapslagens ändringar och tillägg i förtroendemannalagen

I den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten diskuterades inte förtroendemannalagen särskilt utan det konstaterade enbart att även den lagens regler om förhandlings- och tolkningsföreträde behövde anpassas på samma sätt som lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, fortsättningsvis kallad medbestämmandelagen, till beredskapsituationen. Det innebar att 5 och 9 §§ förtroendemannalagen fick var sitt tillägg i bilagan till den arbetsrättsliga beredskapslagen (prop. 1986/87:165 s. 16).

Vad gäller 5 §, som handlar om förtroendemannens arbetsförhållanden eller arbetsvillkor, får arbetsgivaren normalt inte vidta den tilltänkta åtgärden om överläggning har påkallats förrän tillfälle till överläggning har lämnats. Enligt den arbetsrättsliga beredskapslagen görs det dock möjligt för arbetsgivaren att vidta åtgärden trots att överläggning påkallats” om ett uppskov med beslutet skulle föranleda störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret”.

Vad gäller 9 § utökades arbetsgivarens möjlighet att vägra den fackliga förtroendemannen ledighet för fackligt arbete så att arbetsgivaren även kan vägra sådan ledighet om den ”medför risk för störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret”.

Bestämmelserna i förtroendemannalagen har inte förändrats sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen infördes.

Förtroendemannalagen har dock ändrats genom att det i lagen har införts bestämmelser innebärande att en facklig förtroendemans anställning numera inte upphör vid tvist om uppsägning förrän tvisten slutligt har avgjorts, om det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen att förtroendemannens anställning består. Förtroendemannen får inte heller stängas av på grund av de omständigheter som har lett till uppsägningen, om det inte finns särskilda skäl (8 a §). Domstol kan även besluta interimistiskt i samma frågor under tvist om giltighet av ett avskedande (8 b §). Rätten att kvarstå i anställning gällde tidigare generellt för alla arbetstagare och fanns då i 34 § och 35 § lagen (1982:80) om anställningsskydd, fortsättningsvis kallad anställningsskyddslagen. I samband med att detta skydd togs bort från anställningsskyddslagen bedömdes det dock finnas behov av att stärka skyddet för fackliga förtroendemän varför de nu aktuella bestämmelserna infördes i förtroendemannalagen (prop. 2021/22:176 s. 115–118).

I den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga finns fortfarande de särskilda undantagen från reglerna om anställningens bestående under tvist i anställningsskyddslagen. Dessa gällde fram till den ovan nämnda lagändringen även fackliga förtroendemän och innebär att arbetstagarens anställning upphörde även om arbetstagaren gjorde gällande att uppsägningen var oriktig. Domstol kunde dock besluta interimistiskt att anställningen skulle bestå under tvisten. I sådant fall kunde inte heller arbetsgivaren stänga av arbetstagaren.

8.2 Överväganden och förslag: Beredskapsbestämmelser om fackliga förtroendemän

Förtroendemannalagen syftar till att ge underlag och stöd åt det fackliga arbetet på arbetsplatsen. Lagen är en förutsättning för att arbetstagarnas medbestämmande ska realiseras enligt medbestämmande-

lagens intentioner. Detta sker exempelvis genom att förtroendemännen berättigas rätt till den ledighet som fordras för det fackliga uppdraget.

Vi bedömer att förtroendemännens arbete inte kommer att vara mindre viktigt under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Under sådana förhållanden kan nämligen samhället förväntas vara utsatt för stora påfrestningar och sämre arbetsförhållanden. Detta talar för att förtroendemannalagen i stort ska lämnas oförändrad under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi anser dock, precis som gällande medbestämmandelagen, att vissa modifikationer behöver göras gällande arbetsgivares skyldighet att förhandla med arbetstagarorganisationen före vissa åtgärder och avseende arbetstagarorganisationens tolkningsföreträdare. Dessa behandlas nedan.

8.2.1 Omfattningen av överläggningskyldigheten behöver förtydligas

Förslag: Om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret behöver arbetsgivare inte avvakta tills tillfälle till överläggning har lämnats med den lokala arbetstagarorganisationen och förtroendemannen enligt 5 § andra stycket förtroendemannalagen för att vidta sådan åtgärd som avses i 5 § första stycket förtroendemannalagen.

Vi har i kapitel 7.2.3 gällande medbestämmandelagen bedömt att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan finnas behov för arbetsgivaren att fatta beslut och åtgärder under tidspress och att arbetsgivaren därför kanske inte har möjlighet att förhandla med arbetstagarorganisationen före åtgärd vidtas eller beslut fattas. Detta gäller även arbetsgivarens skyldighet att överlägga med lokal arbetstagarorganisation och förtroendeman om förtroendemännens arbetsförhållanden eller anställningsvillkor innan de tilltänkta åtgärder enligt 5 § förtroendemannalagen vidtas. Vi anser därför att det, precis som i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen, bör vara möjligt för arbetsgivare att vidta den tilltänkta åtgärden innan tillfälle till överläggning har getts om ett uppskov med beslutet skulle föranleda störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret.

På samma sätt som vårt förslag gällande primärförhandlingsskyldigheten i medbestämmandelagen bör regeln vara avsedd för rena undantagsfall där arbetsgivaren oförutsett kommer i ett läge där beslut måste fattas utan dröjsmål. Arbetsgivaren bör dock vara skyldig att vidta de åtgärder som är möjliga, exempelvis ta en informell kontakt med arbetstagsarsidan före åtgärden vidtas.

8.2.2 Arbetstagarorganisationernas tolkningsföretråde behöver begränsas

Förslag: Utan hinder av 9 § första stycket förtroendemannalagen får arbetsgivaren vägra en facklig förtroendemannas sådan ledighet som framgår av 6 § och som medför risk för störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret.

Vi har i kapitel 7.2.6 gällande medbestämmandelagen bedömt att förhållandena under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan vara sådana att det inte är möjligt för arbetsgivaren att avvakta med en åtgärd till dess en tvist med arbetstagarorganisationen slutligt prövats, utan att det leder till skada för totalförsvaret. I sådana fall kan arbetstagarorganisationens tolkningsföretråde innebära att arbetsgivaren tvingas acceptera arbetstagarorganisationens åsikt. I värsta fall skulle det kunna begränsa arbetsgivarens möjlighet att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov. Vi anser därför att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan finnas skäl att begränsa arbetstagarorganisationens tolkningsföretråde för att tillgodose totalförsvarets behov.

Vi bedömer, i likhet med den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen, att arbetstagarorganisationens tolkningsföretråde gällande förtroendemans rätt till ledighet för att utföra sitt uppdrag behöver begränsas för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Enligt 6 § har en facklig förtroendemannas rätt till den ledighet som fordras för det fackliga uppdraget. Rättigheten är i och för sig begränsad. Den får inte ha större omfattning än vad som är skäligt med hänsyn till förhållandena på arbetsplatsen och får heller inte förläggas så, att den medför betydande hinder för arbetets behöriga gång. Enligt 9 § gäller dock arbetstagarorganisationens mening om det upp-

kommer tvist om tillämpningen av förtroendemannens ledighet för att utföra sitt uppdrag. Situationen kan vara sådan att arbetsgivaren behöver förtroendemannens arbetsinsats och inte har tid att avvakta att en tvist med arbetstagarorganisationen om förtroendemannens ledighet blir slutligt avgjord.

I 9 § andra stycket finns en möjlighet för arbetsgivaren att vägra sådan ledighet som äventyrar säkerheten på arbetsplatsen, viktiga samhällsfunktioner eller därmed jämförliga intressen. Vi anser att totalförsvarets produktionsbehov bör vara sådana viktiga samhällsintressen. Arbetsgivaren bör därför kunna göra avsteg från arbetstagarorganisationens tolkningsföreträdare i sådana fall. Vi anser dock, precis som när det gäller primärförhandlingsskyldigheten i medbestämmandelagen, att det bör göras klart att undantaget kan användas för att neka ledighet som medför risk för att störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar för totalförsvaret (se kapitel 7.1.4 och 7.2.3 om primärförhandlingsskyldigheten och uttalandena i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten prop. 1986/87:165 s. 15).

8.2.3 Förtroendeman bör kvarstå i anställning under tvist om uppsägnings giltighet

Bedömning: Det behöver inte göras några förändringar av reglerna om facklig förtroendemanns anställning under tvist för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

De fackliga förtroendemännen spelar en viktig roll på arbetsplatsen. De är arbetstagarorganisationens representant på arbetsplatsen och är den person som arbetsgivaren i första hand har kontakt med rörande arbetstagarfrågor. Denna roll motiverar att förtroendemännen har ett starkare anställningsskydd än andra arbetstagare och att deras anställning ska bestå även om det pågår en tvist om deras uppsägnings giltighet (se prop. 2021/22:176 s. 116).

När den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen antogs begränsades anställningsskyddet för samtliga arbetstagare, även fackliga förtroendemen.

Vi anser dock att totalförsvaret inte har behov av någon sådan beredskapsbestämmelse och att fackliga förtroendemen därmed ska kunna

kvarstå i sin anställning under tvist om uppsägning eller avskedande om de är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen. Skälen för att fackliga förtroendemän ska ha ett förstärkt anställningsskydd gäller än starkare under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden då svåra förhållanden kan förväntas gälla och kommunikationen mellan arbetsgivaren och arbetstagarna kan komma att vara särskilt ansträngd.

8.2.4 Avvikelse från beredskapslagstiftningen får ske genom kollektivavtal

Bedömning: Arbetsmarknadens parter bör på samma sätt som under normala förhållanden kunna göra avvikelser genom kollektivavtal från de ändringar och tillägg som ska göras i 5 § förtroendemannalagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

När den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs avsågs det vara möjligt att genom kollektivavtal göra avvikelser från de ändringar och tillägg som gjordes i förtroendemannalagen genom kollektivavtal, på samma sätt som under fredstid.

Som vi redogjort för i kapitel 6.4.8 anser vi att denna ordning ska behållas.

Det är enligt 2 § andra stycket förtroendemannalagen möjligt att under normala förhållanden teckna kollektivavtal om inskränkningar av en facklig förtroendemans rättigheter enligt 5 § förtroendemannalagen. Det krävs då att kollektivavtalet på arbetstagarsidan har slutits eller godkänts av organisation som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt medbestämmandelagen. Det bör därför även vara möjligt att teckna kollektivavtal om sådana inskränkningar för förhållandena under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. För detta behövs det dock ingen särskild bestämmelse eftersom 2 § förtroendemannalagen ska tillämpas på de beredskapsbestämmelser som vi föreslår.

9 Anpassningar i anställningsskyddslagen

I detta kapitel redogör vi för de ändringar och tillägg som den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262) gör i lagen (1982:80) om anställningsskydd, fortsättningsvis kallad anställningsskyddslagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Därefter redovisar vi vår bedömning om den nuvarande beredskapsregleringen behöver anpassas för att uppfylla syftet att stärka totalförsvaret och att snabbt kunna anpassa arbetsrätten till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, om det behövs några ytterligare anpassningar i anställningsskyddslagen samt lämnar förslag på hur en ny reglering kan utformas.

9.1 Den arbetsrättsliga beredskapslagens ändringar och tillägg i anställningsskyddslagen

Den arbetsrättsliga beredskapslagen innehåller särskilda beredskapsbestämmelser som bl.a. ändrar bestämmelserna i anställningsskyddslagen. Anställningsskyddslagen ska således under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden tillämpas med de ändringar och tillägg som anges i bilagan till den arbetsrättsliga beredskapslagen (5 § den arbetsrättsliga beredskapslagen). Dessa beredskapsbestämmelser omfattar anställningsskyddslagens bestämmelser om tidsbegränsade anställningar, omplacering av arbetstagare för att undvika uppsägning, turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist, företrädesrätt till återanställning, kvarstående i anställning under tvist om uppsägnings giltighet samt möjlighet att göra avsteg från anställningsskyddslagens och den arbetsrättsliga beredskapslagens regler genom särskilda kollektivavtal för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi kommer nedan att redogöra för dessa bestämmelser.

Vi har även uppmärksammat vissa andra bestämmelser i anställningsskyddslagen som i dagsläget inte omfattas av några beredskapsbestämmelser men där det kan finnas skäl att införa sådana. Dessa är reglerna om arbetsgivarens informationsskyldighet, som i huvudsak tillkommit sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft, och uppsägningstidsreglerna, som bara behandlades översiktligt i lagens förarbeten. Därutöver finns även reglerna om att en uppsagd arbetstagare inte får förflyttas till annan ort under uppsägningstiden och att arbetstagare också har rätt till skälig ledighet från anställningen med bibehållna anställningsförmåner för att besöka arbetsförmedlingen eller på annat sätt söka arbete. Vi kommer därför även att redogöra för dessa bestämmelser och eventuellt behov att anpassa dem för förhållandena under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

9.1.1 Tidsbegränsade anställningar

I förarbetena till den arbetsrättsliga beredskapslagen ansågs möjligheten att träffa tidsbegränsade anställningar behöva utvidgas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden i syfte att öka rörligheten på arbetsmarknaden (prop. 1986/87:165 s. 16). Förarbetsuttalandet anslöt till de resonemang som tidigare gjorts i Ds A 1982:3. Där betonades att för att kunna forcera produktionen kommer företagen att behöva öka antalet anställda för att utföra arbetsuppgifter vars varaktighet man redan från början vet är begränsade. Av naturliga skäl ansågs varaktigheten av en ökad produktion vara svårförutsägbar eftersom det i en del fall beställs begränsade serier av en produkt och i andra fall förutsätts produktionen fortgå så länge krisen varar. Tidsbegränsade anställningar i syfte att klara av en produktionstopp eller annan tillfällig arbetsbelastning var inte tillåtna enligt dåvarande gällande rätt men överenskommelser om sådana anställningar kunde i vissa fall träffas genom kollektivavtal. Ytterligare ett argument för att kunna tidsbegränsat anställa personal var att arbetsgivare i ett s.k. skyrningsläge kan vara tveksamma till att tillsvidareanställa personal (Ds A 1982:3 s. 54).

Enligt den dåvarande lydelsen av 5 § anställningsskyddslagen fick anställningsavtal träffas för viss tid, viss säsong eller visst arbete om det föranleddes av arbetets särskilda beskaffenhet. Det fanns även några ytterligare möjligheter att träffa tidsbegränsade anställnings-

avtal. Dessa avsåg vikariat, praktikarbete, feriearbete, tillfällig arbetsanhopning, i avvaktan på att arbetstagaren ska påbörja värnplikts-tjänstgöring och för pensionärer. I bilagan till den arbetsrättsliga beredskapslagen utvidgades detta så att avtal för viss tid, viss säsong eller visst arbete även får träffas om det behövs för att *”tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft”*.

Sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft har möjligheten till tidsbegränsade anställningar öppnats upp ytterligare. Bestämmelsen i 5 § anställningsskyddslagen är numera betydligt vidare än bestämmelsen i den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga. De tidigare begränsningarna för att träffa avtal om tillfälliga anställningar har avskaffats och det nya regelverket syftar till att i stället motverka att tidsbegränsade anställningar pågår under lång tid hos en och samma arbetsgivare. De särskilda reglerna för arbetstagare som ska börja tjänstgöring enligt totalförsvarspliktslagen och för arbetstagare över 65 år har därför bedömts som onödiga och avvecklats (se prop. 2005/06:185 s.38–53, prop. 2006/07:111 s. 23–32 och prop. 2021/22:176 s. 135–153).

Den nuvarande bestämmelsen i 5 § anställningsskyddslagen om tidsbegränsade anställningar innebär tillsammans med 5 a §, som tillkommit efter att den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs, att arbetsgivare och arbetstagare fritt kan träffa avtal om särskild visstidsanställning men att en sådan anställning övergår till en tillsvidareanställning när arbetstagaren haft en eller flera sådana anställningar i sammanlagt mer än tolv månader under en femårsperiod. Detsamma gäller om arbetstagaren haft tidsbegränsade anställningar i form av särskild visstidsanställning, vikariat eller säsongarbete i sammanlagt mer än tolv månader och anställningarna följt på varandra. Särskild visstidsanställning kan även enligt 25 § första stycket anställningsskyddslagen ge företrädesrätt till återanställning i ny särskild visstidsanställning om arbetstagaren haft en sådan anställning i sammanlagt mer än nio månader under de senaste tre åren (se prop. 2021/22:176 s. 135).

9.1.2 Arbetsgivares skyldighet att lämna information till sina arbetstagare

Enligt anställningsskyddslagen ska arbetsgivare lämna viss information till sina arbetstagare. Nedan går vi igenom dessa informations-skyldigheter i den ordning som följer av anställningsskyddslagen.

Information om arbetsvillkor

Arbetsgivare ska informera arbetstagarna skriftligt om alla villkor som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet. Dessa villkor framgår av 6 c §. Informationsskyldigheten genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen, fortsättningsvis kallat arbetsvillkorsdirektivet.

Om förutsättningarna för anställningen eller någon av de uppgifter som arbetsgivaren informerat om enligt 6 c § ändras ska arbetsgivaren lämna skriftlig information om detta så snart som möjligt, dock senast den dag som ändringen ska börja tillämpas (6 e §).

Särskilda regler gäller för vilken information som ska lämnas och när detta ska ske till arbetstagare som ska arbeta utomlands (6 d) och för utstationerade arbetstagare (6 d § tredje stycket).

Information om lediga tillsvidare- och provanställningar

Arbetsgivare ska informera arbetstagare med tidsbegränsad anställning om lediga tillsvidare- och provanställningar. Skyldigheten genomför Rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtal för viss-tidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP. Informationen får lämnas genom att den görs allmänt tillgänglig på arbetsplatsen. Till föräldralediga arbetstagare med tidsbegränsad anställning ska informationen, om arbetstagaren begärt det, lämnas direkt till honom eller henne (6 f §).

Information om sammanlagd anställningstid

Arbetsgivaren ska på begäran av en arbetstagare lämna skriftlig information om arbetstagarens sammanlagda anställningstid (6 g §). Vidare ska arbetsgivaren på begäran av en tidsbegränsad anställd lämna skriftlig information om alla anställningar som har betydelse för tillämpning av 5 a § som i sin tur ger rätt till tillsvidareanställning om förutsättningarna däri har uppfyllts. För varje sådan anställning ska den tidsbegränsade anställningens form, tillträdesdag och slutdag anges. Informationen ska lämnas inom tre veckor från det att begäran framställts. Vid beräkning av anställningstiden och vid be-

dömning av vilka tidigare anställningar som omfattas av informationsskyldigheten ska även anställningar hos en annan arbetsgivare beaktas om arbetstagaren bytt anställning inom en koncern eller genom en verksamhetsövergång (3 § första stycket 1–3).

Information till arbetstagare som begärt annan anställningsform eller högre sysselsättningsgrad

En arbetstagare med tidsbegränsad anställning som begär en annan anställningsform eller en högre sysselsättningsgrad, eller om en arbetstagare som är anställd tills vidare begär en högre sysselsättningsgrad, har efter viss anställningstid rätt till ett skriftligt svar från arbetsgivaren. Ett sådant svar ska lämnas till arbetstagaren inom en månad efter begäran och i svaret ska arbetsgivaren ange skälen för arbetsgivarens ställningstagande (6 h §).

Bestämmelsen genomför artikel 12 i arbetsvillkorsdirektivet (prop. 2021/22:151 s. 194).

Information om att tidsbegränsad anställning inte kommer att fortsätta

Arbetsgivaren ska informera tidsbegränsat anställda arbetstagare om att de inte kommer att få fortsatt anställning (15 §). Arbetstagarna ska få detta besked minst en månad före anställningstidens utgång under förutsättningen att arbetstagaren, när anställningen upphör, har varit anställd hos arbetsgivaren sammanlagt mer än tolv månader under de senaste tre åren eller sammanlagt mer än nio månader i särskild visstidsanställning under de senaste tre åren. Är anställningstiden så kort att besked inte kan lämnas en månad i förväg, ska beskedet i stället lämnas när anställningen börjar.

Det finns även en specialbestämmelse som avser säsonganställda arbetstagare.

Beskedet ska vara skriftligt och ange vad arbetstagaren ska iakttä om denne vill föra talan om att anställningen ska gälla tills vidare eller yrka skadestånd. I beskedet ska vidare anges om arbetstagaren har företrädesrätt till återanställning eller inte samt om det krävs en anmälan för att arbetstagaren ska kunna göra gällande företrädesrätten (16 §).

Information i samband med uppsägning eller avskedande

En arbetsgivare ska i samband med en uppsägning eller ett avskedande av en arbetstagare informera om vad arbetstagaren ska iaktta för att göra gällande att uppsägningen eller avskedandet är ogiltigt samt på arbetstagares begäran uppge de omständigheter som åberopas som grund för en uppsägning eller avskedandet (8–9 och 19 §§).

9.1.3 Omplacering vid uppsägning och i turordningssammanhang

I samband med omplacering för att undvika uppsägning eller i turordningssammanhang (7 och 22 §§) ansågs det i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten finnas ett utrymme för att ta särskild hänsyn till de krav på forcerad produktion som totalförsvaret kan ha (prop. 1986/87:165 s. 16).

Enligt den dåvarande lydelsen av 7 § anställningsskyddslagen var en uppsägning inte sakligt grundad om det var skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. I den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga gjordes därför ett tillägg innebärande att vid bedömning av vad som skäligen kan krävas av arbetsgivaren ska beaktas intresset av att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov.

Enligt den dåvarande lydelsen av 22 § anställningsskyddslagen gällde vid uppsägning på grund av arbetsbrist att om en arbetstagare endast efter omplacering kan beredas fortsatt arbete hos arbetsgivaren måste arbetstagaren ha tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet för att få behålla sin plats i turordningen. I den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga gjordes ett tillägg innebärande att vid bedömningen om arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer ska även intresset att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov beaktas.

Ändringar i omplaceringsreglerna

Omplaceringsreglerna har genomgått vissa ändringar sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft.

I 7 § har begreppet saklig grund ersatts av sakliga skäl. Det har också lagts in en upplysning i första stycket om att sakliga skäl kan vara arbetsbrist eller förhållanden som hänför sig till arbetstagaren

personligen. Begreppsändringen till sakliga skäl syftade inte till att ändra innebörden av arbetsbrist som grund för uppsägning utan enbart till att förtydliga vilka omständigheter som har betydelse för bedömningen vid uppsägning på grund av personliga skäl. När det gäller uppsägning av personliga skäl innebär ändringen att vid den helhetsbedömning som ska göras, ska det inte längre göras någon avvägning mot arbetstagarens personliga intresse av att få behålla anställningen. Det vill säga att hänsyn inte ska tas till om arbetstagaren har en stor försörjningsbörda eller att arbetsmarknaden är sådan att han eller hon på grund av personliga förhållanden kan ha svårt att hitta en ny anställning. Det ska inte heller göras någon prognos om arbetstagaren i framtiden skulle kunna tänkas komma att åsidosätta sina skyldigheter i anställningen eller inte. I 7 § andra stycket har vidare tillägget gjorts att om arbetsgivaren tidigare har berett arbetstagaren annat arbete hos sig på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen, ska arbetsgivaren anses ha uppfyllt sin omplaceringsskyldighet. Undantagsvis, om det finns särskilda skäl, kan dock ytterligare en omplacering bli aktuell. Som exempel nämns att det har gått en längre tid från det att den första omplaceringen skedde (prop. 2021/22:176 s. 445–448). Arbetsgivarens omplaceringsskyldighet föreligger dock fortfarande bara om det är skäligen att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete.

Omplacering till tjänst med lägre sysselsättningsgrad

Det har införts en ny bestämmelse i 7 a §. Den innebär att vid en omorganisation som på en och samma driftsenhet innebär att en eller flera arbetstagare, vars arbetsuppgifter är lika, ska erbjudas omplacering till nytt arbete som bara innebär sänkt sysselsättningsgrad så ska arbetstagare med kortare anställningstid erbjudas omplacering före arbetstagare med längre anställningstid och erbjudande med lägre sysselsättningsgrad lämnas före erbjudande med högre sysselsättningsgrad.

9.1.4 Omställningstid före omplacering till tjänst med lägre sysselsättningsgrad

Det har sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft införts en ny bestämmelse i 7 b §. Den innebär att en arbetstagare som accepterar ett erbjudande om omplacering enligt 7 § andra stycket som bara innebär sänkt sysselsättningsgrad har rätt till en omställningstid motsvarande arbetstagarens uppsägningstid från det att arbetstagaren accepterar erbjudandet, dock längst tre månader. Under omställningstiden får arbetstagaren behålla sin sysselsättningsgrad och sina anställningsförmåner.

9.1.5 Uppsägningstid

I 11 § anställningsskyddslagen regleras den uppsägningstid som en arbetstagare har rätt till vid en uppsägning. I 33 b § samma lag finns även särskilda bestämmelser om uppsägningstid för arbetstagare som har fyllt 69 år. Under den översyn av den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen som gjordes på 1980-talet, diskuterades frågan om att förkorta uppsägningstidens längd. I Ds A 1982:3 s. 43 ansågs det finnas skäl för att begränsa uppsägningstiderna men denna slutsats utvecklades inte närmare. I den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten ansågs däremot inte finnas något behov av att förkorta uppsägningstiderna under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden för att öka rörligheten på arbetsmarknaden. Detta motiverades med att en uppsagd arbetstagare är skyldig att ta annat arbete hos arbetsgivaren under uppsägningstiden för att inte tappa rätten till uppsägningslön (prop. 1986/87:165 s. 16–17).

Arbetstagares rätt till uppsägningstid har inte förändrats sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft.

9.1.6 Förflyttning av arbetstagare och rätt till ledighet under uppsägningstid

Efter det att en arbetstagare har blivit uppsagd finns regler om vad som gäller under uppsägningstiden. Arbetstagaren får inte förflyttas till en annan ort under uppsägningstiden, om möjligheter för arbetstagarens att söka nytt arbete därigenom skulle försämrats på ett inte

obetydligt vis. Under uppsägningstiden har arbetstagaren även rätt till skälig ledighet från anställningen med bibehållna anställningsförmåner för att besöka Arbetsförmedlingen eller på annat sätt söka arbete (14 §). Dessa regler fanns redan när den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft och omfattas inte av de ändringar som den lagen gör i anställningsskyddslagen.

9.1.7 Turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist

När den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft innebar turordningsreglerna i 22 § anställningsskyddslagen att vid en uppsägning på grund av arbetsbrist skulle arbetsgivaren fastställa en turordning för varje driftsenhet för sig. Arbetstagarnas plats i turordningen bestämdes därefter med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid. Vid lika anställningstid gav högre ålder företräde. Enligt 2 § anställningsskyddslagen var det dock möjligt att göra avsteg från turordningsreglerna i 22 § genom ett kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

I den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten resonerades det kring att det kunde finnas en motsättning mellan totalförsvarets behov av ökade krav på effektivitet i produktionen och anställningsskyddslagens regler om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Det noterades vidare att krav på att slopa eller jämka turordningsreglerna framförts från arbetsgivarhåll i beredskapsdelegationen. Det ansågs dock att dessa krav inte skiljde sig väsentligt från de som framställdes från arbetsgivar sidan med sikte på den fredstida lagstiftningen. Den lösning som har valts i anställningsskyddslagen var att låta parterna vidta de ändringar som kan behövas i turordningsreglerna genom kollektivavtal. Denna lösning bedömdes vara tillräcklig även vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det infördes därför inga ändringar i turordningsreglerna genom den arbetsrättsliga beredskapslagen (prop. 1986/87:165 s. 16).

Vad gäller det fredstida resonemanget om behovet av ytterligare undantag från turordningsreglerna kan nämnas att det i förarbetena till den då ganska nya anställningsskyddslagen redovisas önskemål från arbetsgivarna att det i lagen skulle införas en möjlighet att, utöver anställningstid och ålder, beakta individuell duglighet och lämplighet i enskilda fall. Detta önskemål motiverades av en oro för att inte kunna

komma överens med arbetstagsarsidan om avsteg från turordningsreglerna och att företag som drabbas av driftsinskränkning därför inte skulle kunna finna former för att nå effektiv och lönsam verksamhet med den personal som blir kvar (prop. 1981/82:71 s. 57).

Föredraganden höll dock inte med om att det fanns behov av fler undantag från turordningsreglerna utan konstaterade att det finns ett gemensamt intresse hos arbetsgivaren och arbetstagarna att ett företag som drabbas av driftsinskränkning kan finna former för att bli lönsamma. Det kan då vara nödvändigt att en viss eller vissa arbetstagare får stanna kvar i verksamheten, oavsett anställningstid och ålder. Det råder enighet mellan parterna på arbetsmarknaden om detta. Den väsentliga frågan är inte om, utan på vilket sätt, avsteg från lagens huvudregel ska kunna göras. Huvudregeln enligt 22 § anställningsskyddslagen är att arbetstagare med längre anställningstid har företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Denna regel har bl.a. sina rötter i de allmänna syftena att skydda äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Det är viktigt att avsteg från denna huvudregel bara får göras om det finns starka skäl i det enskilda fallet. Vidare finns det svårigheter att i lagregler med allmän tillämpning bestämma en säker och begriplig avgränsning av ett undantag för arbetstagare med särskilda kvalifikationer eller av särskilt stor betydelse för företaget utan allvarliga risker för en urholkning av anställningsskyddet. När särskilt starka skäl talar för en undantagslösning är det rimligt och naturligt att det sker i samråd mellan arbetsgivaren och arbetstagarnas organisation med utgångspunkt i en gemensam strävan att komma fram till vad situationen kräver. Att göra gällande att man inte åtminstone i allmänhet kan nå fram till rimliga resultat den vägen är att i viss mån underkänna de lokala parternas vilja och förmåga. Det infördes därför inte några ytterligare undantag (prop. 1981/82:71 s. 57–61).

Det verkar som att det var mot bakgrund av bl.a. detta resonemang som bedömningen i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten gjordes att det, utöver den justering som gjordes gällande omplacering, inte fanns behov av att jämka eller slopa turordningsreglerna i beredskapssituationer, utan att den befintliga möjligheten för parterna att genom kollektivavtal göra avsteg från turordningsreglerna var tillräcklig.

Sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs har det skett flera ändringar i paragrafen. Numera får arbetsgivaren undanta högst

tre arbetstagare som enligt arbetsgivarens bedömning är av särskild betydelse för den fortsatta verksamheten från turordningen. Vidare går det att träffa ett kollektivavtal om undantag från turordningen på alla nivåer, så länge det mellan parterna i andra frågor gäller ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation eller att ett sådant kollektivavtal tillfälligt inte gäller (se 2 b § anställningsskyddslagen).

9.1.8 Företrädesrätt till återanställning

Arbetstagare som sagts upp på grund av arbetsbrist har, under vissa förutsättningar, företräde till anställning i den verksamhet där de tidigare varit sysselsatta. Detsamma gäller arbetstagare som anställts för begränsad tid enligt 5 § anställningsskyddslagen och som på grund av arbetsbrist inte fått fortsatt anställning. Företrädesrätten gäller från tidpunkten då uppsägningen skedde eller besked lämnades eller skulle ha lämnats enligt 15 § första stycket och därefter till dess nio månader har förflutit från den dagen då anställningen upphörde. Vissa särskilda regler gäller för säsonganställning (25 §). Om flera arbetstagare har företrädesrätt bestäms turordningen dem emellan utifrån deras sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren (26 §). För att en arbetstagare ska kunna utnyttja sin företrädesrätt måste denne ha anmält sitt anspråk på företrädesrätt till arbetsgivaren. En arbetstagare som antar ett erbjudande om återanställning behöver inte tillträda den nya anställningen förrän efter skälig övergångstid (27 §). Vidare måste en arbetsgivare som avser att anställa en arbetstagare när någon annan har företrädesrätt till återanställning i verksamheten först förhandla med den berörda arbetstagarorganisationen (32 §).

Vid anställning i staten får återanställningsrätten inte samma betydelse som på arbetsmarknaden i övrigt. Det beror på att en företrädesberättigad person inte kan konkurrera ut mer kvalificerad person eftersom ett beslut om anställning i staten ska grundas på sakliga grunder, som förtjänst och skicklighet (4 § lagen om offentlig anställning och 12 kap. 5 § regeringsformen). Även en icke företrädesberättigad måste därför kunna söka en ledig anställning i staten och konkurrera med den som har företrädesrätt. Arbetstagare som åberopar sin företrädesrätt ses därför enbart som sökande till lediga an-

ställningar i konkurrens med övriga sökanden (se prop. 1974:174 s. 63–64 och 68 samt prop. 1993/94:65 s. 64–65).

Även reglerna om företrädesrätt till återanställning ansågs potentiellt kunna vara problematiska för totalförsvarets behov av ökad effektivitet i produktionen. Till skillnad från turordningsreglerna ansågs det dock finnas skäl att slopa företrädesrätten under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden (prop. 1986/87:165 s. 16). Företrädesrätten suspenderades genom att det i den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga skrevs in att bestämmelserna i 25–27 och 32 §§ anställningsskyddslagen inte skulle tillämpas. Vidare togs reglerna i 8 § andra stycket och 16 § andra stycket bort, som gäller arbetsgivarens skyldighet att informera arbetstagaren om denne har företrädesrätt till återanställning och behöver göra en anmälan för att kunna göra sin företrädesrätt gällande.

Flera andra bestämmelser i anställningsskyddslagen hänvisar till 25–27 och 32 §§. Dessa bestämmelser ska fortfarande gälla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden men justeras på så sätt att de inte hänvisar till de suspenderade reglerna i 25–27 och 32 §§. Det gäller 3 § som handlar om beräkningen av anställningstid och den dåvarande lydelsen av 2 § och 33 §§, som handlar om förutsättningarna för att avvika från lagen genom kollektivavtal och om undantag från företrädesrätten för arbetstagare som fyllt 65 år. Numera finns bestämmelser som motsvarar den dåvarande lydelsen av 2 och 33 §§ i 2 b och 33 b §§.

Suspenderingen av företrädesrätten fick även betydelse för statsanställda eftersom den då gällande lagen (1976:600) om offentlig anställning hänvisade till anställningsskyddslagens bestämmelser om företrädesrätt. Detta förändrades inte genom den nuvarande lagen om offentlig anställning, som trädde i kraft 1994.

Sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft har företrädesrätten ändrats. Som beskrivits ovan gäller numera företrädesrätten under nio månader i stället för ett år, från den dag då anställningen upphörde. För att få företrädesrätt till ny särskild visstidsanställning, en anställningsform som inte fanns när den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft, räcker det med att arbetstagaren varit anställd i sådan anställning i sammanlagt nio månader under de senaste tre åren. Vidare har deltidsanställd som anmält till sin arbetsgivare att han eller hon vill ha högre sysselsättningsgrad under vissa förutsättningar

företrädesrätt till sådan anställning enligt 25 a § anställningsskyddslagen (se prop. 2021/22:176 s. 135–143).

9.1.9 Anställning under tvist om en uppsägnings giltighet

När den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft innebar 34 § anställningsskyddslagen att vid tvist om en uppsägnings giltighet upphörde inte anställningen förrän tvisten slutligt avgjorts. Arbetstagaren fick heller inte stängas av från arbetet på grund av de omständigheter som föranlett uppsägningen annat än om det fanns särskilda skäl. Arbetstagaren hade också rätt till lön och andra förmåner så länge anställningen bestod. Det fanns dock i paragrafens tredje stycke en möjlighet för domstol att, för tiden intill det slutliga avgörandet, besluta att anställningen skulle upphöra vid uppsägningstidens utgång eller den senare tidpunkt som domstolen bestämmer.

I den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten uttalas att det antogs finnas begränsade resurser för tvistelösning vid domstol eller i skiljenämnd under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Arbetstagarna borde därför inte kunna utnyttja situationen genom att förlänga sin anställning enbart genom att yrka att uppsägningen ska förklaras ogiltig (prop. 1986/87:165 s. 16–17). Det gjordes därför genom den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga en ändring i 34 § andra stycket anställningsskyddslagen innebärande att anställningen inte automatiskt skulle fortsätta under tvist om ogiltighet om uppsägningen. I stället skulle domstol kunna besluta interimistiskt att anställningen skulle bestå tills tvisten slutligt avgjorts. Har domstol meddelat ett sådant beslut, får arbetsgivaren inte stänga av arbetstagaren från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen och arbetstagaren har rätt till lön och andra förmåner så länge anställningen består.

Bestämmelsen i 34 § anställningsskyddslagen har ändrats utan att det gjorts några överväganden om samma justering även bör göras i bilagan till den arbetsrättsliga beredskapslagen. Inledningsvis har rekvisitet saklig grund ersatts med begreppet sakliga skäl som en följd av en ändring av 7 § anställningsskyddslagen. Vidare har de tidigare andra och tredje styckena tagits bort. Detta innebär att anställningen upphör efter uppsägningstidens utgång, även om det föreligger en tvist om uppsägningens giltighet och att avstängningsförbudet inte

längre finns kvar. I ett nytt andra stycke har det införts en bestämmelse som innebär att domstol vid tvist om ogiltighet av uppsägning inte kan fatta interimistiskt beslut i fråga om anställningen ska bestå efter uppsägningstidens utgång (prop. 2021/22:176 s. 455–456).

9.1.10 Avsteg från beredskapsbestämmelserna genom beredskapsavtal

När den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft reglerades möjligheten att göra avsteg från anställningsskyddslagens bestämmelser genom kollektivavtal i 2 § anställningsskyddslagen. Bestämmelsen avsågs även gälla när den arbetsrättsliga beredskapslagen ska tillämpas. Som redogjorts för i kapitel 6.1.5 är det möjligt att genom kollektivavtal göra avsteg från flera av de ändringar och tillägg som görs i anställningsskyddslagen. För anställningsskyddslagen gäller det den arbetsrättsliga beredskapslagens ändringar i 5 § om tidsbegränsade anställningar samt i 7 § och 22 § om omplacering för att undvika uppsägning och i turordningssammanhang.

Genom den arbetsrättsliga beredskapslagen suspenderas vidare reglerna i 25–27 och 32 §§ som handlar om företrädesrätt till återanställning samt de delar av 8–16 §§ som handlar om arbetsgivarens skyldighet att lämna information om rätten till företrädesrätt till återanställning. Det innebär att anställningsskyddslagen inte hindrar parterna att träffa kollektivavtal i dessa frågor.

Det är endast ändringen i 34 § anställningsskyddslagen, om att det krävs interimistiskt beslut från domstol för att arbetstagares anställning ska fortsätta under tvist, som det inte är möjligt för parterna att styra genom kollektivavtal.

Kollektivavtalsregleringen i 2 § anställningsskyddslagen har förändrats ett flertal gånger både vad avser bestämmelsens disposition och innehåll utan att hänsyn tagits till ändringarnas inverkan på den arbetsrättsliga beredskapslagen. Vad gäller paragrafens disposition är den numera uppdelad i flera olika paragrafer som fått benämningen 2–2 d §§. Möjligheten att göra avsteg från 5 § om tidsbegränsade anställningar och 22 § om omplacering i turordningssammanhang finns numera i 2 b § och möjligheten att göra avsteg från 7 § om sakliga skäl och omplacering för att undvika uppsägning finns i 2 c §.

Förutsättningarna för att träffa kollektivavtal i anställningsskyddslagen har vidare förändrats sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen

trädde i kraft. Det tidigare kravet i 2 § andra stycket på att ett kollektivavtal skulle ha slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation, som bl.a. omfattade 5 § och 22 §, har slopats. I stället gäller enligt 2 b § anställningsskyddslagen att ett kollektivavtal som avviker från anställningsskyddslagens regler i dessa frågor får träffas på vilken nivå som helst på arbetstagersidan. Ska det träffas ett avtal på lägre nivå än förbunds nivå eller motsvarande, krävs dock att det i andra frågor gäller kollektivavtal som har slutits eller godkänts på förbunds nivå (se prop. 1996/97:16 s. 1–2).

Det har vidare i den nya 2 c § i anställningsskyddslagen införts en särskild bestämmelse om avsteg från 7 § första stycket när det gäller vad som ska anses utgöra sakliga skäl och 7 § andra stycket om omplacering. I dessa fall krävs att avtalet har slutits av en sådan sammanslutning av centrala arbetstagarorganisationer som avses i 6 § tredje stycket i medbestämmandelagen (prop. 2021/22:176 s. 438).

9.2 Överväganden och förslag: Beredskapsbestämmelser om anställningsskydd

Nedan följer våra överväganden och förslag på ändringar och tillägg i anställningsskyddslagen för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

9.2.1 Möjligheterna att träffa tidsbegränsade anställningsavtal är tillräckliga

Bedömning: Det behöver inte göras några ändringar av anställningsskyddslagens bestämmelser om tidsbegränsade anställningar för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vi ser, precis som när den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft, att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan finnas behov för arbetsgivare att anställa arbetstagare för kortare tidsperioder. För att kunna öka produktionen kommer arbetsgivarna sannolikt att behöva öka antalet anställda. Det är dock troligt att det kommer vara osäkert hur länge behovet av extra arbetskraft kommer

att bestå. Arbetsgivarna kan därför vara tveksamma till att tillsvidareanställa personal.

Bestämmelsen om visstidsanställningar i 5 § anställningslagen ger dock arbetsgivare möjlighet att anställa arbetstagare med särskild visstidsanställning, vikariat och anställning för säsongarbete. Arbetsgivaren behöver vid användande av särskild visstidsanställning inte ange något särskilt skäl till att anställningen ska tidsbegränsas. Anställningsskyddslagens regler om särskild visstidsanställning ger därmed arbetsgivarna större möjligheter till visstidsanställning än de som finns i den nuvarande den arbetsrättsliga beredskapslagens bilaga.

Det kan argumenteras för att det ändå bör införas en särskild anställningsform som kan användas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. En sådan korttidsanställning skulle kunna utformas så att den upphör när samhället återgår till det normala igen. Det skulle då vara möjligt att koppla särskilda turordnings- eller uppsägningstidsregler till anställningen och undanta den från att övergå till en tillsvidareanställning enligt 5 a §. Den ursprungliga arbetskraften skulle därmed skyddas från att bli uppsagd vid en eventuell minskning av driften när krigstillståndet väl upphör. Det skulle även bli enklare för arbetsgivaren att omplacera och säga upp sådan personal.

Dessa argument avser dock inte att bättre kunna möta totalförsvarets behov av att öka möjligheten att anställa arbetstagare för viss tid utan skulle snarare möjliggöra avsteg från andra regler som syftar till att skydda arbetstagare i tidsbegränsade anställningar.

Vi anser därmed att 5 § anställningsskyddslagen är tillräcklig för att tillgodose totalförsvarets behov av att arbetsgivare ska kunna anställa arbetstagare för kortare perioder. Det behövs därför inte någon beredskapsbestämmelse som ger ytterligare möjligheter att anställa arbetstagare för viss tid under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

9.2.2 Att tidsbegränsade anställningar kan övergå till en tillsvidareanställning behöver inte ändras

Bedömning: Det behöver inte göras några ändringar i anställningsskyddslagens regler om att en tidsbegränsad anställning under vissa förhållanden övergår till en tillsvidareanställning för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Enligt 5 a § anställningsskyddslagen övergår en särskild visstidsanställning till en tillsvidareanställning om arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren i särskild visstidsanställning mer än tolv månader under en femårsperiod, eller under en period då arbetstagaren haft tidsbegränsade anställningar hos arbetsgivaren i form av särskild visstidsanställning, vikariat eller säsongarbete och anställningarna följt på varandra. Ett vikariat övergår till en tillsvidareanställning när arbetstagare har varit anställd hos arbetsgivare i vikariat i sammanlagt mer än två år under en femårsperiod. Det innebär att om en arbetsgivares behov av extra personal under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden fortsätter tillräckligt länge så kan arbetsgivaren komma att ha fler tillsvidareanställda arbetstagare än vad denne behöver. Det kan därför argumenteras för att tidsbegränsade anställningar inte bör övergå till tillsvidareanställningar under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. På det sättet är arbetsgivare friare att anpassa sin arbetsstyrka till de rådande förhållandena och behöver inte säga upp personal med hänvisning till arbetsbrist om totalförsvarets behov av verksamheten skulle minska.

Vi anser att det inte finns något behov av att begränsa tidsbegränsade anställningars övergång till tillsvidareanställningar under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Dels tar det relativt lång tid för arbetstagare att arbeta upp den tid som behövs för att anställningen ska omvandlas, dels är det motiverat att arbetstagarna ges en större anställningstrygghet om beredskapssituationen pågår över tolv månader. Om arbetsbrist skulle uppstå har arbetsgivaren ändå möjligheten att säga upp personal. Detta kan visserligen innebära att tidsbegränsat anställda, som fått sin anställning omvandlad till en tillsvidareanställning, kan ha en bättre plats i turordningen än en senare anställd som direkt fått en tillsvidareanställning men så är fallet redan under normala förhållanden. Vi bedömer vidare i kapitel 9.2.7 att det inte behöver göras några andra ändringar i turordningsreglerna under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden än att vid bedömningen av om en arbetstagare har tillräckliga kvalifikationer för fortsatt arbete så ska intresset av att tillgodoseendet av totalförsvarets produktionsbehov beaktas. Även det talar för att det inte ska göras några ändringar i den nu aktuella bestämmelsen.

Att suspendera bestämmelsen bedömer vi slutligen vara ett omotiverat ingrepp i balansen mellan arbetsmarknadens parter. I de fall

parterna i en viss bransch skulle anse att tidsbegränsade anställningar inte bör övergå till en tillsvidareanställning är det möjligt att göra avsteg från bestämmelsen genom beredskapsavtal.

9.2.3 Arbetsgivares informationsskyldighet bör begränsas

Förslag: En arbetsgivare behöver inte ge en arbetstagare som är anställd för begränsad tid enligt 5 § anställningsskyddslagen besked enligt 15 § första stycket anställningsskyddslagen om att arbetstagaren inte kommer att få fortsätta när anställningen upphör, om möjligheten att lämna ett sådant besked hindras av beredskapsförhållandena.

Detsamma gäller sådana besked som ska lämnas enligt 15 § andra stycket anställningsskyddslagen till en säsongsanställd arbetstagare, som när anställningen upphör har varit säsongsanställd hos arbetstagaren mer än sex månader under de senaste två åren, inte kommer att få fortsatt säsongsanställning vid den nya säsongens början.

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan situationen för framför allt arbetsgivare verksam inom totalförsvarsviktig verksamhet förväntas vara ansträngd. Detta gäller även för utförandet av administrativa uppgifter. Sådana ålägganden framgår ofta av lag. Det är viktigt att utförandet av administrativa uppgifter inte sker på bekostnad av totalförsvarets produktionsbehov. Det kan därför finnas behov att göra lättnader i sådana regler i anställningsskyddslagen som kan vara administrativt betungande för arbetsgivarna under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Informationsskyldighetsreglerna är sådana regler som kan behöva ge vika för att arbetsgivare ska kunna upprätthålla totalförsvarets produktionsbehov. Det beror dels på att beredskapsförhållandena kan vara sådana att arbetsgivaren har svårt att uppfylla sina skyldigheter att lämna information till arbetstagaren, dels kan arbetstagarens behov av informationen vara av mindre betydelse. Vad gäller informationsskyldighetsreglerna gör vi följande överväganden.

Information om arbetsvillkor

Arbetsgivare ska lämna information om arbetsvillkoren till arbetstagare så snart som möjligt, dock senast den sjunde kalenderdagen efter det att arbetstagaren har börjat arbeta (6 c §). Vi bedömer att innehållet i informationen till övervägande del är av väsentligt värde för arbetstagaren och inte kan betraktas som överflödig. Skyldigheten följer dessutom av arbetsvillkorsdirektivets artikel 4 och 5. Den snäva tidsgränsen kan dock vara svår för arbetsgivarna att hålla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Att förlänga den tid som arbetsgivaren har på sig att lämna informationen borde dock inte ha någon avgörande betydelse för arbetsgivarens administrativa börda eftersom informationen ändå måste ges till arbetstagaren i någorlunda anslutning till att anställningen påbörjas. Vi förutsätter också att arbetsgivare har väl utarbetade rutiner för hur informationen ska lämnas och att tidsfristen huvudsakligen bör kunna hållas. Vi föreslår därför ingen förändring av denna informationsplikt med anledning av beredskapsförhållandena.

Information om lediga tillsvidare- och provanställningar

Arbetsgivare ska informera arbetstagare med tidsbegränsad anställning om lediga tillsvidare- och provanställningar (6 f §). Informationen får lämnas genom att den görs allmänt tillgänglig på arbetsplatsen. När det gäller föräldralediga arbetstagare med tidsbegränsad anställning ska informationen dock, om arbetstagaren begärt det, lämnas direkt till honom eller henne.

Vi bedömer att även denna bestämmelse kan anses som administrativt betungande för arbetsgivaren. Även här anser vi dock att arbetsgivaren bör ha inarbetade rutiner för hur information ska hanteras. Vidare kan det under beredskapssituationen vara särskilt angeläget att så snabbt som möjligt få rätt personer på rätt plats. Arbetstagare som redan har arbetat på arbetsplatsen bör sannolikt ha större förutsättningar att snabbt komma in i arbetet och således bör det vara en fördel för arbetsgivarna att anställa dessa personer framför att nyanställa. Vi anser därför att det inte bör föreslås några ändringar i arbetsgivarens skyldighet att informera om lediga tillsvidare- och provanställningar.

Information om sammanlagd anställningstid

Arbetsgivaren är enligt 6 g § anställningsskyddslagen skyldig att på begäran av en arbetstagare lämna skriftlig information om arbetstagarens sammanlagda anställningstid och information om alla anställningar som har betydelse för tillämpning av 5 a § som i sin tur ger rätt till tillsvidareanställning om förutsättningarna däri har uppfyllts. Information ska lämnas inom tre veckor från det att begäran framställts.

Det kan även i detta fall argumenteras för att dessa regler är betydande för arbetsgivare och att de kan ha svårt att uppfylla skyldigheten under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Syftet med reglerna är att arbetstagarna ska få reda på sin sammanlagda arbetstid i syfte att kunna bevaka sin rätt till tillsvidareanställning eller göra sin företrädesrätt till återanställning gällande. Arbetsgivarna lär vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden i många fall ha ett ökat behov av att anställa arbetstagare. I sådana situationer är det sannolikt bättre att få in personer i driften så snart som möjligt och dessutom sådana som redan har haft en anställning hos arbetsgivaren. Arbetstagare som redan har arbetat på arbetsplatsen, möjligen med samma arbetsuppgifter som efterfrågas, bör sannolikt ha större förutsättningar att snabbt komma in i arbetet och det kan således vara en fördel för arbetsgivarna att anställa dessa personer. Det borde därför ligga i arbetsgivarnas intresse att denna bestämmelse gäller även vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Eftersom syftet med informationskyldigheten är just att arbetstagare ska kunna få fortsatt anställning i verksamheten bör reglerna om informationskyldigheten i denna del därför kvarstå oförändrade. Vi bedömer slutligen att arbetsgivare redan bör ha rutiner för hanteringen av informationen. Vi anser därför att det inte bör föreslås några ändringar i arbetsgivarens skyldighet att informera om sammanlagd anställningstid.

Information till arbetstagare som begärt annan anställningsform eller högre sysselsättningsgrad

Bestämmelsen i 6 h § anställningsskyddslagen om arbetsgivarens skyldighet att besvara en tidsbegränsad anställds begäran om annan anställningsform eller högre sysselsättningsgrad är begränsad till tidsbegränsat anställa som arbetat minst sex månader och till tills-

vidareanställda personer. Bestämmelsen genomför artikel 12 i arbetsvillkorsdirektivet. Det finns inga krav på hur arbetsgivarens ställningstagande ska vara formulerat eller vilka omständigheter som ska anges. Det enda kravet är att det ska ske skriftligt. Informationen bör i många fall, exempelvis då det inte finns några andra lediga anställningar, kunna vara väldigt kort. Tillämpningen av bestämmelsen och administrationen av informationen bör därför inte vara så betungande att den motiverar att bestämmelsen ändras eller suspenderas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det är även möjligt för arbetsmarknadensparter att enligt 2 b § andra stycket femte punkten avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal under vissa förutsättningar. Vi bedömer därför att det inte bör göras några ändringar i bestämmelsen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Detsamma gäller om en arbetstagare som är anställd tills vidare begär en högre sysselsättningsgrad.

Information om att en tidsbegränsad anställning inte kommer att fortsätta

Arbetsgivaren ska enligt 15 § anställningsskyddslagen informera en arbetstagare som är anställd för begränsad tid enligt 5 § om att denne inte kommer att få fortsatt anställning när anställningen upphör. Arbetstagaren ska få beskedet minst en månad före anställningstidens utgång. Detta gäller under förutsättning att arbetstagaren, när anställningen upphör, varit anställd hos arbetsgivaren sammanlagt mer än tolv månader under de senaste tre åren eller sammanlagt mer än nio månader i särskild visstidsanställning under de senaste tre åren. Är anställningstiden så kort att besked inte kan lämnas en månad i förväg, ska beskedet i stället lämnas när anställningen börjar. Det finns även en specialbestämmelse som avser säsongsanställda arbetstagare (15 §).

Ett sådant besked ska även innehålla vad arbetstagaren ska iaktta om denne vill föra talan om att anställningen ska förklaras gälla tills vidare eller yrka skadestånd. I beskedet ska vidare anges om arbetstagaren har rätt företrädesrätt till återanställning eller inte och om arbetstagaren behöver göra en anmälan först för att kunna göra sin företrädesrätt gällande (16 §).

Vi bedömer att informationsskyldigheten främst har karaktären av att vara ett instrument för arbetstagarnas möjligheter att planera

sin framtid på arbetsmarknaden, vilket är ett vällovligt och berättigat intresse. Arbetstagare bör dock, oavsett om arbetsgivaren lämnar någon information eller inte, ha god vetskap om när den tidsbegränsade anställningen kommer att upphöra och även ha beredskap för att söka en annan sysselsättning. Under normala förhållanden kan det finnas befogade skäl att arbetsgivaren delger arbetstagaren även sådan information. Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden anser vi dock detta vara mindre prioriterat. Detta gäller särskilt då arbetstagaren genom 6 g § har rätt till information om sin sammanlagda arbetstid och bör därför även utan sådan information ha möjlighet att få tillgång till den information som denne behöver för att kunna bevaka sin rätt.

Informationen ska även omfatta frågan om arbetstagaren har företrädesrätt till återanställning och om det krävs en anmälan för att företrädesrätten ska kunna göras gällande. Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör denna information spela mindre roll för arbetstagaren eftersom vi föreslår att arbetsgivare inte behöver erbjuda en arbetstagare med företrädesrätt till återanställning enligt 25 § anställningsskyddslagen en ny anställning. Att arbetsgivaren kan underlåta att informera arbetstagaren om dennes företrädesrätt kan dock innebära att arbetstagaren missar att anmäla anspråk på sin företrädesrätt och därför inte får någon ny anställning när samhället väl återgår till normala förhållanden. Vårt förslag om avsteg från informationsskyldigheten i 15 § anställningsskyddslagen är dock endast avsedd för undantagssituationer och bör därför inte påverka särskilt många arbetstagare.

Vi anser därför att om det på grund av de rådande beredskapsförhållandena är svårt för arbetsgivaren att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden administrera och överlämna ett besked enligt 15 § anställningsskyddslagen till arbetstagaren bör arbetsgivaren kunna överlämnas ett sådant besked en kortare tid innan anställningen avslutas eller helt kunna underlåta att göra det.

Information i samband med uppsägning och avskedande

Vi bedömer att de upplysningar som arbetsgivaren ska delge arbetstagare i en uppsägnings- eller avskedandesituation är av grundläggande betydelse för att arbetstagaren ska kunna bevaka sina rättig-

heter. Detta gäller både informationen om vad arbetstagare ska iakta för det fall denne vill göra gällande att uppsägningen eller avskedandet är ogiltigt och information om de omständigheter som arbetsgivaren åberopas som grund för uppsägningen eller avskedandet. Att arbetstagaren har rätt till information om de omständigheter som åberopas till grund för att anställningen upphör och att arbetsgivaren är skyldig att ange detta bör motverka tvister på grund av missförstånd och bristfällig information vilket bör vara särskilt angeläget under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden då domstolarna kan förväntas ha begränsade resurser. Rättigheterna till information under dessa förhållanden är vidare intimt förknippade med arbetstagarens möjligheter att försörja sig vilket är ytterligare ett skäl för varför den inte bör begränsas. Vi anser därför att det inte är lämpligt att begränsa anställningsskyddslagens regler i dessa avseende.

9.2.4 Hänsyn till totalförsvarets produktionsbehov behöver tas vid omplacering

Förslag: Intresset av att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov ska beaktas vid bedömningen av om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen och om en arbetstagare har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet enligt 22 § fjärde stycket anställningsskyddslagen.

Bedömning: Bestämmelsen i 7 a § anställningsskyddslagen om omplacering till nytt arbete som bara innebär sänkt sysselsättningsgrad behöver inte anpassas.

Omplacering för att undvika uppsägning och omplacering i turordningsammanhang

Den arbetsrättsliga beredskapslagen gör ett tillägg i 7 och 22 §§ anställningsskyddslagen som innebär att intresset av att tillgodose totalförsvarets behov ska beaktas vid bedömningen av om arbets-

tagaren kan omplaceras. Tilläggen motiveras inte närmare i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten.

Vi tolkar dock bestämmelsen som att arbetsgivare kan underlåta att omplacera en arbetstagar om omplaceringsprocessen i sig och tiden som arbetstagaren behöver för att lära sig nya arbetsuppgifter kan påverka effektiviteten av sådan produktion som behövs för totalförsvaret. Detta är dock bara ytterligare en aspekt i den helhetsbedömning som arbetsgivaren alltid ska göra vid en omplacering. Vid en omplacering enligt 7 § måste det fortfarande finnas en ledig tjänst att omplacera arbetstagaren till och vid en omplacering enligt 22 § måste omplaceringsplatsen ingå i den driftsenhet som omfattas av arbetsbristen.

Vidare måste den som ska omplaceras till en annan befattning ha tillräckliga kvalifikationer för det nya arbetet. Det betyder att arbetstagaren ska ha de allmänna kvalifikationer som normalt ställs på den som söker det arbete det är fråga om. Under normala förhållanden anses det vara skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder en arbetstagar annat arbete hos sig om arbetstagaren kan utföra arbetsuppgifterna efter en viss inlärningsperiod (prop. 1973:129 s. 159). Någon precisering av vad som anses vara en viss kortare inlärningsperiod framgår inte av förarbetena utan får bedömas i varje enskilt fall. I rättspraxis har det uttalats att en inskolningsperiod i vissa kan vara upp till sex månader men att det inte är skäligt att godta upplärningsperiod därutöver (AD 1996 nr 42 och AD 2011 nr 39). I vissa fall kan dock mot bakgrund av arbetstagarens tidigare utbildning och erfarenhet två till tre månader anses vara en rimlig upplärningsperiod (AD 1998 nr 50). Det är normal inskolning och inte omskolning som avses för de nya arbetsuppgifterna. Företagets storlek och resurser samt de utbildningsresurser som ett företag vanligen erbjuder sina anställda och arbetstagar vid nyrekrytering, kan också påverka vad som anses skäligt (se ovan angivna rättsfall).

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden råder inte normala förhållanden. Den inskolningsperiod som under normala förutsättningar är skälig kanske inte är det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden utan skulle innebära att den produktionstakt som totalförsvaret behöver inte kan upprätthållas. För att undvika ett sådant produktionsbortfall måste arbetsgivaren ha möjligt att underlåta att omplacera arbetstagar när arbetstagarens inskolningsperiod kan leda till en effektivitetsförlust som kan skada totalförsvaret.

Det är dock inte möjligt att generellt ange hur lång inskolningsperiod som kan godtas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Förhållandena inom olika verksamheter kan variera stort beroende på totalförsvarets rådande behov. Det är möjligt att den normala inskolningstiden i vissa fall kan godtas, men det är också möjligt att en arbetstagare i andra fall kan behöva vara självgående i sina nya arbetsuppgifter efter en mycket kort introduktion. I extrema fall kanske efter bara någon dag eller vecka. Om arbetstagaren i ett sådant fall inte kan utföra arbetet inom den tidsram som är tillgänglig är det inte skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder den arbetstagaren annat arbete hos sig före andra arbetstagare som kan utföra det aktuella arbetet.

I de allra flesta fallen bör totalförsvarets produktionsbehov kunna tillgodoses samtidigt som arbetstagare inskolats på nya arbetsuppgifter. De nu aktuella undantagen är avsedda att användas restriktivt och när det är särskilt motiverat i verksamheter av betydelse för totalförsvaret. Vid bedömningen om verksamheten omfattas av sådan produktion som är av betydelse för totalförsvaret bör arbetsgivaren ha vägledning av totalförsvarsplaneringen.

Vi anser därför att intresset av att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden fortfarande bör vägas in i bedömningen om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig enligt 7 § andra stycket och om arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet enligt 22 § fjärde stycket.

Omplacering till annat arbete med lägre sysselsättningsgrad

Sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs har också en ny regel införts i 7 a § anställningsskyddslagen. Den innebär att en arbetsgivare ska iaktta vissa turordningsregler vid en omorganisation som på en och samma driftsenhet innebär att en eller flera arbetstagare, vars arbetsuppgifter är lika, ska erbjudas omplacering enligt 7 § andra stycket till nytt arbete som bara innebär sänkt sysselsättningsgrad. Vi bedömer att det inte finns behov av ändringar av bedömningen av om arbetstagaren kan omplaceras i denna bestämmelse under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Detta eftersom omplaceringen endast innebär sänkt sysselsättningsgrad. Alla arbets-

tagare som omfattas av bestämmelsen bör därmed kunna utföra arbetet utan att det inverkar på totalförsvarets produktionsbehov.

9.2.5 Uppsägningstider bör inte förkortas

Bedömning: Arbetstagares rätt till uppsägningstid i anställningsskyddslagen behöver inte förkortas i den arbetsrättsliga beredskapslagen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan totalförsvarsviktig verksamhet både behöva kunna trappa upp och ner sin verksamhet med kort varsel på grund av direktiv från totalförsvarsmyndigheter eller på grund av andra förhållanden. För att tillgodose totalförsvarets behov kan arbetsgivare därför ha behov att säga upp personal på grund av arbetsbrist. Vid uppsägning av enstaka arbetstagare bör inte anställningsskyddslagens regler om uppsägningstidens längd orsaka några större problem för verksamheter som är viktiga för totalförsvaret. Om arbetsgivaren däremot måste säga upp en stor del av arbetsstyrkan med kort varsel på grund av arbetsbrist, utan några lättnader av uppsägningstiden, kan företagets fortsatta lönsamhet och i förlängningen dess överlevnad äventyras. Detta kan exempelvis ske om ett större bolag behöver lägga ner del av sin verksamhet medan andra delar av bolaget fortfarande räknas som samhällsviktig verksamhet.

För att sådana företag inte ska gå i konkurs kan det därför argumenteras för att totalförsvaret har behov av att arbetstagarnas rätt till uppsägningstid vid arbetsgivares uppsägning på grund av arbetsbrist förkortas. Även om det råder arbetsbrist i samhället i stort har arbetstagarna nämligen ingen skyldighet att ta en annan anställning så länge uppsägningstiden löper. Även om arbetsgivaren således inte har behov av arbetstagarnas arbetsinsats och har arbetsbefriat arbetstagarna under uppsägningstiden på grund av att verksamheten anpassats till totalförsvarets intressen måste arbetsgivaren ändå betala uppsägningsslönerna.

Om uppsägningstiden förkortas måste arbetstagarnas försörjning tryggas på annat sätt, vilket kan förväntas leda till ett högre tryck på arbetslöshetsförsäkringen. En förkortad uppsägningstid behöver i och

för sig inte vara negativt. Genom att de uppsagda arbetstagarna skriver in sig hos Arbetsförmedlingen kommer de att kunna hänvisas till andra verksamheter som har behov av personal enligt lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång.

Vi anser dock att anställningsskyddslagens uppsägningstidsregler inte bör förändras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Det finns inget generellt behov av att förkorta arbetstagares uppsägningstid vid arbetsbrist utan den ovan beskrivna situationen där ett totalförsvarsviktigt företag riskerar att gå omkull på grund av lönekostnader under den tid som det ställer om sin produktion bedöms vara ett undantagsfall. I de alla flesta situationer bör följderna av att ett bolag måste ställa om sin verksamhet och hur bolagen ska kompenseras av det allmänna ha klargjorts inom ramen för totalförsvarsplaneringen.

Arbetsmarknadens parter på central nivå kan vidare alltid i förväg reglera eventuella behov att förkorta, eller för den delen även förlänga, uppsägningstider under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden genom kollektivavtal. Täckningsgraden i Sverige är hög, nio av tio arbetstagare omfattas idag av kollektivavtal enligt uppgifter från Medlingsinstitutet. I verksamheter som har kollektivavtal gäller avtalen för alla medarbetare, oavsett om de är med i en arbetstagarorganisation eller inte. Kollektivavtalsbundenheten bör dessutom vara särskilt hög bland de bolag som kan förväntas behöva ställa om sin verksamhet med kort varsel och är viktiga för totalförsvaret. Vi anser därför att frågan om uppsägningstidernas längd främst är en fråga för arbetsmarknadens parter att reglera i beredskapsavtal i de fall de bedömer det vara av betydelse för totalförsvarets behov. Vi föreslår därför inga ändringar i uppsägningstidernas längd vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden i den arbetsrättsliga beredskapslagen.

I sammanhanget erinras om att i det fall den allmänna tjänsteplikten har aktiverats kan inte en arbetstagare som identifierats som viktig för totalförsvaret säga upp sig utan måste kvarstå i anställningen så länge som beredskapen är höjd. Vi anser därför att totalförsvaret inte har något behov av att ytterligare begränsa arbetstagarnas möjlighet att säga upp sig eller den uppsägningstid som de i så fall har rätt till.

9.2.6 Arbetstagares möjlighet att söka annat arbete under uppsägningstid bör begränsas

Förslag: En uppsagd arbetstagare får förflyttas till annan ort under uppsägningstiden trots att arbetstagarens möjlighet att söka nytt arbete därigenom försämras mer än obetydligt, om det behövs för att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov.

En arbetsgivare kan under uppsägningstiden vägra en uppsagd arbetstagare ledighet från anställningen för att besöka Arbetsförmedlingen eller på annat sätt söka arbete om det behövs för att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov.

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan arbetsgivare inom samhällsviktiga verksamheter förväntas ha ett ökat behov av arbetskraft. Den arbetsstyrka som finns tillgänglig kommer också att behöva kunna utnyttjas fullt ut. Detta kan även gälla personal som har sagts upp, kanske på grund av att bolaget strukturerar om sin verksamhet. Att inte kunna omplacera arbetstagare till en annan ort under uppsägningstiden enligt 14 § anställningsskyddslagen kan få negativa följder för verksamheten. Arbetsgivaren kan därför ha behov av att kunna omplacera arbetstagaren även om detta betydligt försämrar arbetstagarens möjligheter att söka annat arbete. Det kan av samma skäl saknas möjlighet att låta arbetstagare vara ledig kortare perioder för att besöka Arbetsförmedlingen eller på annat sätt söka arbete enligt samma bestämmelse.

Det kan argumenteras för att arbetstagarens rättigheter att inte bli omplacerad och att få ledighet för att söka annat arbete enligt 14 § inte bör påverka arbetsgivaren eller totalförsvaret i någon större omfattning. Förbudet att omplacera arbetstagaren är inte absolut. Det är redan möjligt för arbetsgivare att omplacera arbetstagare, så länge arbetstagarens möjlighet att söka nytt arbete inte försämras för mycket. Med dagens tillgång till elektroniska lösningar för arbetsökande och deltagande vid intervjuer bör denna möjlighet att söka arbete vara god, även på distans. Vad gäller skälig ledighet för att besöka en arbetsförmedling eller på annat sätt söka annat arbete är den ledigheten inte särskilt omfattande. Vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan vidare innebörden av skälig ledighet anses vara mer begränsad. Särskilt om arbetstagaren är aktiv inom sam-

hällsviktig verksamhet där möjligheterna för arbetsgivare att anställa arbetstagare styrs genom lagen om arbetsförmedlingstvång.

Mot detta talar att båda rättigheterna har karaktären av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vi anser att det är intressen som får vika för totalförsvarets behov av arbetskraft. Dessutom är dessa regler tillkomna i en tid då arbetssökande i regel var tvungna att personligen närvara vid intervjuer. Dagens tekniska utveckling medger numera ofta att kommunikation mellan arbetssökanden och rekryterare, intervjuer, testning osv. sker med digitala hjälpmedel. Under pandemiåren 2019–2020, var det vanligt att sådana hjälpmedel användes och liknande Anpassningar kan förväntas även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det är möjligt att sådana alternativ inte alltid kan användas under krig, krigsfara och extraordinära. Sådana förhållanden behöver dock inte innebära att kommunikationer störs i hela riket utan det är mycket möjligt att de fortfarande kan utnyttjas. Det bör därför under sådana förhållanden inte vara nödvändigt för en arbetssökande att vara på samma ort som arbetet finns som arbetssökanden söker.

Vi anser därför att en uppsagd arbetstagare bör kunna förflyttas till annan ort trots att arbetstagarens möjlighet att söka nytt arbete därigenom försämras och att en arbetsgivare kan vägra en uppsagd arbetstagare ledighet från anställningen för att besöka arbetsförmedlingen eller på annat sätt söka arbete om det behövs för att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov.

9.2.7 Turordningsreglerna är i övrigt tillräckliga

Bedömning: Det behöver inte göras några ytterligare Anpassningar av turordningsreglerna för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, utöver det ovanstående förslaget gällande omplacering i turordningssammanhang.

Enligt 22 § anställningsskyddslagen ska arbetsgivare vid uppsägning på grund av arbetsbrist iaktta vissa turordningsregler. Som huvudregel har en arbetstagare med längre anställningstid företräde framför en arbetstagare med kortare anställningstid.

I den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten resonerades det kring att det kunde finnas en motsättning mellan totalförsvarets behov av ökade krav på effektivitet i produktionen och anställningsskyddslagens regler om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Det hade framförts att turordningsreglerna kunde innebära att samhällsviktiga företag som behövde säga upp personal på grund av arbetsbrist under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kunde förlora sina mest kvalificerade arbetstagare och därför tappa i produktion. Det infördes dock inte någon beredskapsbestämelse gällande turordningsreglerna i den arbetsrättsliga beredskapslagen, utöver att totalförsvarets produktionsbehov skulle beaktas vid bedömningen om en arbetstagare har tillräckliga kvalifikationer för att omplaceras enligt 22 § fjärde stycket anställningsskyddslagen, se kapitel 9.1.7 och 9.2.4. Detta motiverades med att den lösning som valts i anställningsskyddslagen, att låta parterna vidta de ändringar som kan behövas i turordningsreglerna genom kollektivavtal, bedömdes tillräcklig för att tillgodose totalförsvarets behov (prop. 1986/87:165 s. 16).

Sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft har turordningsreglerna i 22 § anställningsskyddslagen ändrats. Numera finns en möjlighet för arbetsgivaren att innan turordningen fastställs undanta tre arbetstagare som enligt arbetsgivarens bedömning är av särskild betydelse för den fortsatta verksamheten. Denna möjlighet begränsas dock genom att om ett sådant undantag har gjorts, får inga ytterligare undantag göras vid en uppsägning som sker inom tre månader efter att den första uppsägningen skett.

Därutöver har möjligheten att teckna kollektivavtal om avsteg från turordningsordningen blivit enklare eftersom sådana kollektivavtal kan träffas på alla nivåer, så länge det mellan parterna finns ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation i andra frågor eller att ett sådant kollektivavtal tillfälligt inte gäller (2 b §).

Vi anser, i likhet med uttalandena i den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten, att det inte behöver göras några ändringar av turordningsreglerna, utöver vårt förslag gällande omplacering i turordningssammanhang som redogörs för i kapitel 9.2.4, för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Särskilt under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör det finnas goda möjligheter för arbetsgivare och arbets-

tagarorganisationer att träffa kollektivavtal om en turordning som tryggar företagets livskraft efter en driftsinskränkning. Dessutom har arbetsgivare numera möjlighet att undanta särskilt betydelsefulla arbetstagare från turordningen. Totalförsvarets behov av att samhällsviktiga verksamheter åter når en god produktionsnivå efter en driftsinskränkning bör därför tillgodoses av de befintliga bestämmelserna i anställningsskyddslagen.

9.2.8 Företrädesrätten till återanställning ska begränsas

Förslag: Arbetsgivare ska ges möjlighet att göra undantag från skyldigheten att erbjuda arbetstagare med företrädesrätt enligt 25 § anställningsskyddslagen återanställning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

En arbetsgivare som gör ett sådant undantag behöver inte förhandla med berörda arbetstagarorganisationer enligt 32 § anställningsskyddslagen före en anställning när någon annan har företrädesrätt till återanställning.

Sådana undantag får inte användas av statlig arbetsgivare för anställningar som omfattas av lagen om offentlig anställning.

Begränsning av arbetstagarers företrädesrätt till återanställning

Idag är företrädesrätten till återanställning helt suspenderad vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. I förarbetena till den arbetsrättsliga beredskapslagen utvecklas inte skälen för varför företrädesrätten ansågs vara problematisk.

Vi ser flera fördelar med att begränsa företrädesrätten till återanställning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det kan vara tidsödande för arbetsgivaren att ta kontakt med före detta anställda med företrädesrätt, invänta svar på om de accepterar anställningen och, om så var fallet, ge dem skälig övergångstid för att tillträda anställningen. Det kan också vara effektivare för arbetsgivaren att i stället annonsera ut tjänsten och genomföra en rekryteringsprocess. Arbetsgivaren kan också på det sättet lyckas rekrytera en arbetstagare med högre kompetens för tjänsten. Detta beror dock på vilka påfrestningar som råder i samhället på grund av totalförsvars-

ansträngningen, t.ex. om det råder kommunikationssvårigheter eller personalbrist.

Vi bedömer att företrädesrätten till återanställning även fortsättningsvis bör begränsas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det är inte rimligt att arbetsgivare först ska behöva försöka kontakta tidigare anställda för att erbjuda dem en återanställning under sådana förhållanden. Kommunikationerna kan vara bristfälliga och den tidigare anställde kanske inte längre befinner sig på samma plats som tidigare. Det är inte heller rimligt att en arbetsgivare under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ska behöva avvakta med en nyanställning tills det har klarlagts om en tidigare anställd antar ett erbjudande om återanställning. Beroende på hur lätt det är att kontakta den tidigare anställde, hur lång övergångstid denne behöver för att kunna tillträda anställningen och vilken inskolning som denne behöver kan företrädesrätten innebära att sådan verksamhet som är viktig för totalförsvaret påverkas.

Arbetsgivarens skyldighet att anställa arbetstagare med företrädesrätt till återanställning kan även innebära problem om arbetsgivaren samtidigt är förbjuden att anställa arbetstagare som inte anvisats av en offentlig arbetsförmedling enligt en föreskrift som meddelats med stöd av regeringens bemyndigande i lagen om arbetsförmedlingstvång.

Vi förutsätter vidare att i de fall där en återanställning av en tidigare anställd skulle gynna verksamheten så kommer arbetsgivare erbjuda denne anställning, även om det inte finns någon sådan skyldighet i anställningsskyddslagen. I vart fall så länge arbetsgivaren inte är förbjuden att anställa arbetstagare som inte anvisats av en offentlig arbetsförmedling.

Vi anser dock att den nuvarande ordningen där 25–27 §§ anställningsskyddslagen inte ska tillämpas, hänvisningen till dessa paragrafer tas bort ur andra paragrafer i anställningsskyddslagen och informationsskyldigheten gällande företrädesrätt i 8 och 16 §§ inte längre ska gälla är olämplig. Den kan nämligen innebära vissa tillämpningssvårigheter och även få en rad svåröverblickbara konsekvenser. Vi syftar då närmast på vad som händer med redan intjänad företrädesrätt när bestämmelserna inte längre ska tillämpas och om anställningstiden under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan kvalificera arbetstagare för företrädesrätt efter konfliktens slut. För att få företrädesrätt krävs nämligen att arbetstagaren har

varit anställd viss tid. Det framgår dock inte av den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten om arbetad tid under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ska räknas när samhället väl återgår till normala förhållanden. Det framgår inte heller om en arbetstagare som har sagts upp medan företrädesrätten inte tillämpas har företrädesrätt när samhället återgår till normala förhållanden. Möjligen ska tiden då räknas från det att anställningen avslutades men det är också möjligt att de som avslutar sin anställning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden inte kan få företrädesrätt eftersom det vid tillfället för anställningens upphörande inte fanns några sådana regler. Detta skulle kunna leda till märkliga följder beroende på om beredskapen höjs under kortare eller längre perioder. Det är inte rimligt att alla arbetstagare ska förlora sin företrädesrätt för ett kortare krig, som sexdagarskriget 1967 mellan Israel och grannländerna Jordanien, Syrien och Egypten. Det är inte heller rimligt att arbetstagare ska stå utan företrädesrätt om anställningen avslutas under slutet av en längre konflikt, som t.ex. andra världskriget som pågick mellan 1939 och 1945.

Ett alternativ till den nuvarande ordningen som tar bort alla bestämmelser om företrädesrätt från anställningsskyddslagen är att företrädesrätten till återanställning görs vilande. En sådan bestämmelse skulle kunna formuleras så att företrädesrätten till återanställning enligt 25 § anställningsskyddslagen tillfälligt inte ska tillämpas. Det behövs i ett sådant fall även bestämmelser om hur arbetstagaren ska kvalificera sig till företrädesrätt och om den ska vara tidsbegränsad. I sådant fall bör eventuellt även arbetsgivarens informationsskyldighet i 8 och 16 §§ ändras så att arbetsgivaren behöver informera arbetstagaren om att företrädesrätten är vilande samt när och hur en anmälan om att arbetstagaren gör gällande sin företrädesrätt ska göras.

Vi befarar dock att även en sådan lösning kan vara svår att tillämpa eftersom den innehåller flera specialregler som avviker från vad som gäller enligt anställningsskyddslagen. Om företrädesrätten enligt 25 § inte ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är det önskvärt att den kan sättas ur spel på ett så enkelt sätt som möjligt.

Vi föreslår i stället att det ska införas en undantagsbestämmelse som ger arbetsgivare möjlighet att göra undantag från skyldigheten att erbjuda arbetstagare med företrädesrätt till återanställning enligt

25 § anställningsskyddslagen en återanställning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden sådana förhållanden.

På det sättet kan en arbetstagares företrädesrätt enligt 25 § tillåtas fortgå med allt vad detta för med sig gällande avsteg genom kollektivavtal, informationsplikt, anmälan och undantag för pensionärer. Samtidigt tillgodoses totalförsvarets behov av att företrädesrätten i 25 § inte ska hindra arbetsgivare att snabbt kunna anställa den personal som behövs i verksamheten.

Vi föreslår ingen frysning av tiden som företrädesrätten ska löpa. En sådan skulle nämligen kunna leda till att arbetsgivarna behöver beakta ett större antal företrädesberättigade vid anställningar efter att samhället har återgått till normala förhållanden igen. Det skulle även innebära att fler arbetstagare behöver konkurrera om den aktuella anställningen och att en arbetstagare kan få anställningen trots att denne avslutat sin anställning en längre tid tillbaka och därför kan anses ha en sämre anknytning till arbetsplatsen än en arbetstagare som sagts upp närmare i tiden. Vårt förslag innebär därför att om en anställning avslutas före eller under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden så kan arbetstagarens företrädesrätt hinna löpa ut, utan att denne kan utnyttja den. Om samhället återgår till normala förhållanden innan företrädesrätten löper ut så kan dock arbetsgivaren inte göra några avsteg från arbetstagarens företrädesrätt.

Vidare finns möjligheterna kvar att sluta kollektivavtal om företrädesrätten som gör att frågan kan anpassas till respektive branschförhållanden.

Det går att argumentera för att beredskapsbestämmelsen i den arbetsrättsliga beredskapslagen bör vara begränsad till verksamheter som tillgodoser totalförsvarets produktionsbehov. Vi anser dock att en sådan begränsning kan leda till problem. De verksamheter som har betydelse för totalförsvaret kan variera över tid och flera av svårigheterna med att upprätthålla företrädesrätten, som störningar i de allmänna kommunikationerna, bör gälla för hela samhället. Vi anser därför att de ändringar och tillägg som görs i företrädesrätten för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör omfattas alla arbetsgivare.

Särskilt om statligt anställdas företrädesrätt till återanställning

Företrädesrätten till återanställning innebär inte samma sak för statligt anställda som för privatanställda. I ett statligt anställningsärende ska alltid den lediga anställningen lysas ut, även om det finns arbetstagare med företrädesrätt. De arbetstagare som har anmält sitt anspråk på företrädesrätt till arbetsgivaren behandlas därefter som sökande i de anställningsprocesser inom myndigheten som de har arbetat på. Denna ordning beror på att anställningsskyddslagens regler om företrädesrätt inte har företräde framför regeringsformens regler om tillsättandet av statliga tjänster.

Enligt 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen ska vid beslut om statlig anställning hänsyn endast tas till sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. En liknande bestämmelse finns även i 4 § lagen om offentlig anställning. Enligt förarbetena till regeringsformen innebär bestämmelsen att statliga tjänster ska tillsättas efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Med förtjänst avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring och med skicklighet avses lämpligheten för befattning. Förtjänst och skicklighet är dock inte de enda sakliga grunder som kan ingå i bedömningen utan endast exempel. Det är även möjligt att ta hänsyn till andra sakliga grunder, som arbetsmarknadspolitiska och lokalpolitiska hänsyn (prop. 1973:90 s. 405–406). Företrädesrätten till återanställning i anställningsskyddslagen anses vara en sådan arbetsmarknadspolitisk hänsyn som kan ingå i bedömningen enligt 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen. Företrädesrätten till återanställning har dock inte ansetts kunna vara ensamt avgörande för att få en anställning inom staten. För att uppfylla kraven i grundlagen anses det även nödvändigt att göra det möjligt för icke företrädesrättberättigade att kunna söka den lediga tjänsten och konkurrera med den som har företrädesrätt (se prop. 1974:174 s. 63–64 och 68 samt prop. 1993/94:65 s. 64–65).

Vi föreslår en beredskapsbestämmelse som ger arbetsgivare rätt att göra undantag från skyldigheten att erbjuda arbetstagare med företrädesrätt till återanställning en ny anställning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. En sådan bestämmelse påverkar inte företrädesrätten till återanställning i övrigt, vilken bl.a. innebär att arbetstagare fortfarande ska anmäla att de önskar ta i anspråk sin företrädesrätt. Eftersom det finns förarbetsuttalanden om att den som

anmält anspråk på återanställning inom staten anses som sökande till vissa tjänster är det möjligt att statliga arbetsgivare inte kan tillämpa en sådan undantagsbestämmelse som vi föreslår (se prop. 1994:174 s. 68). Förarbetsuttalandet tyder på att statliga arbetsgivare måste ta hänsyn till arbetstagare som har anmält anspråk på sin företrädesrätt i bedömningen om vem som ska få den aktuella anställningen. I annat fall kan det argumenteras för att anställningen, i strid med 12 kap. 5 § regeringsformen, inte går till den mest kvalificerade sökanden. Detta tycks vara en oavsiktlig följd av hur anställningsskyddslagens regler om företrädesrätt till återanställning behandlas vid tillsättningen av anställningar som omfattas av lagen om offentlig anställning.

Vi bedömer att totalförsvaret inte har samma behov av att statliga arbetsgivare kan göra avsteg från företrädesrätten till återanställning som privat arbetsgivare. Flera av de tidsvinster som en suspendering av företrädesrätten kan innebära för privata arbetsgivare gäller nämligen inte för de statliga arbetsgivarna. Statliga arbetsgivare måste alltid genomföra en rekryteringsprocess och behandlar då den företrädesberättigade som en sökande till anställningen. De behöver därmed inte kontakta arbetstagare med företrädesrätt till återanställning och avvakta dennes svar före de inleder en anställningsprocess. Vidare kan statliga arbetsgivare inte väga in arbetstagarens möjlighet att börja anställningen med kort varsel på samma sätt som privata arbetsgivare. Detta beror på att de enligt 12 kap. 5 § regeringsformen vid beslut om statlig anställning endast ska ta hänsyn till sakliga grunder. Den företrädesberättigades rätt till skälig omställningstid bör därför ha mindre betydelse för statliga arbetsgivare. Vi bedömer därför att arbetstagares företrädesrätt till återanställning inte behöver begränsas för anställningar som omfattas av lagen om offentlig anställning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Statliga arbetsgivare kan därför undantas från den undantagsbestämmelse som vi föreslår. Vi anser att detta bör framgå av undantagsbestämmelsen.

Deltidsanställdas företrädesrätt

Vi ser inga skäl att begränsa deltidsanställdas företrädesrätt till en anställning med högre sysselsättningsgrad enligt 25 a § anställningsskyddslagen. Dessa anställda finns redan på arbetsplatsen och om-

fattas därför inte av de skäl som motiverar en begränsning av företrädesrätten till återanställning enligt 25 §.

Förhandling om företrädesrätt

Enligt 32 § anställningsskyddslagen ska en arbetsgivare som avser anställa en arbetstagare när någon annan har företrädesrätt till återanställning enligt 25 § först förhandla med berörd arbetstagarorganisation. Eftersom arbetsgivaren inte behöver ta hänsyn till företrädesrätten till återanställning i 25 § vid nyanställningar finns det inte heller skäl att denne ska behöva förhandla i sådana fall. Det samma gäller om det finns flera företrädesberättigade arbetstagare och arbetsgivaren avser anställa en av dem.

9.2.9 Inga ändringar behövs i reglerna om hanteringen av tvist om en uppsägnings giltighet

Bedömning: Det behövs inga ändringar i anställningsskyddslagens regler om hanteringen av tvist om en uppsägning giltighet för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

En arbetstagare har inte längre rätt att kvarstå i anställningen vid tvist om uppsägningens giltighet. Ingenting i utredningen har framkommit som medför bedömningen att totalförsvarets skulle ha andra behov av att anställningen kvarstår under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden än i fredstid. Eftersom bestämmelsen i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen är överflödiga bör det inte införas någon motsvarande bestämmelse i en ny arbetsrättslig beredskapslag.

9.2.10 Avvikelser från beredskapslagstiftningen genom kollektivavtal

Bedömning: Genom ett kollektivavtal får det göras avvikelser från den arbetsrättsliga beredskapslagens bestämmelser om ändringar och tillägg i 7 § andra stycket och 14, 15, 22 och 25 §§ anställningsskyddslagen på samma sätt som de ändrade bestämmelserna.

När den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs ansågs det vara möjligt att göra avvikelser från de ändringar och tillägg som gjordes i anställningsskyddslagen genom kollektivavtal, på samma sätt som under fredstid. den arbetsrättsliga beredskapslagen anslöt därför till 2 § anställningsskyddslagens regler om kollektivavtal.

Vi anser att skäl saknas för att ändra denna ordning. Som vi redogjort för i kapitel 6.2.1 anser vi att det är positivt att arbetsmarknadens parter tar ansvar för arbetsmarknaden även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Näringsidkare och arbetsmarknadens parter deltar i totalförvarsplaneringen och har därför goda förutsättningar att komma överens om hur arbetstidslagen behöver anpassas till olika verksamheters och totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Arbetsmarknadens parter bör därför även fortsättningsvis kunna teckna kollektivavtal om avvikelser från sådana beredskapsbestämmelser som ändrar bestämmelser i anställningsskyddslagen och som parterna under normala förhållanden kan göra avvikelser från genom kollektivavtal.

Sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft har vidare kravet att kollektivavtal ska slutas eller godkännas av en central arbetstagarorganisation för att vara giltigt mjukats upp. I stället gäller i flera frågor att kollektivavtal får träffas på vilken nivå som helst på arbetstagersidan.

Det går att argumentera för att beredskapsavtal alltid bör träffas på central nivå. På det sättet skulle det underlätta för ansvariga myndigheter att överlägga med rätt part och att de centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna ges ett betydande inflytande över beredskapsavtalen.

Vi anser dock att kollektivavtal om ändringar i beredskapsbestämmelser bör ske på samma nivå som liknande avvikelser skulle ha gjorts under normala förhållanden. Att ändra på systemet under

krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan leda till osäkerhet om vad som gäller. Det är vidare värdefullt att det i så många frågor som möjligt går att teckna kollektivavtal även på lokal nivå. Situationen kan ju vara sådan att behovet av att anpassa verksamheten uppstår först efter det att beredskapen har höjts men det saknas möjligheter att lyfta frågan till central nivå. Det är vidare parterna som styr vilken befogenhet som deras representanter har att förhandla med sina motparter. Eventuellt behov av att vissa frågor måste avhandlas på central nivå bör därmed kunna lösas utan att det skrivs in i beredskapslagstiftningen.

För detta behövs det dock ingen särskild bestämmelse eftersom anställningsskyddslagens bestämmelser som gör det möjligt att genom kollektivavtal avvika från lagen bör vara tillämplig på de beredskapsbestämmelser som vi föreslår gällande 7 § andra stycket och 14, 15, 22 och 25 §§ anställningsskyddslagen.

10 Anpassning i ledighetslagar

I detta kapitel redogör vi för de ändringar och tillägg som görs i vissa lagar som ger arbetstagare rätt till ledighet under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden i den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262). Därefter analyserar vi om de uppfyller syftet att stärka totalförsvaret under sådana förhållanden och överväger om de bör ändras för att uppfylla totalförsvarets behov.

Vi har identifierat några ytterligare lagar som innebär rätt till ledighet för arbetstagare som tillkommit sedan beredskapslagstiftningen antogs utan att det har gjorts några särskilda överväganden om deras tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi redogör även för dessa lagar och analyserar om de behöver anpassas för att tillgodose totalförsvarets behov.

10.1 Arbetstagares rätt till ledighet

Det finns flera s.k. ledighetslagar som ger arbetstagare rätt till semester och annan ledighet. Kännetecknande för dessa är att de innehåller tvingande bestämmelser som ger arbetstagare rätt till ledighet utan att det är möjligt att genom kollektivavtal göra överenskommelser om att inskränka dessa rättigheter.

I den arbetsrättsliga beredskapslagens förarbeten görs vissa uttalanden om möjligheten att vara ledig under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Där uttalas att allt eftersom en krissituation fördjupas, med ökade produktionskrav på vissa företag och en knapphet på arbetskraft på grund av inkallelser, ökar behovet att utnyttja den arbetskraft som finns kvar i företagen. Redan beviljade ledigheter måste ibland kunna avbrytas och återhållsamhet måste kunna iakttas med nya ledigheter. För att tillgodose totalförsvarets behov att begränsa arbetstagarnas ledigheter gjordes därför genom den arbets-

rättsliga beredskapslagen anpassningar i fem ledighetslagar; semesterlagen (1977:480), lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning, fortsättningsvis kallad studieledighetslagen, lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn m.m., lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan och lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare, fortsättningsvis kallad SFI-lagen (prop. 1986/87:165 s. 17). Lagen om rätt till ledighet för vård av barn m.m. har sedermera bytts ut till föräldraledighetslagen (1995:584).

Sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen trädde i kraft har det tillkommit flera nya ledighetslagar. Vi kommer i detta sammanhang att behandla lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård, fortsättningsvis kallad närståendevårdslagen, lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet, fortsättningsvis kallad näringsverksamhetslagen, lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjescäl och lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete.

10.2 Ledighetslagar som inte tillämpas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Som ett led i att begränsa ledigheten bedömdes att tre av ledighetslagarna helt skulle kunna suspenderas under svårare krislägen. Det gällde för det första studieledighetslagen som innebär en rätt för arbetstagare till behövlig ledighet från anställningen för att kunna gå en utbildning (1 §). I princip all utbildning, allmän och facklig utbildning såväl som yrkesutbildning omfattas av lagen (prop. 1974:148 s. 61). Rätten till ledighet förutsätter dock att arbetstagaren har varit anställd en viss tid (3 §) och att arbetsgivaren har viss möjlighet att styra ledighetens förläggning (4 §).

För det andra skulle lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan suspenderas. Lagen innebär en rätt för arbetstagare att vara ledig från sin anställning för att utföra vissa uppdrag åt en ideell förening eller en annan jämförlig sammanslutning som arbetstagaren tillhör. Uppdragen ska avse en uppgift som sammanslutningen har åtagit sig gentemot en kommun och som ska fullgöras under skoldag i grundskolan eller på dagtid inom allmän fritidsverksamhet som anordnas för barn och ungdomar i skolpliktig ålder i

anslutning till deras skoldag (1 §). Syftet med lagen är att möjliggöra för skolelever att få ökad kännedom om föreningsverksamheten i närsamhället genom att under skoldagen kunna delta i olika aktiviteter som organiseras av olika föreningar (prop. 1978/79:159 s. 5–6). Rätten till ledighet är begränsat till nittio arbetstimmar per kalenderår och arbetstagaren ska ha varit anställd en viss tid för att kunna utnyttja rätten till ledighet fullt ut (3 §). Arbetsgivaren har möjlighet att vägra ledighet om den är för omfattande eller om ledigheten skulle medföra väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet (5 §).

Den tredje lagen som skulle suspenderas var SFI-lagen som innebär att arbetstagare som har antagits till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid högskola har rätt att vara ledig från sin anställning för att delta i undervisningen (1 och 3 §§).

Lagarna suspenderas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden genom införandet av en bestämmelse i 6 § den arbetsrättsliga beredskapslagen (prop. 1986/87:165 s. 17).

10.2.1 Överväganden om suspendering av vissa ledigheter under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Precis som när den arbetsrättsliga beredskapslagen togs fram under 1980-talet kommer ledigheter även i framtiden att behöva begränsas eller helt ställas in vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Annars finns risk att den produktion som är nödvändig för totalförsvaret påverkas negativt. Flera av ledighetslagarna innebär att arbetstagaren har en rätt till ledighet. Arbetsgivaren har därför ingen möjlighet att neka ledighet och liten möjlighet att styra ledighetens förläggning. Det finns därför fortfarande behov av att begränsa eller upphäva vissa bestämmelser som ger arbetstagarna rätt till ledighet.

Bedömningen av om en ledighetslag kan tillämpas under sådana förhållanden eller om den behöver begränsas på något sätt måste göras för varje ledighetslag för sig. Detta eftersom syftet med och omfattningen av ledigheten varierar. En del bestämmelser ska ge möjlighet för arbetstagare att ta hand om sjuka och skadade familjemedlemmar, andra ge tid för återhämtning. Dessa ledigheter kan vara prioriterade för att stärka samhällets långsiktiga motståndskraft. Andra ledigheter har tillkommit för att stärka individens ställning på arbetsmarknaden, vilket vi inte anser vara lika prioriterat under krig,

krigsfara och extraordinära förhållanden. Viktigt att poängtera är dock att även om rätten till ledighet suspenderas under sådana förhållanden kan arbetsgivare och arbetstagare i många fall fortfarande komma överens om ledighet. Eftersom förhållandena kan skilja sig stort mellan olika regioner och verksamheter bör det vara möjligt för arbetsgivare att vara generösare med beviljandet av ledighet än den lägsta nivå som fastställs genom beredskapslagstiftningen när det finns tillfälle för det.

10.2.2 Rätt till ledighet som inte ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Förslag: När den arbetsrättsliga beredskapslagslagen ska tillämpas har en arbetstagare inte rätt till ledighet enligt

- studieledighetslagen
- lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan, och
- SFI-lagen.

Studieledighetslagen, lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan och SFI-lagen ska enligt den nuvarande lagstiftningen inte tillämpas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi bedömer att det fortfarande finns skäl att begränsa arbetstagarnas rätt till ledighet under sådana förhållanden.

Möjligheterna för arbetstagare att fortbilda sig eller studera svenska bör vara ytterst begränsade under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det är troligt att många utbildningar ställs in och därför inte går att fullfölja. Syftet med ledigheterna är att stärka arbetstagarnas ställning på arbetsmarknaden. Detta syfte bör vara mindre prioriterat under sådana förhållanden. Arbetstagare bör därför inte ha rätt till sådan ledighet.

Även rätten för arbetstagare att vara ledig från sin anställning för att kunna utföra vissa uppdrag åt en ideell förening bör begränsas. Sådan ledighet syftar till att möjliggöra för skolelever att få ökad kännedom om föreningsverksamheten i samhället. Vi anser att skolelevers behov i detta avseende får vika för totalförsvarets produkt-

ionsbehov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Arbetstagare bör därför inte heller ha rätt till sådan ledighet.

Vi anser dock att de aktuella lagarna inte bör suspenderas helt. Totalförsvarets behov av att arbetstagarnas rätt till sådan ledighet begränsas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör i stället kunna tillgodoses genom beredskapsbestämmelser som endast upphäver arbetstagarnas rätt till ledighet. På det sättet kan arbetstagarnas rätt till ledighet enligt lagarna begränsas i samma utsträckning som enligt den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen. Samtidigt kan lagarnas bestämmelser i övrigt fortfarande tillämpas. Skyddsbestämmelser om bl.a. arbetstagares rätt till samma eller likvärdiga arbetsförhållanden och anställningsvillkor vid återgång, skadestånd och domstolsprövning kan därmed fortfarande tillämpas.

Av de nu aktuella ledigheterna är det endast studieledighetslagen som anses uppfylla ett internationellt åtagande, nämligen ILO-konventionen (nr 140) om betald ledighet för utbildning. Studieledighetslagen ansågs, tillsammans med det i Sverige väl utvecklade studiestödssystemet, vara tillräckligt för att svara mot konventionens krav på betald ledighet för studier (prop. 1975:63 s. 18–19).

Konventionen innehåller dock inget krav på att arbetstagare ska ha rätt till ledighet, utan föreskriver att varje medlemsstat ska utforma och genomföra en politik som syftar till att genom metoder lämpliga efter landets förhållanden och sedvanor och om så påkallas stegvis främja beviljandet av betald studieledighet (artikel 2). Denna politik ska bl.a. ta hänsyn till landets och de olika verksamhetsområdenas utvecklingsnivå och speciella behov (artikel 4). Beviljandet av betald studieledighet ska regleras genom nationell lagstiftning, kollektivavtal, skiljedom eller på något annat sätt som är förenligt med nationell praxis (artikel 5).

I ILO:s rekommendation (nr 148) om betald ledighet för studier uttalas vidare att åtgärder bör vidtas för att bl.a. uppmuntra arbetstagarna att på bästa sätt utnyttja de undervisnings- och utbildningsmöjligheter som står dem till buds samt uppmuntra arbetsgivarna att bevilja arbetstagarna betald ledighet för studier (artikel 8 d–e). När förutsättningarna för erhållande av betald ledighet för studier bestäms, bör hänsyn tas till de typer av undervisnings- eller utbildningsprogram som finns att tillgå och till arbetstagarnas och deras organisationers samt företagens behov, ävensom till det allmänna intresset (artikel 17.1).

Vi bedömer att en begränsning av reglerna som ger arbetstagare rätt till ledighet för studier inte i sig bör innebära att Sverige handlar i strid med konventionen. Konventionen kräver nämligen inte införandet av en lag som ger arbetstagare en i det närmaste ovillkorlig rätt till studieledighet, som den svenska lagen. Det går att argumentera för att en begränsning av bestämmelserna innebär att Sverige inte för en politik som stegvis syftar till att främja beviljandet av betald studieledighet för arbetstagare. Enligt konventionen är det dock möjligt att ta hänsyn till arbetsgivarnas behov och det allmänna intresset vid utövandet av en sådan politik. Konventionen bör därför inte hindra att hänsyn tas till de särskilda förhållanden som kan råda under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, med särskilda behov av ökad produktion och sämre förutsättningar för utbildning.

10.2.3 Innebörden för redan beviljad ledighet

Förslag: När en arbetstagare inte har rätt till ledighet enligt studieledighetslagen, lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag och SFI-lagen förfaller ledighet som har beviljats med stöd av dessa lagar.

En arbetstagare som har beviljats ledighet enligt studieledighetslagen och SFI-lagen ska återgå till arbetet inom två veckor från det att rätten till ledighet upphörde.

Att en rätt till ledighet inte längre ska tillämpas kan innebära vissa problem för både arbetsgivare och arbetstagare. Vi anser att det är förhållandevis oproblematiskt att rätten till ledighet upphör i det fall den ännu inte har ansökts om eller har påbörjats. För arbetstagare som önskar begära ledighet innebär detta helt enkelt att de först måste komma överens med arbetsgivaren om det. Arbetsgivaren kan inför en sådan överenskommelse då ta hänsyn till de aktuella förhållandena som råder i samhället och vilka krav som totalförsvaret ställer på verksamheten.

För arbetstagare som redan har beviljats och påbörjat sin ledighet finns det dock skäl att förtydliga om ledigheten automatiskt upphör eller om redan beviljad ledighet ska få fortsätta tiden ut när arbetstagarens rätt till ledighet inte ska tillämpas.

Det finns inga övergångsbestämmelser i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen eller motivuttalanden i lagens förarbeten om innebörden av att lagarna suspenderas. Vi bedömer att innebörden av att en ledighetslag inte längre ska tillämpas bör vara att grunden för ledigheten upphör. Om en arbetstagare redan har påbörjat sin ledighet bör denne därför anses skyldig att återvända till sin anställning. Det finns dock ingenting som hindrar arbetsgivare och arbetstagare från att komma överens om en lämplig tidpunkt för återinträde i anställningen som passar båda parter. Vi anser att detta även bör gälla när arbetstagares rätt till ledighet upphör enligt vårt förslag.

Det är inte självklart att ledighetens automatiska avbrytande är lämpligt för totalförsvaret, arbetsgivaren eller arbetstagaren. Verksamheten kanske inte omfattas av totalförvarsplaneringen. Arbetsgivaren kanske inte heller har behov av arbetstagaren eftersom arbetsgivaren kan ha anställt en vikarie. Arbetstagaren kan också ha svårt att inställa sig på arbetsplatsen om denne utbildar sig på annan ort, vilket i sin tur kan innebära att arbetstagaren måste ha tid på sig för att flytta tillbaka. Vi anser därför att villkoren för arbetstagarnas återgång till arbetsplatsen bör klargöras i den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen.

I 10 § studieledighetslagen och 5 § SFI-lagen finns regler som gör det möjligt för en arbetstagare att avbryta ledigheten och återgå till arbetet. I sådana fall har arbetsgivaren möjlighet att skjuta på arbetstagarens återgång till arbetet under en viss tid. Det är även möjligt att genom kollektivavtal avvika från tiden för arbetstagarens återgång i arbete i de båda bestämmelserna.

Det finns ingen bestämmelse i studieledighetslagen eller SFI-lagen som gör det möjligt att skjuta på återgången till anställningen när ledigheten avbryts på annat sätt än på begäran av arbetstagaren själv. Vi anser därför att detta behöver regleras i den arbetsrättsliga beredskapslagen. På det sättet kan det även klargöras att bestämmelsen innebär att rätten till ledighet upphör, att redan beviljade ledigheter ska avbrytas och att arbetstagaren ska återgå till arbetsplatsen inom en viss tid.

Vi anser inte att det är lämpligt att knyta återgången till att det är arbetstagaren själv som begär att få avbryta sin ledighet. Som konstaterats ovan syftar beredskapsbestämmelsen till att trygga arbetsgivarens behov av arbetskraft och den bör därför kunna ske mot arbetstagarens vilja. Själva aktiveringen av bestämmelsen bör därför

innebära att arbetstagaren är skyldig att inställa sig på arbetsplatsen inom viss tid och att arbetsgivarens är skyldig att låta arbetstagaren återuppta sitt arbete i samma omfattning som före ledigheten.

Vad gäller längden på tidsfristen anser vi att två veckor är en lämplig tid. En sådan tidsfrist motsvarar till viss del arbetsgivarens möjlighet att under fredstida förhållanden skjuta på arbetstagarens återgång till arbetet och bör vara möjlig för arbetstagaren. De nu aktuella rättigheterna till ledighet avser nämligen i huvudsak ledighet för utbildning som bör kunna avbrytas utan större svårigheter, om utbildningen inte redan har ställts in på grund av de rådande förhållandena.

Ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan, vilket endast avser kortare ledigheter, bör vara ännu lättare för arbetstagaren att avbryta med kort varsel. Den lagen saknar även bestämmelser som ger arbetstagaren rätt att avbryta ledigheten i förtid och för arbetsgivaren att skjuta på arbetstagarens återgång till arbetet. Vi anser därför att det avseende den lagen inte behövs någon bestämmelse som gör det möjligt för arbetstagaren att skjuta på återgången till anställningen om rätten till ledighet inte ska tillämpas.

Det är möjligt att en längre omställningsperiod skulle bedömas nödvändig vid en suspension av ledigheter som kan vara svårare för arbetstagaren att avveckla utan att riskera stora värden eller närståendes hälsa. Vi föreslår dock inte att rätten till någon sådan ledighet ska suspenderas.

Det står naturligtvis arbetsgivare och arbetstagare fritt att komma överens om en kortare eller längre tid för återgång i arbete.

10.2.4 Kollektivavtal om avvikelse från tidsfristen för arbetstagarens återgång

Förslag: Genom ett kollektivavtal som på arbetstagersidan har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får det göras avvikelser i fråga om tiden för arbetstagarens återgång till arbetet.

Vi anser att det bör vara möjligt för arbetsmarknadens parter på central nivå att träffa kollektivavtal om avvikelse från en bestämmelse om att arbetstagaren ska återgå till arbetet i händelse av att en be-

stämmelse som ger arbetstagare rätt till ledighet inte ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Möjligheten bör avse frågan om tiden för arbetstagarens återgång i arbete på samma sätt som 10 § andra stycket studieledighetslagen och 5 § andra stycket SFI-lagen som är kollektivavtalsdispositiva enligt 2 § studieledighetslagen och 2 § SFI-lagen. Vi anser vidare att en sådan möjlighet skulle innebära en ökad flexibilitet för parterna genom att de kan anpassa återgången till arbete till olika verksamheters behov.

Både studieledighetslagen och SFI-lagen innehåller bestämmelser som gör det möjligt att avvika från vissa särskilt angivna bestämmelser genom kollektivavtal. Eftersom vårt förslag inte anknyter till någon av de bestämmelser som det är möjligt att avvika från genom kollektivavtal kommer förslaget inte att omfattas av de befintliga kollektivavtalsbestämmelserna. Vi anser därför att det bör införas en särskild beredskapsbestämmelse som gör det möjligt att teckna kollektivavtal om avvikelser i fråga om tiden för arbetstagarnas återgång till arbetet.

10.3 Semesterlagen

När den arbetsrättsliga beredskapslagen infördes bedömdes det inte finnas behov av att helt suspendera semesterlagen men däremot behov av att avsevärt minska semesteruttaget. Semesterledigheten ansågs kunna inskränkas till två veckor om det krävdes för att tillgodose totalförsvarets behov. Överskjutande semesterrätt skulle då anses som sparad semester (prop. 1986/87:165 s. 17).

I bilagan till den arbetsrättsliga beredskapslagen infördes därför alternativa formuleringar av 4, 11 och 12 §§ semesterlagen som ska tillämpas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden i stället för bestämmelserna i semesterlagen. I 4 § semesterlagen, som bl.a. ger arbetstagare rätt till tjugofem semesterdagar varje semesterår, öppnades en möjlighet för arbetsgivare att besluta att arbetstagaren ska få ta ut ett mindre antal, dock lägst tio, dagar per år. Det gjordes vidare ett tillägg om att den rätt till semester som inte kan utnyttjas ska anses sparad till dess förhållandena medger att ledigheten utnyttjas samt att överenskommelse kan träffas om att arbetstagaren ska få ta ut sparad semesterrätt i form av semesterersättning. I 11 § semesterlagen, som bl.a. handlar om arbetsgivarens skyldighet att under-

rätta arbetstagaren om semesterns förläggning senast två månader före ledighetens början när de inte kan komma överens, kortas tidsfristen så att arbetsgivaren i stället kan lämna en sådan underrättelse senast två veckor före ledighetens början. I 12 § semesterlagen, som handlar om arbetstagarens rätt till en ledighetsperiod av minst fyra veckor under perioden juni–augusti, förkortas ledighetsperioden till två veckor och rätten att få ledigheten under juni–augusti tas bort utan att det krävs särskilda skäl.

Sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs har Sverige anslutit sig till EU. Det finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden, fortsättningsvis kallat arbetstidsdirektivet, en bestämmelse om arbetstagares rätt till semester. Enligt artikel 7 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som behövs för att se till att varje arbetstagare får en årlig betald semester om minst fyra veckor. Direktivets undantagsbestämmelser är inte tillämpliga på den artikeln.

I 10 § semesterlagen finns vidare särskilda bestämmelser om förutsättningarna att träffa kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagare i frågor som rör förläggningen av semesterledighet. Om det inte träffas ett sådant avtal ska arbetsgivaren under vissa förutsättningar förhandla med arbetstagarorganisation innan denne beslutar om förläggningen av ledighetsperioden på minst fyra veckor under juni–augusti, som arbetstagare har rätt till enligt 12 §. Av 10 § framgår även viss skyldighet för arbetsgivaren att samråda med arbetstagare innan denne beslutar om semesterns förläggning.

Vad gäller avbrytande av semester för arbetstagare i en situation då beredskapen höjs under pågående semesterledighet är huvudregeln att redan förlagd ledighet inte får avbrytas. Om arbetsgivaren ändå avbryter arbetstagarens semester kan detta leda till skadeståndsansvar.

10.3.1 Överväganden om behovet att göra anpassningar i semesterlagen

Förslag: Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft, får en arbetsgivare besluta att en arbetstagare ska få ut semesterledighet till ett lägre antal dagar, lägst tjugo, än vad denne har rätt till enligt 4 § första stycket semesterlagen.

En arbetsgivare ska, i stället för vad som anges i 11 § andra stycket semesterlagen, underrätta en arbetstagare om beslut om förläggning av semesterledighet som träffats på annat sätt än genom överenskommelse med arbetstagare eller dennes företrädare senast två veckor före ledighetens början. Om det finns särskilda skäl får sådan underrättelse lämnas senare.

Om inte annat har avtalats ska semesterledighet, i stället för vad som anges i 12 § semesterlagen, förläggas så att arbetstagaren får en ledighetsperiod om minst två veckor i följd.

Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft behöver semester som sparats enligt 18 § semesterlagen inte förläggas till det semesterår som arbetstagaren väljer enligt 20 § semesterlagen.

Bedömning: Det behövs ingen bestämmelse som motsvarar den nuvarande beredskapsbestämmelsen om att den rätt till semester som inte kan utnyttjas ska anses sparad till dess förhållandena medger att ledigheten utnyttjas, eller att på så sätt sparad semester rätt får tas ut i form av semesterersättning efter överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kommer arbetsgivare ha behov av att kunna begränsa arbetstagarnas möjlighet att ta ut semester för att kunna nå totalförsvarets produktionsmål. Det är även möjligt att arbetsgivare kommer att ha svårt att hålla de tidsfrister som gäller i fredstid för att underrätta arbetstagaren om beslutad semester. Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan det vidare vara omöjligt för arbetstagarna att få en längre semesterperiod, eller att den förläggs under sommarmånaderna, utan att detta får negativa konsekvenser för totalförsvaret. Det finns därför behov av att även fortsättningsvis begränsa semesterledigheten under sådana förhållanden.

Vi anser dock att semesterledigheten inte helt bör suspenderas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Under sådana förhållanden riskerar arbetstagaren att utsättas för ökade påfrestningar på grund av de ökade produktionskraven, längre arbetsdagar och en mer riskfylld arbetsmiljö. Samtidigt kan det förutses att samhället i stort utsätts för sådana påfrestningar att även arbetstagarens situation utanför arbetsplatsen blir ansträngd. Detta kan exempelvis medföra att möjligheten till dygns- och veckovila störs, vilket i sin tur kan medföra att arbetstagarna har ett ökat behov av ledighet för att kunna återhämta sig.

Att arbetsgivare tillgodoser arbetstagarnas behov av tid för vila och återhämtning har stor betydelse för samhällets långsiktiga motståndskraft. Detta blev särskilt tydligt efter den utvärdering som gjorts av det Krislägesavtal som tillämpats av sjukvården under covid-19-pandemin, se kapitel 12.1. I utvärderingen av avtalet framgår det att, efter en tid av ökad veckoarbetstid och minskning av dygns- och veckovila, har arbetstagarna behov av återhämtning för att de ska kunna fortsätta leverera goda resultat under stora påfrestningar. Parterna har tillgodosett detta behov genom att säkerställa att arbetstagarna efter en period av hög belastning ges möjlighet till ledighet och därefter får gå tillbaka till ordinarie arbetstid en period innan det kan bli aktuellt att återigen tillämpa krisavtalet på arbetstagaren. Semester är ett viktigt komplement till arbetstidslagens och eventuella beredskapsavtals bestämmelser om vila och återhämtning. Det bör därför fortfarande vara möjligt för arbetstagaren att ta ut semesterledighet, även om den möjligheten begränsas.

Begränsning av antalet semesterdagar

Den nuvarande begränsningen i den arbetsrättsliga beredskapslagen innebär att arbetsgivaren kan begränsa arbetstagarens semesteruttag under ett semesterår till lägst tio dagar. Detta strider mot artikel 7 i arbetstidsdirektivet. Enligt direktivet kan antalet semesterdagar per semesterår inte begränsas till mindre än fyra veckors betald semester. Som konstaterats i kapitel 5.2.1 bör Sverige även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden som utgångspunkt följa bestämmelser i EU-rättsakter på det arbetsrättsliga området. Vi anser också att begränsningen till tio dagars semesterledighet är onödigt betung-

ande och att arbetsgivare i stället ska kunna begränsa arbetstagares semesteruttag till tjugo dagar per semesterår. Som konstaterats ovan tjänar det nämligen totalförsvarets syften att arbetstagare ges tillfälle till återhämtning för att i förlängningen kunna bidra till totalförsvarets uthållighet.

Begränsningar av förläggningen av semesterledighet

Vad gäller förläggningen av semesterledigheten är huvudregeln att den ska förläggas efter överenskommelse med arbetstagaren. Det är dock viktigt att arbetsgivare ges ökade möjligheter att styra över semesterns förläggning och kan sprida ut den under semesteråret. Detta för att trygga totalförsvarets behov av arbetskraft under hela året och då framför allt under sommarperioden. Vi anser därför att den nuvarande begränsningen av arbetstagarens rätt till sammanhållande semester till två veckor under året är välmotiverad och uppfyller totalförsvarets behov.

Även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör arbetsgivare som huvudregel förhandla med arbetstagarorganisation och samråda med arbetstagarna om ledighetens förläggning enligt 10 § semesterlagen. Det bör därför inte göras några ändringar i arbetsgivarens förhandlingsskyldighet utöver de vi redogör för i kapitel 7.1.4 eller av arbetsmarknadens parter möjlighet att träffa kollektivavtal om arbetstagarnas medbestämmanderätt i frågor som rör förläggningen av semesterledigheten.

Arbetsgivarna kan ha svårt att planera sin verksamhet mot bakgrund av totalförsvarets behov av arbetskraft. Det är också möjligt att det på grund av beredskapsförhållandena inte finns tid att nå enighet i frågan om semesterledighetens förläggning. Det är därför rimligt att minska den tid som arbetsgivaren har på sig för att lämna under rättelse till arbetstagaren om beviljad semester till senast två veckor före semesterns början.

Möjligheten att avbryta beviljad semester

Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse i semesterlagen som gör det möjligt för arbetsgivare att avbryta redan beviljad semester.

Arbetsgivare som avbryter en arbetstagares semester anses därför vara skyldig att ersätta uppkommen skada.

Det kan under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden förväntas uppstå fler situationer där arbetsgivaren har behov av att kunna avbryta redan beviljad semester. En anledning kan vara att tidigare oförutsedda krav ställs på verksamheten. Vi anser dock att det inte är lämpligt att införa en sådan regel. Uppstår trots allt behov av att avbryta en arbetstagares semester får detta lösas på samma sätt som under normala förhållanden. I sådana fall ska arbetsgivaren ersätta uppkommen skada för arbetstagaren. Detta bör vara tillräckligt för att tillgodose totalförsvarets behov.

Semester som arbetstagaren inte kan utnyttja

Enligt den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen ska den rätt till semester som arbetstagaren inte kan utnyttja på grund av att arbetsgivaren har begränsat semesteruttaget anses sparad till dess förhållandena medger att ledigheten utnyttjas. Efter överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagare kan sparad semester även tas ut i form av semesterersättning. På detta sätt tryggas arbetstagares rätt till vila och återhämtning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Arbetstagarens möjlighet att spara semester enligt 18 § semesterlagen är begränsad till de semesterdagar som överstiger 20 dagar. Enligt 26 a § semesterlagen ska vidare de semesterdagar med semesterlön som inte har sparats enligt 18 § och som inte har kunnat läggas ut under semesteråret ersättas med semesterlön. Bestämmelsen i 26 a § infördes 2010 men detta ansågs gälla även tidigare utan att det uttryckligen framgick av lagtexten (se prop. 2009/10:4 s. 59–60). Utan beredskapsbestämmelsen skulle alltså den semester som arbetstagaren inte har kunnat ta ut omvandlas till en fordran på semesterersättning och arbetstagaren därför gå miste om den återhämtning som semesterledigheten kunnat innebära.

Vi anser dock att den nu aktuella beredskapsbestämmelsen kan innebära vissa tillämpningsproblem. Det framgår inte av den arbetsrättsliga beredskapslagen eller dess förarbeten hur semester som sparats med stöd av bestämmelsen förhåller sig till semester som arbetstagaren har sparats med stöd av 18 § semesterlagen. Det är oklart om den ska hanteras som en särskild pott eller inte. Det är vidare oklart

vad som händer med sparad semester som inte har kunnat utnyttjas innan samhället återgår till normala förhållanden och den arbetsrättsliga beredskapslagen inte längre ska tillämpas. Vi anser därför att den semester som arbetstagaren inte kan utnyttja under semesteråret bör hanteras på ett annat sätt än att den ska sparas på ett särskilt sätt.

Att den semester som arbetstagaren inte kan utnyttja ska anses sparad tryggar arbetstagarens behov av semester för vila och återhämtning. Detta syfte var motiverat då arbetstagares rätt till semester kunde begränsas till tio dagar per år. Vårt förslag innebär dock att arbetstagaren får 20 semesterdagar per år. Arbetstagare bör därför inte ha samma behov av att spara semestern till ett senare tillfälle.

Ett system där den semester som arbetstagaren inte kan utnyttja sparas kan vidare innebära att det med tiden byggs upp stora semesterkulder hos arbetsgivaren. Det är inte heller säkert att det löpande kommer att träffas överenskommelser om att omvandla den sparade semestern till semesterersättning. Det kan bero på att både arbetsgivare och arbetstagare hoppas på att förhållandena snart ska ändras så att ett ökat semesteruttag blir möjligt.

Vi anser sammantaget att den nuvarande beredskapsbestämmelsen om att spara den semester som arbetstagaren inte kan utnyttja bör avskaffas. Detta innebär att semesterdagar med semesterlön som arbetstagaren inte har valt att spara enligt 18 § och som inte kunnat läggas ut under semesteråret ska ersättas med semesterlön enligt 26 a §.

Den bestämmelsen begränsar i och för sig utbetalningen till det antal dagar som tillsammans med det antal dagar som intjänats under intjänandeåret överstiger 25 dagar. Vi anser dock att en sådan begränsning är motiverad under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Begränsningen syftar nämligen till att garantera att arbetstagare även efter en längre frånvaroperiod ska få betald semester (prop. 2009/10:4 s. 60). Med tanke på att förhållandena under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan innebära ökade påfrestningar för både samhället i stort och individuella arbetstagare kan behovet av begränsningen förväntas öka.

För att 26 a § ska vara tillämplig på en beredskapsbestämmelse som ger arbetsgivaren rätt att begränsa arbetstagarens semesterledighet behövs ingen särskild beredskapsbestämmelse. Det är dock möjligt att det av pedagogiska skäl bör införas en hänvisning till 26 a §. En sådan hänvisning skulle kunna formuleras på följande sätt. Den

rätt till semester som inte kan utnyttjas med stöd av beredskapsbestämmelsen om begränsning av arbetstagarens semesterledighet ska ersättas med semesterlön enligt 26 a § semesterlagen. Vi anser dock att en sådan hänvisning inte behövs och lämnar därför inte något sådant förslag.

Uttaget av sparad semester behöver förtydligas

Det kan vara så att en arbetstagare när det blir krig, krigsfara eller extraordinära förhållanden redan har sparad semester från tidigare semesterår. Arbetstagare har under normala förhållanden stora möjligheter att styra förläggningen av sådan semester. Enligt semesterlagen har arbetstagaren rätt att förlägga semester som sparats genom 18 § semesterlagen, med vissa begränsningar, till valfritt semesterår. Om arbetstagaren vill ta ut minst fem sparade semesterdagar, har denne rätt att ta ut hela semesterledigheten för semesteråret i en följd (20 och 21 §§).

Sådan semester som arbetstagaren har valt att spara enligt 18 § semesterlagen omfattas inte av den arbetsrättsliga beredskapslagen. Det går heller inte att av förarbetena utröna om det har varit avsikten eller inte. Vi bedömer dock att det kan uppstå situationer där möjligheten att ta ut sparad semester behöver begränsas för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft. Till viss del bör detta behov vara tillgodosett genom den ovan gjorda begränsningen av antalet semesterveckor som arbetstagaren kan ta ut i följd och förläggningen av sådan ledighet under året. Vidare bör totalförsvarets behov av arbetskraft kunna vara ett sådant särskilt skäl som enligt 21 § semesterlagen gör det möjligt för arbetsgivaren att göra avsteg från arbetstagarens önskemål om ledighetens förläggning. Vi anser dock att detta bör göras klart i den arbetsrättsliga beredskapslagen.

10.3.2 Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om ändringar och tillägg i semesterlagen

Förslag: Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen meddela föreskrifter med avvikelser från semesterlagen.

Det är inte möjligt att i fredstid förutse alla de situationer som kan uppkomma under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det är därför troligt att de avvikelser som vi föreslår ska göras i semesterlagen för att tillgodose totalförsvarets behov under sådana förhållanden kan visa sig vara otillräckliga. Det är vidare sannolikt att behovet av att göra ändringar i semesterlagen kommer att kräva snabb behandling och att riksdagens prövning därför inte kan avvaktas. Vi anser därför att regeringen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om sådana avvikelser i semesterlagen som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. Ett sådant bemyndigande kan baseras på 15 kap. 6 § regeringsformen och är i överensstämmelse med vad som för nuvarande gäller enligt 8 § i den arbetsrättsliga beredskapslagen. Se även våra resonemang i kapitel. 6.4.5.

10.3.3 Möjligheten att träffa avtal om avvikelser från semesterlagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Bedömning: Genom ett kollektivavtal får det göras avvikelser från den arbetsrättsliga beredskapslagens bestämmelser om ändringar och tillägg i 11 § andra stycket semesterlagen på samma sätt som för den bestämmelsen.

Enligt semesterlagen är det möjligt att göra avsteg från vissa av lagens bestämmelser genom kollektivavtal (2 a §). Det är även möjligt att under vissa förutsättningar träffa kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna i frågor som rör förläggningen av semesterledigheten (10 §). Dessa möjligheter anser vi bör finnas kvar under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det är i regel arbetsmarknadens parter som känner marknaden bäst och eftersom de aktivt ska delta i totalförvarsplaneringen behöver de kunna träffa beredskapsavtal om semesterledighet som säkerställer totalförsvarets produktionsbehov.

Våra förslag omfattar en bestämmelse i semesterlagen som det är möjligt för arbetsmarknadens parter att göra avsteg från genom kollektivavtal. Det gäller 11 § andra stycket om semesterledighetens

förläggning. Vi anser att parterna även ska kunna teckna kollektivavtal om avsteg från beredskapslagstiftningen i detta hänseende.

För detta behövs det dock ingen särskild bestämmelse eftersom 2 a § semesterlagen bör vara tillämplig på de beredskapsbestämmelser som vi föreslår gällande 11 § andra stycket semesterlagen.

10.4 Föräldraledighetslagen

Föräldraledighetslagen innehåller regler om föräldrars rätt till ledighet eller förkortad arbetstid för vård av barn. Arbetstagarna har i stor utsträckning möjlighet att själva, efter samråd med arbetsgivaren, påverka ledighetens förläggning. Det finns dock en begränsning avseende förläggningen av ledighet på hel eller deltid på så vis att den inte ska orsaka arbetsgivaren någon påtaglig störning (14 §). Det ligger i sakens natur att en arbetstagares ledighet i många fall kan innebära störningar i verksamheten, särskilt om det gäller mindre företag med endast ett fåtal anställda. Meningen är inte att varje sådan störning ska kunna hindra arbetstagaren från att få den begärda ledigheten. Det ska gälla endast i sådana fall där störningen är påtaglig, dvs. det finns omständigheter i det enskilda fallet som gör att verksamheten hos arbetsgivaren, om ledigheten förläggs i enlighet med arbetstagarens begäran, kommer att utsättas för stora påfrestningar. Då kan det krävas att arbetstagaren försöker lägga ledigheten på ett annat sätt (prop. 1994/95:207 s. 45–46). I de flesta fallen är ledigheten även villkorad av att föräldern har rätt till föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110).

När den arbetsrättsliga beredskapslagen infördes ansågs rätten till föräldraledighet vara svår att generellt dra in. Det bedömdes däremot kunna bli nödvändigt att dra in eller begränsa föräldraledighet för vissa yrkesgrupper. Främst avsågs yrkesofficerarna eftersom värnpliktiga redan kunde bli tvungna att avbryta sina föräldraledigheter på grund av andra regler. Även för andra grupper, som läkare och nyckelpersoner i krigsviktiga industrier, ansågs det kunna finnas behov av att föräldraledigheten får stå tillbaka för arbetet. Frågan har också samband med hur samhällets barnomsorg ska vara anordnad under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det bedömdes därför inte som meningsfullt att i den arbetsrättsliga beredskapslagen ange vilka ändringar som ska göras i föräldraledighetslagen,

utan regeringen bemyndigades i stället att göra de inskränkningar i rätten till föräldraledighet som påkallas av den uppkomna situationen. Regeringen bemyndigades därför, genom ett tillägg som den arbetsrättsliga beredskapslagen gör till 1 § föräldraledighetslagen, att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden meddela föreskrifter som inskränker rätten till föräldraledighet om det krävs för att tillgodose totalförsvarets behov (prop. 1986/87:165 s. 16).

Sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs har föräldraledighetslagen ändrats, bl.a. för att genomföra EU-rättsliga regler om föräldraledighet, rätt till omplacering och skydd mot diskriminering och repressalier för att föräldrar utnyttjar dessa rättigheter. Föräldraledighetslagen genomför således bl.a. bestämmelser i Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar, Rådets direktiv 2006/54/EG om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet, fortsättningsvis kallat likabehandlingsdirektivet och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU, fortsättningsvis kallat balansdirektivet.

10.4.1 Överväganden av behovet av Anpassningar i föräldraledighetslagen

Förslag: Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen meddela föreskrifter med avvikelser från föräldraledighetslagen.

Vi anser att arbetstagares rätt till föräldraledighet inte bör suspenderas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Föräldraledigheten tjänar ett viktigt syfte i och med att den möjliggör vård och omsorg av barn. Ofta tas ledigheten ut av föräldrarna när barnen är mycket små eller sjuka och inte kan ta hand om sig själva. Det skulle ställa stora och svårförutsedda krav på beredskapsplaneringen om samhället fullständigt skulle ta över detta ansvar. Det är därför, precis som när den arbetsrättsliga beredskapslagen infördes, motiverat att rätt till föräldraledighet finns kvar.

Det finns en viss möjlighet för arbetsgivaren att styra ledighetens förläggning om den i det enskilda fallet skulle utgöra en påtaglig störning av verksamheten enligt 14 § föräldraledighetslagen. Bestämmelsen gör det dock inte möjligt att begränsa ledigheten under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden utan endast att skjuta upp ledigheten en begränsad tid och under vissa förutsättningar. Vi anser att det är tveksamt om arbetstagarens frånvaro automatiskt ska anses utgöra en påtaglig störning när beredskapen har höjts och verksamheten är viktig för totalförsvaret. Rimligen bör det även krävas någon mer specifik omständighet som gör att frånvaron är så olämplig att den kan skjutas upp med stöd av 14 § föräldraledighetslagen.

Föräldraledighetslagen genomför vidare flera EU-direktiv. Att suspendera lagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden skulle innebära avvikelser från dessa direktiv. Det finns risk att generella Anpassningar i lagen bedöms vara oproportionerliga ingrepp i arbetstagarnas rättigheter enligt direktiven. Vid eventuella begränsningar av föräldraledighetslagen behöver även hänsyn tas till barnens bästa enligt artikel 3 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. En begränsning av föräldraledigheten begränsar nämligen även barnens tillgång till sina föräldrar och till vård och omvårdnad. Som konstaterats ovan behöver därför en begränsning av föräldraledigheten mötas av andra insatser. Även detta talar emot att föräldraledighetslagen suspenderas.

Vi anser således att det inte behöver förberedas några Anpassningar av föräldraledigheten redan i fredstid. Det är dock möjligt att beredskapssituationen utvecklas och förvärras på sådant vis att rätten till föräldraledighet måste kunna begränsas för vissa yrkesgrupper. Dessutom kan situationen kräva att frågor om antal ledighetsperioder, förläggning och anmälan av ledigheten enligt 10–14 §§ föräldraledighetslagen kan behöva modifieras med hänsyn till totalförsvarets uppkomna behov vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi har tidigare bedömt att riksdagen bör ge regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om ändringar i vissa arbetsrättsliga lagar under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden för att snabbt kunna anpassa arbetsmarknaden till totalförsvarets aktuella behov, se kapitel 6.4.5. Vi anser att det även finns behov av att regeringen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ska kunna med-

delat föreskrifter som inskränker rätten till ledighet enligt föräldraledighetslagen om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov.

10.5 Närståendevårdslagen

Närståendevårdslagen tillkom 1988 som en del i propositionen 1987/88:176 som handlar om reformeringen av äldreomsorgen inför 1990-talet. Lagen behandlades inte i arbetet med att ta fram den arbetsrättsliga beredskapslagen och det har inte gjorts några överväganden om dess tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Lagen innebär en rätt för arbetstagare att vara ledig för att vårda en närstående svårt sjuk person (1 §). Lagens syfte är att äldre personer ska få rätt att påverka innehållet och utformningen av samhällets service samt i största möjliga utsträckning undanröja hindren för dem som vill göra en insats och vårda sjuka och personer med funktionshinder i hemmet (prop. 1987/88:176 s. 1).

Enligt 3 § är rätten till ledighet kopplad till att arbetstagaren får närståendepenning enligt 47 kap. socialförsäkringsbalken. En arbetstagare har rätt att vara ledig i den omfattning som motsvaras av ersättningen. Det kan vara på heltid eller med en förkortning av arbetstiden med 25, 50 eller 75 procent. Närståendepenning lämnas för högst 100 dagar sammanlagt för varje person som vårdas (47 kap. 8 § socialförsäkringsbalken). Antalet dagar är således knutna till den som vårdas och inte till en viss arbetstagare som är ledig. Begränsningen gäller vidare totalt och inte per år. Eftersom rätten till ledighet är knuten till rätten till närståendepenning kan en arbetsgivare inte neka den anställda ledighet så länge kraven i 47 § kap. 3–6 §§ socialförsäkringsbalken är uppfyllda.

Lagen genomför rätten till ledighet för vård av anhörig i artikel 6 i balansdirektivet. Enligt artikeln har en arbetstagare rätt att vara ledig från arbetet i fem dagar per år för vård av anhörig. Ledigheten får dock tilldelas utifrån en annan referensperiod än ett år, nämligen per person som behöver omvårdnad och stöd eller per fall. Ledighet för vård av anhörig definieras i artikel 3.1 c som ledighet från arbetet för arbetstagare i syfte att ge personlig omvårdnad eller stöd till en anhörig eller en person som bor i samma hushåll som arbetstagaren. Den som vårdas ska vara i behov av omfattande omvårdnad eller stöd

p.g.a. ett allvarligt medicinskt skäl, enligt vad som definieras i varje medlemsstat. Som anhörig räknas enligt direktivet arbetstagarens son, dotter, mor, far, make eller partner i registrerat partnerskap om sådant partnerskap erkänns i nationell rätt.

Den svenska regleringen i närståendevårdslagen är vidare än det krav som ställs i balansdirektivet. Dels är det möjligt att vara ledig i upp till 100 dagar per anhörig som behöver vård, i stället för att varje arbetstagare ska garanteras upp till fem dagar per år, dels är det svenska anhörigbegreppet vidare än det som följer av direktivet (prop. 2021/22:175 s. 46–47).

10.5.1 Överväganden av behovet av Anpassningar i ledighet för närståendevård

Förslag: Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen meddela föreskrifter med avvikelser från närståendevårdslagen.

Närståendevårdslagen syftar till att ge äldre personer möjlighet att påverka innehållet och utformningen av samhällets service samt undanröja hinder för dem som vill göra en insats genom att vårda sjuka och människor med funktionsnedsättning i hemmet. Detta syfte är fortfarande relevant under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Speciellt behovet av att främja olika sätt att vårda sjuka och skadade kan förväntas öka under sådana förhållanden då fler personer kan förutses skadas och sjukvårdssystemet sätts under press. Detta talar emot att rätten till ledighet ska begränsas. Det är dock möjligt att en ökad efterfrågan från arbetstagare att ta hand om sjuka och skadade i hemmet påverkar arbetsgivarnas möjlighet att bemanna totalförsvarsviktig verksamhet. Det är också möjligt att vårdbehovet mer effektivt kan organiseras av det allmänna. Detta talar för att rätten till ledighet bör suspenderas eller i vart fall kunna begränsas.

En generell suspendering av lagen skulle innebära avvikelser från balansdirektivets bestämmelser. Som vi angett i 5.2.1 bör det fredstida regelverk upprätthållas så långt det är möjligt, även då den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen är tillämplig. Direktivet är dock ett s.k. minimidirektiv och den svenska lagstiftningen är generösare

än de nivåer som anges i direktivet. Att begränsa rätten till närståendevård så att varje arbetstagare endast har rätt till ledighet upp till fem dagar per år skulle alltså inte innebära en avvikelse från direktivets bestämmelser.

Som angetts ovan kan det dock under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden finnas behov av att medborgarna tar ett ökat ansvar för vården av sina anhöriga och att vård i hemmet avlastar hårt ansatta sjukhus. Vi anser därför att lagen inte bör suspenderas. Rätten till ledighet kan dock i vissa situationer behöva begränsas, t.ex. för vissa yrkesgrupper som är särskilt viktiga för totalförsvaret. Regeringen bör därför under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kunna meddela föreskrifter bl.a. om att inskränka rätten till ledighet om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov.

10.6 Näringsverksamhetslagen

Lagen tillkom 1997 utan att det gjordes några överväganden om dess tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lagen ger en arbetstagare rätt att vara ledig från sin anställning för att bedriva näringsverksamhet under högst sex månader. Ledigheten får inte innebära en väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet (1 och 3 §§). Med begreppet näringsverksamhet förstås ekonomisk verksamhet som bedrivs yrkesmässigt (prop. 1997/98:27 s. 12). Exempel på väsentlig olägenhet för arbetsgivaren är att verksamheten inte kan fortgå på normalt sätt eller att avsevärda arbetsbalanser uppkommer. Som väsentlig olägenhet får också räknas större kostnadsökningar. Däremot bör normal fördyring i samband med att arbetsgivaren anställer en vikarie inte betraktas som väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet. Olägenheter som beror på att arbetsgivaren väljer att inte anställa en vikarie är normalt sett inte skäl att vägra arbetstagaren ledighet (prop. 1997/98:27 s. 14). Arbetstagaren har endast rätt till ledighet under en period hos en och samma arbetsgivare och behöver ha varit anställd viss tid för att få utnyttja rättigheten (4 §).

I förarbetena anges att syftet med lagen är att stödja nyföretagandet, inte minst bland kvinnor, genom att underlätta för arbetstagare att starta och bedriva näringsverksamhet. Att starta och bedriva ett företag är i sig ett stort risktagande. Genom att möjliggöra för nya

företagare att ta ledigt under en period kan risken minska i någon mån. Företagaren behöver inte riskera att, utöver de pengar och resurser som satsas, dessutom förlora arbetet för den händelse att företagssatsningen inte slår väl ut. Rätten till ledighet för att bedriva näringsverksamhet är även en del av arbetsmarknadspolitiken. Om en arbetstagare är ledig enligt lagen uppkommer en möjlighet för någon arbetslös att få arbete i den lediges ställe (prop. 1997/98:27 s. 8).

10.6.1 Överväganden av behovet av Anpassningar i näringsverksamhetslagen

Förslag: Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen meddela föreskrifter med avvikelser från näringsverksamhetslagen.

Näringsverksamhetslagen omfattas inte av den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen och det har inte gjorts några överväganden om dess tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lagen innebär en rätt till ledighet för arbetstagaren och arbetsgivaren har ingen möjlighet att neka arbetstagaren ledighet utom när den skulle innebära en väsentlig olägenhet för arbetsgivaren. Som väsentlig olägenhet räknas dock inte normal fördyrning i samband med att arbetsgivaren anställer en vikarie eller underlåter att anställa en vikarie (se prop. 1997/98:27 s. 13–14). Det är därför tveksamt om omständigheten att arbetsgivaren inte kan hitta en vikarie på grund av arbetskraftsbrist orsakade av beredskapsförhållandena skulle anses vara en sådan väsentlig olägenhet för arbetsgivaren som gör det möjligt att neka ledighet. Ledighet bör därför inte kunna nekas med hänsyn till totalförsvarets behov utan lagändring.

Lagen är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och syftar till att en arbetstagare som vill starta egen näringsverksamhet ska kunna göra det utan att behöva riskera att bli arbetslös om satsningen misslyckas. Lagen får därför anses vara mindre prioriterad under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vi bedömer dock att lagen kan fylla en funktion för totalförsvaret även under sådana förhållanden i de fall en arbetstagare vill vara ledig för att starta en verksamhet som är till gagn för totalförsvaret. Näringsverksamheten kan t.ex. bestå i tillverkning av komponenter vik-

tiga för totalförsvarsviktig industri. I sådana fall är det positivt att arbetstagaren kan bedriva verksamheten, trots att arbetsgivaren motsätter sig ledigheten. Det är dock sannolikt att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan vara svårt att få tillgång till det kapital som behövs eller få nödvändiga tillstånd för bedrivande av verksamheten. Förhållandena som sådana bör därmed begränsa arbetstagarnas möjlighet att utnyttja sin rätt till ledighet. Mot denna bakgrund och då utgångspunkten är att förändra så lite som möjligt under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden anser vi att rätten till ledighet inte behöver begränsas under sådana förhållanden för att tillgodose totalförsvarets behov.

Å andra sidan är det möjligt att ledigheten i vissa fall kan behöva begränsas t.ex. för vissa yrkesgrupper som är särskilt viktiga för totalförsvaret. Vi anser därför att regeringen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör kunna meddela föreskrifter som bl.a. inskränker rätten till ledighet om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. I sådana fall måste dock särskilda överväganden göras angående vilka följder en sådan begränsning bör få för arbetstagare som redan har beviljats ledighet och börjat driva näringsverksamhet. Det kan bli mycket kostsamt för dessa arbetstagare om de snabbt måste avveckla sin näringsverksamhet för att kunna återgå till sin ursprungliga anställning. Det bör t.ex. övervägas om en föreskrift som begränsar rätten till ledighet för att utöva näringsverksamhet inte bör omfatta redan beviljade ledigheter.

10.7 Lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl

Lagen tillkom 1998 utan att det gjordes några överväganden om dess tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lagen ger en arbetstagare rätt till ledighet av trängande familjeskäl som har samband med sjukdom eller olycksfall och som gör arbetstagarens omedelbara närvaro absolut nödvändig (1 §). Det är fråga om en akut situation där familjemedlemmens närvaro omedelbart behövs i ett akut skede, men inte för att under någon längre period vårda den sjuke. I lagen finns ingen regel om kvalifikationstid för att kunna utnyttja ledigheten eller anmälningsskyldighet före ledighet eller när arbetstagaren vill återgå till arbetet. Enligt förarbetena bör

dock arbetstagaren så snart som möjligt underrätta arbetsgivaren om att arbetstagaren vill utnyttja sin rätt till ledighet och hur länge hon eller han kan förväntas vara borta (prop. 1997/98:81 s. 18–20). Lagen är i huvudsak tvingande till förmån för arbetstagaren. Genom ett kollektivavtal som på arbetstagersidan har slutits eller godkänts av en sådan central arbetstagarorganisation som avses i medbestämmandelagen får dock rätten till ledighet begränsas till ett visst antal dagar om året, till ett visst antal dagar för varje tillfälle eller till båda-dera (2 §).

Lagen uppfyller artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU, fortsättningsvis kallat balansdirektivet, som handlar om arbetstagers rätt till frånvaro på grund av force majeure som har samband med trängande familjeskäl vid sjukdom eller olycksfall och som gör arbetstagarens omedelbara närvaro absolut nödvändig.

Lagen tillkom ursprungligen för att uppfylla vissa bestämmelser i rådets direktiv 96/34/EG av den 3 juni 1996 om ramavtalet om föräldraledighet, undertecknat av UNICE, CEEP och EFS. Regeringen bedömde då att direktivets regel om rätt till ledighet på grund av force majeure i samband med trängande familjeskäl till viss del uppfylls genom reglerna om rätt till ledighet med tillfällig föräldrapenning och reglerna om rätt till ledighet för närståendevård men att dessa lagregler inte kan anses täcka direktivet fullt ut. Närståendevårdsreglerna gäller nämligen inte om vården ges utanför landet och inte om någon av vårdaren eller den sjuke inte är inskriven hos allmän försäkringskassa. Reglerna om närståendevård omfattar inte heller annan sjukdom än svår sjukdom och kan inte anses omfatta vad som typiskt sett betraktas som sjukdom i samband med ett olycksfall. Med olycksfall borde kunna avses t.ex. att någon är med om en trafikolycka eller annan olycka som lett till brutet ben, skärskador eller brännskador men vilka på intet sätt är livshotande. Är det fråga om ett barn i t.ex. 16-årsåldern kan en familjemedlems närvaro anses som absolut nödvändig (prop. 1997/98:81 s. 16). Direktivet har därefter ersatts av balansdirektivet. För lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl innebar detta dock ingen ändring i sak (prop. 2021/22:175 s. 49–50).

10.7.1 Överväganden av behovet Anpassningar i lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl

Bedömning: Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen meddela föreskrifter med avvikelser från lagen om ledighet för trängande familjeskäl.

Lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl omfattas inte av den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen och det har heller inte gjorts några överväganden om dess tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lagen innebär en rätt till ledighet för arbetstagaren och arbetsgivaren har ingen möjlighet att neka ledigheten. Om ledighet ska kunna nekas med hänsyn till totalförsvarets behov behövs därför en lagändring.

Lagens syfte, att möjliggöra vård av närstående i samband med oväntade olyckor och skador, bör vara högst aktuellt under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lagen genomför även artikel 7 i balansdirektivet om frånvaro på grund av force majeure. Även om artikel 7 delvis uppfylls av reglerna om rätt till ledighet med tillfällig föräldrapenning och reglerna om rätt till ledighet för närståendevård, anses dessa bestämmelser inte ensamma vara tillräckliga för att Sverige ska anses uppfylla direktivets krav. En generell suspendering av lagen skulle innebära avvikelser från balansdirektivets bestämmelser. Vi anser också att det är eftersträvänsvärt att så långt möjligt upprätthålla fredstida regelverket även då den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen är tillämplig. Vi anser därför att lagen inte bör suspenderas eller begränsas.

Det är dock möjligt att antalet skadade kommer att öka så pass mycket under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden att arbetsgivare får svårt att upprätthålla verksamhet som är viktig för totalförsvaret på grund av att anställda avviker för att ta hand om skadade närstående. Det är därmed möjligt att det kan uppstå behov att begränsa rätten till ledighet för vissa yrkesgrupper som är särskilt viktiga för totalförsvaret, på samma sätt som vi redogjort för gällande föräldraledighetslagen. Regeringen bör därför kunna meddela föreskrifter om att bl.a. inskränka rätten till ledighet om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov.

10.8 Lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete

Lagen tillkom 2008 utan att det gjordes några överväganden om dess tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lagens grundläggande syfte är att underlätta för sjukskrivna arbetstagare att återgå i arbete och att fler personers arbetsförmåga ska tas till vara på arbetsmarknaden (prop. 2007/08:151 s. 13–14). Det finns inget som hindrar att en sjukskriven arbetstagare och dennes arbetsgivare kommer överens om att arbetstagaren ska vara ledig från sin anställning för att prova ett annat lämpligt arbete. Innan lagens införande fanns det dock ingen rätt för arbetstagaren att vara ledig. I förarbetena konstaterades att nekad ledighet kunde leda till att arbetstagaren avstod från att prova ett nytt arbete. Det bedömdes vara olämpligt att den enskilde arbetsgivarens inställning och välvilja skulle vara avgörande för arbetstagarens möjlighet att prova annat arbete (prop. 2007/08:151 s. 10). Lagen ger därför en arbetstagare rätt att vara ledig från sin anställning för att prova annat arbete enligt villkoren i lagen (1 §). Arbetstagaren ska på grund av sjukdom haft nedsatt arbetsförmåga i förhållande till sitt vanliga arbete, eller till annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjudit arbetstagaren, under en period om minst 90 dagar och har ingått ett anställningsavtal med en annan arbetsgivare under tiden från och med dag 91 till och med dag 180 av sjukperioden (2 §).

Om arbetstagarens sjukdom innebär att han eller hon helt saknar arbetsförmåga i förhållande till den reguljära arbetsmarknaden i stort, kan ledighet enligt lagen inte bli aktuell (prop. 2007/08:151 s. 14). Det nya arbetet behöver inte avse en viss anställningsform och arbetstagaren har därför rätt att prova såväl en tillsvidareanställning som en tidsbegränsad anställning. Enligt förarbetena är dock syftet och förhoppningen att aktuella arbetstagare ska finna en anställning med så lång varaktighet som möjligt och som ger arbetstagaren en ordentlig förankring på arbetsmarknaden (prop. 2007/08:151 s. 14–15).

Ledighetens omfattning ska motsvara omfattningen på den anställning som arbetstagaren provar (3 §). Detta innebär att en arbetstagare som är sjuk på deltid kan ha rätt till ledighet på heltid om den anställning som arbetstagaren provar är på heltid. Ledigheten och den sjukperiod som ligger till grund för rätten till ledighet får tillsammans uppgå till högst tolv månader (4 §).

10.8.1 Överväganden av behovet av anpassningar i lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete

Förslag: Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen meddela föreskrifter med avvikelser från lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete.

Lagen omfattas inte av den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen och det har inte gjorts några överväganden om dess tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lagen innebär en rätt till ledighet för arbetstagaren och arbetsgivaren har ingen möjlighet att neka arbetstagaren ledighet. Arbetstagaren har enbart en skyldighet att samråda med arbetsgivaren rörande ledighetens förläggning. Ledighet kan därför inte nekas med hänsyn till totalförsvarets behov utan en lagändring.

Lagen är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och får som sådan anses vara mindre prioriterad under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. I den mån sjukskrivna kan matchas med ett arbete som de kan utföra under sådana förhållanden är de dock en tillgång för totalförsvaret. Vi anser att det därför inte är lämpligt att suspendera lagen under dessa förhållanden.

Det är dock inte omöjligt att en anställd som är deltidssjukskriven har sådan kompetens, som är viktig för totalförsvaret, att det inte är lämpligt att denne är ledig för att prova på ett annat arbete. Det är möjligt att rätten till ledighet i vissa fall kan behöva begränsas för vissa yrkesgrupper som är särskilt viktiga för totalförsvaret. Regeringen bör därför kunna meddela föreskrifter om att bl.a. inskränka rätten till ledighet om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov.

11 Anpassningar i andra arbetsrättsliga lagar

I detta kapitel redogör vi för vissa andra arbetsrättsliga lagar som har tagits fram sedan slutet av 1980-talet utan att några särskilda överväganden har gjorts om deras tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Därefter analyserar vi om det finns behov av att göra några Anpassningar i dem för att tillgodose totalförsvarets behov av en arbetsrättslig beredskapslagstiftning.

11.1 Utstationeringslagen

Lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, fortsättningsvis kallad utstationeringslagen, tillkom 1999 utan att det gjordes några överväganden om dess tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lagen gäller när en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land än Sverige utstationerar arbetstagare här i landet i samband med att arbetsgivaren tillhandahåller tjänster över gränserna. Lagen reglerar framför allt vilka arbets- och anställningsvillkor som ska tillämpas på arbetstagare när de tillfälligt arbetar i Sverige inom ramen för en gränsöverskridande tjänsteutövning. Dessa villkor kallas den hårda kärnan av villkor (prop. 2019/20:150 s. 39).

En arbetsgivare ska enligt 6 § utstationeringslagen, oavsett vilken lag som annars gäller för anställningsförhållandet, tillämpa vissa bestämmelser i semesterlagen (1977:480), föräldraledighetslagen (1995:584), lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning samt diskrimineringslagen (2008:567). Vid utstationering gäller även hela arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetstidslagen (1982:673), med undantag för 12 § arbetstidslagen som handlar om att besked om ändringar i ordinarie arbetstid ska lämnas minst två veckor i förväg. Vidare gäller lagen

(2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik. För dessa tre lagar görs dock, precis som för arbetstidslagen, undantag från bestämmelsen om att besked om ändringar i ordinarie arbetstid ska lämnas minst två veckor i förväg. Utstationeringslagen hindrar dock inte att arbetsgivaren tillämpar bestämmelser eller villkor som är förmånligare för arbetstagaren.

Vid utstationering gäller reglerna om föreningsrätt och förhandlingsrätt i 7, 8 och 10 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, fortsättningsvis kallad medbestämmandelagen. När kollektivavtal träffats med en svensk arbetstagarorganisation gäller även 41 § i samma lag om fredsplikt. Vid brott mot någon av dessa bestämmelser gäller skadeståndsbestämmelserna i 54 och 55 §§ samt 60 § första och tredje stycket i medbestämmandelagen (9 § utstationeringslagen).

Om en arbetstagarare har varit utstationerad i mer än 12 månader ska arbetsgivaren som huvudregel tillämpa alla arbets- och anställningsvillkor som följer av svensk lag eller annan författning. Det finns även en möjlighet att förlänga denna period till 18 månader. De utvidgade villkoren gäller inte förfaranden, formkrav och villkor för ingående och uppsägning av anställningsavtal. Det omfattar inte heller konkurrensklausuler eller kompletterande tjänstepensionssystem (11 § utstationeringslagen).

Utstationeringslagen har tillkommit som en följd av EU-lagstiftning och genomför tre EU-direktiv. Dessa är Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagarare i samband med tillhandahållande av tjänster, fortsättningsvis kallat utstationeringsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagarare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden, fortsättningsvis kallat tillämpningsdirektivet och Europaparlamentet och rådets direktiv 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagarare i samband med tillhandahållande av tjänster, fortsättningsvis kallat ändringsdirektivet.

De centrala bestämmelserna i direktiven innebär att medlemsstaterna ska se till att de utstationerade företagen garanterar de utstatio-

nerade arbetstagarna vissa arbets- och anställningsvillkor på den nivå som gäller i värdlandet, den s.k. hårda kärnan. Detta innebär att arbetstagare som utstationeras till Sverige ska följa svenska regler om bl.a. längsta arbetstid och kortaste vilotid, minsta betalda semesterledighet per år, lön, säkerhet, hälsa och hygien på arbetsplatsen (artikel 3.1 i det ändrade utstationeringsdirektivet). När en utstationering har pågått i mer än tolv månader ska utstationerade arbetstagare inte bara garanteras arbets- och anställningsvillkoren i den hårda kärnan utan även garanteras samtliga tillämpliga arbets- och anställningsvillkor i värdlandet, med vissa undantag (artikel 3.1 a i det ändrade utstationeringsdirektivet). Det finns även en möjlighet att förlänga denna period till 18 månader. De utvidgade villkoren gäller inte förfaranden, formkrav och villkor för ingående och uppsägning av anställningsavtal. Det omfattar inte heller konkurrensklausuler eller kompletterande tjänstepensionssystem (11 § utstationeringslagen).

Direktiven är minimidirektiv och bestämmelserna om värdlandets arbets- och anställningsvillkor hindrar därför inte tillämpningen av arbets- och anställningsvillkor som är förmånligare för arbetstagarna (artikel 3.7 i det ändrade utstationeringsdirektivet).

11.1.1 Överväganden av behovet av Anpassningar i utstationeringslagen

Bedömning: Det behöver inte göras några Anpassningar i utstationeringslagen vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden för att tillgodose totalförsvarets behov.

Arbetstagare som utstationeras till Sverige har sin arbetsgivare och anställning i ett annat land. År 2022 fanns det cirka 163 000 utstationerade arbetstagare i Sverige. Utstationerade omfattas endast av svensk arbetsrätt i den omfattning som framgår av utstationeringslagen. Det innebär att en utstationerad arbetstagare kan komma att omfattas av den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden om denne befinner sig i Sverige under sådana förhållanden.

Har utstationeringen pågått under kortare tid än tolv månader gäller endast vissa beredskapsbestämmelser för den utstationerade arbetstagaren. Det gäller främst föreskrifterna om ändring av arbetsmiljö-

lagen och arbetstidslagen men kan även handla om föreskrifter som regeringen meddelat genom bemyndigande i den arbetsrättsliga beredskapslagen, om det gäller bestämmelser i lag som enligt utstationeringslagen ska tillämpas på den utstationerades anställningsförhållanden. Dessa utstationerade omfattas inte av några av de bestämmelser i exempelvis medbestämmandelagen och lagen (1982:80) om anställningsskydd, fortsättningsvis kallad anställningsskyddslagen som ansetts behöva ändras genom den arbetsrättsliga beredskapslagen (1982:1262).

Har utstationeringen pågått i mer än tolv månader ska arbetsgivaren, oavsett vilken lag som annars gäller för anställningsförhållandet, tillämpa i huvudsak alla de arbets- och anställningsvillkor som enligt svensk lag eller annan författning tillämpas på arbetstagare i motsvarande situation (11 § utstationeringslagen). Det omfattar den arbetsrättsliga beredskapslagen och föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av bemyndiganden i den lagen, arbetsmiljölagen och arbetstidslagen.

Det bör därmed inte finnas behov av att göra ytterligare Anpassningar i utstationeringslagen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Möjligheten att ändra utstationeringslagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden begränsas vidare av att den genomför EU-direktiv. Utstationeringslagen och utstationeringsdirektivet hindrar nämligen inte att den utstationerande arbetsgivaren tillämpar bestämmelser eller villkor som är mer gynnsamma för den utstationerade arbetstagaren än vad som gäller i utstationeringslandet. Om hemlandets lagstiftning sålunda är gynnsammare för arbetstagaren ska den tillämpas i stället för den svenska beredskapslagstiftningen. Detta skulle kunna hindra genomslaget för svensk arbetsrättslig beredskapslagstiftning för utstationerade arbetstagare. Detta bör dock kunna hanteras inom ramen för totalförvarsplaneringen, så att innehållet i de affärsmässiga avtal som sluts med företag i ett annat land som utstationerar arbetstagare inte orsakar problem för totalförsvarsviktig verksamhet.

11.2 Uthyrningslagen

Lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare, fortsättningsvis kallad uthyrningslagen, tillkom 2012 utan att det gjordes några övervägan-

den om dess tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lagen gäller arbetstagare som är anställda av bemanningsföretag i syfte att hyras ut till kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning (1 §). Lagen innebär vissa skyldigheter för det uthyrande bemanningsföretaget och det kundföretag som hyr arbetstagaren (6–12 d §§).

I lagen finns inledningsvis krav på likabehandling som innebär att ett bemanningsföretag ska, under den tid en arbetstagares uppdrag i kundföretaget varar, tillförsäkra arbetstagaren minst de grundläggande arbets- och anställningsvillkor som skulle ha gällt om han eller hon hade anställts direkt av kundföretaget för att utföra samma arbete (6 §), den s.k. likabehandlingsprincipen. Detta krav på likabehandling gäller inte arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag för utveckling i anställning (7 och 8 §§).

Det kundföretag som hyr arbetstagaren ska ge arbetstagaren tillgång till gemensamma anläggningar och inrättningar på samma villkor som anställda hos företaget, om det inte finns särskilda skäl mot det (11 §). Kundföretaget ska vidare informera den inhyrda arbetstagaren om lediga tillsvidareanställningar och provanställningar hos företaget och ska, med vissa begränsningar, erbjuda arbetstagaren en tillsvidareanställning hos företaget eller betala ut viss ersättning om arbetstagaren varit placerad hos kundföretaget på en och samma driftsenhet i sammanlagt mer än 24 månader under en period om 36 månader (12 och 12 b §§).

Uthyrningslagen är tvingande. Det går dock att göra vissa undantag från lagen genom kollektivavtal. Inledningsvis går det att göra avvikelser från bestämmelsen i 12 a § om erbjudande av tillsvidareanställning hos företaget för arbetstagare som varit placerad hos kundföretaget i sammanlagt mer än 24 månader genom kollektivavtal som på arbetstagar sidan har slutits av en sådan sammanslutning av centrala arbetstagarorganisationer som avses i 6 § tredje stycket medbestämmandelagen (2 §). Det går vidare, enligt 3 §, genom ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation att göra avvikelser från likabehandlingsprincipen i 6 §. Detta undantag är dock försett med en s.k. EU-spärr innebärande att det förutsätts att avtalet respekterar det övergripande skydd för arbetstagare som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av

bemanningsföretag, fortsättningsvis kallat bemanningsdirektivet. Ett bemanningsföretag som är bundet av ett kollektivavtal enligt 3 § uthyrningslagen får tillämpa avtalet även på en arbetstagare som inte är medlem av den avtalsslutande arbetstagarorganisationen. Detta gäller under förutsättning att arbetstagaren sysselsätts i sådant arbete som avses med avtalet och inte omfattas av något annat tillämpligt kollektivavtal (4 §).

Uthyrningslagen genomför vissa bestämmelser i bemanningsdirektivet. Direktivet syftar till att skydda arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och förbättra kvaliteten i det arbete som utförs av dem. Detta ska ske genom att uthyrda arbetstagare garanteras minst de grundläggande arbets- och anställningsvillkor som skulle ha gällt om denne anställts direkt av kundföretaget för samma tjänst (artikel 5). Direktivet påverkar inte medlemsstaternas rätt att tillämpa eller införa bestämmelser i lagar eller andra författningar som är förmånligare för arbetstagarna eller att främja eller tillåta att kollektivavtal som är förmånligare för arbetstagarna ingås mellan arbetsmarknadens parter (artikel 9).

11.2.1 Överväganden av behovet av Anpassningar i uthyrningslagen

Bedömning: Det behöver inte göras några Anpassningar i uthyrningslagen vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden för att tillgodose totalförsvarets behov.

En uthyrd arbetstagare omfattas av den arbetsrättsliga lagstiftningen och därmed även av den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen. Om den uthyrde arbetstagaren är utstationerad till Sverige vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden tillämpas delar av den svenska arbetsrätten, inklusive delar av uthyrningslagen (för utstationerade se bedömningen i kapitel 11.1.1). Det behövs därför inga Anpassningar av lagstiftningen för att uthyrd personal ska omfattas av de Anpassningar som exempelvis görs av bestämmelser om arbetsmiljö och arbetstid under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Varken uthyrningslagen eller bemanningsdirektivet hindrar arbetsgivaren från att tillämpa bestämmelser eller villkor som är mer gynnsamma för den uthyrde arbetstagaren än för övriga arbetstagare som

sysselsätts i kundföretagets verksamhet. Så skulle kunna vara fallet när svensk arbetsrättslig beredskapslagstiftning tillämpas men villkoren i uthyrningsavtalet är förmånligare för de inhyrda arbetstagarna. Detta bör dock kunna hanteras inom ramen för totalförvarsplaneringen, så att innehållet i de affärsmässiga inhyrningsavtalen inte orsakar problem för totalförsvarsviktig verksamhet.

Uthyrningslagen innebär en skyldighet för ett kundföretag att erbjuda en tillsvidareanställning till en arbetstagare som genom uthyrning varit placerad hos kundföretaget under en viss tid (12 a §). Bestämmelsen begränsar således arbetsgivarens möjlighet att styra över sin personal under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Under sådana förhållanden kan det förväntas finnas ett behov av ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Vissa arbetsgivare kanske snabbt behöver trappa upp sin verksamhet medan andra behöver skala ner. Bestämmelsen i 12 a § uthyrningslagen kan innebära att ett kundföretag efter en längre tids arbetstopp behöver anställa en arbetstagare trots att behovet kanske snart kommer att minska. Det kan även tänkas att det finns mer kvalificerade arbetstagare för anställningen. Båda fallen kan förväntas påverka totalförsvarets produktionsbehov negativt. Denna effekt bör dock inte vara särskilt stor då kundföretaget kan välja att utge en viss ersättning till arbetstagaren i stället för att erbjuda denne en tillsvidareanställning.

Bestämmelsen i 12 a § uthyrningslagen binder kundföretaget på ett sätt som påminner om regeln i 5 a § anställningsskyddslagen, dvs. att en särskild visstidsanställning efter viss tid övergår till en tillsvidareanställning. I kapitel 9.2.2 har vi bedömt att även om användandet av särskild visstidsanställning kan förväntas öka vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden finns det inte behov av att suspendera bestämmelsen i 5 a § anställningsskyddslagen. Anledningen är att det är möjligt för arbetsmarknadens parter att i kollektivavtal göra avsteg från bestämmelsen för de verksamheter och branscher som har behov av det vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Parterna är de som bäst kan överblicka om det finns branscher där totalförsvarets produktionsbehov skulle drabbas av att anställningar övergår från en tidsbegränsad anställning till en tillsvidareanställning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Om parterna identifierar behov av att suspendera bestämmelsen kan de i så fall göra det genom beredskapsavtal.

Även i fallet med 12 a § uthyrningslagen är det möjligt för arbetsmarknadens parter att göra avsteg genom kollektivavtal som träffats på en viss nivå. Vidare kan kundföretaget, i stället för att erbjuda en tillsvidareanställning, betala sig undan skyldigheten att tillsvidareanställa mer personal. Vi anser därför att eventuellt behov av att suspendera kundföretagets skyldighet att erbjuda en tillsvidareanställning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör kunna hanteras av arbetsmarknadens parter genom beredskapsavtal.

11.3 Entreprenörslöneansvarslagen

Lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar, fortsättningsvis kallad entreprenörslöneansvarslagen, tillkom under 2018 utan att det gjordes några överväganden om dess tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lagen innebär att en arbetstagare som inte får lön av sin arbetsgivare för arbete i en bygg- eller anläggningsentreprenad kan få betalt från en annan entreprenör i entreprenadkedjan (1 §). Det är vidare möjligt att reglera ansvaret för arbetstagares lönefordringar i entreprenadkedjor i kollektivavtal i stället för att tillämpa det lagstadgade entreprenörsansvaret (5 §).

Lagen genomför tillämpningsdirektivets bestämmelser om entreprenörsansvar i svensk rätt. Direktivet innehåller bestämmelser som ska stärka medlemsstaternas genomförande av utstationeringsdirektivet. Enligt artikel 12 i tillämpningsdirektivet ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att se till att en entreprenör, till vilken en utstationerande arbetsgivare är en direkt underentreprenör, kan hållas ansvarig för eventuell inestående nettolön motsvarande minimilön, förutsatt att åtgärden är icke-diskriminerande och proportionell. Lagen går i viss mån längre än vad direktivet kräver. Direktivet ställer exempelvis bara krav i fråga om utstationerade arbetstagare men Sverige har valt att låta det gälla för även inhemska situationer (prop. 2017/18:214 s. 95–98).

11.3.1 Överväganden av behovet av Anpassningar i lagen om entreprenörsansvar för lönefordringar

Bedömning: Det behöver inte göras några Anpassningar i entreprenörslöneansvarslagen vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden för att tillgodose totalförsvarets behov.

Entreprenörslöneansvarslagen innehåller regler om betalningsansvar för lön och information om entreprenörer. Bestämmelserna berörs inte av den gällande arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen. Vi bedömer att det inte finns skäl att göra några Anpassningar av lagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Även under sådana förhållanden kommer anställda behöva få betalt för sitt arbete och det bedöms inte finnas skäl att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden begränsa lagstiftning som skyddar arbetstagare i detta hänseende.

12 Beredskapsavtalens betydelse och arbetsmarknadens parter överläggningskyldighet

I detta kapitel redogör vi för den funktion som beredskapsavtalen avses ha vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vidare redogör vi för arbetsmarknadens parter skyldighet att överlägga med totalförsvarsmyndigheterna om organisationernas uppgifter inom eller i anslutning till totalförsvaret och deras skyldigheter att överlägga med sina motparter om kollektivavtal för krissituationer. Därefter analyserar vi och bedömer om det behöver göras några ändringar i bestämmelserna om överläggningskyldighet för att tillgodose totalförsvarets behov och säkerställa parternas möjlighet att ingå beredskapsavtal.

12.1 Beredskapsavtalens funktion

Frågor om bl.a. anställningstrygghet, medbestämmanderätt, lönebildning, arbetstidens omfattning och förläggning samt hantering av arbetstvister hanteras i dag i stor utsträckning av arbetsmarknadens parter i kollektivavtal. Hur parterna ska interagera med varandra finns i många fall reglerat i de förhandlingsordningar som finns i kollektivavtalen. De frågor som hanteras i kollektivavtal under normala förhållanden behöver även hanteras av arbetsmarknadens parter vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. De särskilda kollektivavtal som parterna träffar för att gälla under sådana förhållanden kallas beredskapsavtal.

Parternas beredskapsavtal ska inte förväxlas med de avtal som totalförsvarsmyndigheter tidigare upprättade med krigsviktiga före-

tag (s.k. K-företag) för att säkerställa produktion, viktig för totalförsvaret, som också kallades beredskapsavtal.

Beredskapsavtalen är avsedda att tillämpas under den tid som den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262) tillämpas. I vissa beredskapsavtal finns även bestämmelser som anger att de ska gälla från den tidpunkt som parterna kommer överens om, se t.ex. beredskapsavtalet mellan Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF, numera Svenskt Näringsliv) å ena sidan och Landsorganisationen i Sverige (LO) och Privattjänstemannakartellen (PTK, numera Förhandlings- och samverkansrådet PTK) å andra sidan från 1989. Förhandlingar om beredskapsavtal initieras av parterna själva om de ser ett sådant behov. Sådana förhandlingar kan även inledas efter att en totalförsvarsmyndighet har begärt att parterna ska överlägga med varandra om en fråga som myndigheten bedömer ha betydelse för totalförsvarsplaneringen enligt lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, fortsättningsvis kallad överläggningskyldighetslagen.

Arbetsmarknadens parter har, både på den offentliga och privata sidan, ingått flera beredskapsavtal. Bland annat det som nämns ovan som gäller i det privata näringslivet. Generellt kan sägas att avtalen är avsedda att ge större utrymme för arbetsgivaren att få tillgång till sin arbetskraft och kunna planera arbetet, dvs. ökade möjligheter att leda och fördela arbetet. Avtalen innehåller därför bland annat regler om ordinarie arbetstid, jour, beredskap och övertid.

Vi har gått igenom flertalet beredskapsavtal på arbetsmarknaden och kan konstatera att de inte har justerats på länge. Enligt uppgifter till utredningen avser parterna att se över avtalen så att de stämmer överens med gällande arbetsrättslig lagstiftning och totalförsvarsplanering.

Inget av de beredskapsavtal som i dag finns på den svenska arbetsmarknaden har trätt i kraft och därmed prövats i praktiken. Det saknas därför erfarenheter av hur väl de skulle fungera vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det närmaste parterna har kommit att tillämpa ett sådant kollektivavtal är det Krislägesavtal som ingåtts av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Sobona å ena sidan och Svenska Kommunalarbetareförbundet m.fl. å andra sidan. Avtalet avsåg dock inte krig, krigsfara och extraordinära förhållanden utan ingicks av parterna med anledning av skogsbränderna 2018 och tillämpades under covid-19-pandemin.

Krislägesavtalet

Krislägesavtalet, senast gällande versionen från den 1 juli 2021, innehåller regler och villkor anpassade för extraordinära händelser som naturkatastrofer, bränder, översvämningar, pandemier och terrordåd. Det omfattar cirka 1,2 miljoner arbetstagare i kommuner, regioner och kommunala företag, bland annat personal inom sjukvård, omsorg, skola, infrastruktur och räddningstjänst och reglerar deras villkor och ersättningar. Avtalet saknar möjlighet till lokala avvikelser och samma villkor gäller således i princip för alla arbetstagare, oavsett personalkategori, som är verksamma inom avtalets tillämpningsområde. Arbetstagarna behåller dock sin grundlön vilket i sin tur kan påverka storleken på villkor och ersättningar.

Parterna har gemensamt utvärderat Krisavtalet efter covid-19-pandemin och sammanfattningsvis kommit fram till följande. Avtalet har varit nödvändigt och bidragit till att lösa bemanningen under pandemin. Parterna är huvudsakligen positivt inställda till avtalets gemensamma villkor och till att det inte finns möjlighet till lokala avvikelser. I krislägen behövs möjlighet att kunna agera snabbt och det finns inte alltid tid till omfattande förhandlingar mellan de lokala parterna. Det är därför värdefullt att förutsättningarna för att lägga om arbetet har avtalats på förhand.

SKR har för utredningen påtalat att vikten av att ha förberedda avtal innan krissituationen uppstår inte nog kan understrykas. Förutsättningarna att träffa kollektivavtal när krisen väl är ett faktum är klart försämrade. Därför är det bra att ha på förhand överenskomna villkor för samtliga arbetstagare.

12.2 Skyldigheten att överlägga i totalförsvarsfrågor

Ett verktyg för att åstadkomma ändamålsenliga beredskapsavtal är reglerna om överläggning i överläggningskyldighetslagen. Överläggningskyldigheten är ett utflöde av den totalförsvarsplanering som ska ske genom samverkan mellan vissa av regeringen särskilt utsedda myndigheter, härafter kallade totalförsvarsmyndigheter samt näringsidkare och arbetsmarknadens organisationer. I denna utredning avser vi med totalförsvarsplanering sådan planering som ska ske ur ett arbetsrättsligt perspektiv, dvs. hur beredskapsavtalen ska kunna anpassas för att kunna tillgodose totalförsvarets behov av en

fungerande arbetsrättslig reglering vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Skyldigheten att överlägga gäller både i fredstid och efter det att beredskapen i landet har höjts.

I syfte att se till att sådan samverkan och överläggning i totalförsvaret kommer till stånd har regeringen utsett särskilda myndigheter som har rätt att begära medverkan i totalförsvarsplaneringen (1 §). Sådan medverkan inkluderar även en skyldighet för arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer att överlägga med totalförsvarsmyndigheterna om organisationernas uppgifter inom eller i anslutning till totalförsvaret på central, regional och lokal nivå (3 § första punkten). Arbetsgivare samt arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som i fredstid är eller brukar vara parter i kollektivavtalsförhandlingar är vidare skyldiga att på en totalförsvarsmyndighets begäran överlägga med sin motpart om kollektivavtal för krissituationer som omfattas av totalförsvarsplaneringen (4 §).

Vilka myndigheter som är totalförsvarsmyndigheter anges i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, fortsättningsvis kallad överläggningsskyldighetsförordningen.

Möjligheten att påkalla överläggning enligt lagen är dock inte något som hittills har tillämpats i någon större omfattning. Av våra kontakter med totalförsvarsmyndigheterna har det framkommit att enbart två av dem, Försvarets materielverk och Länsstyrelsen i Norrbottens län, har haft kontakt med arbetsmarknadens parter och då i form av ”dialoger” i stället för en formell begäran enligt lagen. Inga av totalförsvarsmyndigheterna har således haft kontakt med arbetsmarknadens organisationer i syfte att överlägga om organisationernas uppgifter inom eller i anslutning till totalförsvaret på central, regional och lokal nivå i enlighet med 3 § överläggningsskyldighetslagen. Flera av totalförsvarsmyndigheterna har dock påtalat att det är viktigt att möjligheten att påkalla överläggning finns om det skulle uppstå behov som inte kan lösas genom vanliga kontakter, se den enkäten som skickats ut till totalförsvarsmyndigheterna och sammanfattning av svaren i bilaga 2.

12.2.1 Överläggningskyldighetens framväxt

Överläggningskyldigheten har vuxit fram ur arbetsgivarens skyldighet att samverka med totalförvarsmyndigheterna i den tidigare gällande lagen (1948:390) om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap. Arbetsgivare var då skyldiga att främst lämna uppgifter om personal, maskinutrustning, produktionsförmåga, råvaror, leveranser m.m. liksom i övrigt biträda vid den planläggning som bedrevs av totalförvarsmyndigheterna (prop. 1948 nr 96 s. 4).

Genom den nu gällande överläggningskyldighetslagen utvidgades tillämpningsområdet så att även arbetsmarknadens parter är skyldiga att delta i totalförvarsplaneringsarbetet och att överlägga med varandra i totalförvarsfrågor. En utgångspunkt för förändringen var att arbetsmarknadens parter medansvar för förhållandena på arbetsmarknaden inte är mindre i kriser än under normala freds-förhållanden. Därför ska systemet för krissituationer inte drastiskt avvika från den ordning som under lång tid präglat den svenska arbetsmarknaden i fredstid. Det ansågs därför viktigt att det fanns ett samarbete mellan de ansvariga totalförvarsmyndigheterna och arbetsmarknadens parter. Samarbetet dem emellan skulle inte bara ta sikte på frågor om regel Anpassning eller produktions- och arbetskraftsplanering, utan också på parternas medverkan i olika funktioner inom eller i anslutning till totalförsvaret (prop. 1981/82:179 s. 5–8).

Redan när lagen stiftades gällde ansvarsprincipen, som vi beskrivit i kapitel 3.4.1, och som innebär att den myndighet eller motsvarande som har ansvaret för en viss verksamhet i fred också ska ha det i krig (se t.ex. Ds 1982:3 s. 57). I förarbetena till överläggningskyldighetslagen ansågs det därför lämpligt att det var de ansvariga totalförvarsmyndigheterna som skulle ange de mål- och planeringsföretsättningar som skulle gälla för arbetsmarknadsorganisationerna. Därefter skulle det bli till uppgift för organisationerna själva att undersöka vilka praktiska lösningar som kunde uppnås genom uttryckliga regler i förberedda beredskapsavtal, särskilda förhandlingsordningar, skiljenämnder eller på annat sätt. Arbetet avsågs omfatta både krigsviktig verksamhet och annan verksamhet, t.ex. den verksamhet som bedöms behöva läggas ned i en krissituation. (prop. 1981/82:179 s. 6–7). Vidare uttrycktes förhoppningen att lagen skulle innebära att arbetsmarknadsorganisationerna mera aktivt skulle delta

i försvarsplaneringen, vilket i sin tur skulle göra det möjligt att få till stånd olika åtgärder för nödvändiga anpassningar av lagar och kollektivavtal samt att finna organisatoriska former för parternas deltagande i totalförsvaret (prop. 1981/82:179 s. 4 och Ds A 1982:3 s. 58–59).

12.2.2 Näringsidkares och arbetsmarknadsorganisationernas deltagande i totalförsvarsplaneringen

Enligt överläggningskyldighetslagen är ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare (näringsidkare) skyldiga att på begäran av totalförsvarsmyndigheterna delta i totalförsvarsplaneringen (1 §). En begäran om deltagande i totalförsvarsplaneringen bör enligt förarbetena vara preciserad på lämpligt sätt. Totalförsvarsmyndigheterna bör vidare samordna sina verksamheter så att dubbelarbete undviks på båda sidor. I förarbetena anges också att de kutymer för kontakter som tidigare upparbetats med stöd av föregångaren till lagen från 1948 i görligaste mån bör följas (prop. 1981/82:179 s. 11).

Näringsidkarna ska lämna de upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheten behöver för sitt planeringsarbete samt, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. Har arbetet medfört kostnader kan kompensation utgå (2 §).

Även arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer är skyldiga att delta i totalförsvarsplaneringen (1 §). Utöver skyldigheten att överlägga med totalförsvarsmyndigheterna och varandra, som kommer att behandlas närmare nedan, är de skyldiga att medverka vid övningar inom totalförsvaret och lämna upplysningar eller annat biträde som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete (3 §). I förarbetena anges dock att det ligger i sakens natur att totalförsvarsmyndigheterna inte ska kräva in uppgifter eller planeringsarbete av parterna som kan upplevas som överdrivet eller ekonomiskt oförsvarbart. Lika självklart har det ansetts att arbetsmarknadsparterna engagerar sig på ett sätt som gör planeringen meningsfull och för planeringsarbetet framåt. Om det skulle behövas närmare föreskrifter för totalförsvarsmyndigheternas och arbetsmarknadens par-

ters insatser i planeringsarbetet kan det ske genom tillämpningsföreskrifter för verkställigheten av lagreglerna (prop. 1981/82:179 s. 13).

12.2.3 Överläggningskyldighet om medverkan i totalförsvaret

Överläggningskyldighetslagen innebär två former av överläggningskyldighet, den första avser medverkan inom totalförsvaret och den andra skyldighet att överlägga om kollektivavtal.

Den första överläggningskyldigheten innebär att arbetsmarknadens parter är skyldiga att överlägga med totalförsvarsmyndigheterna om sina uppgifter inom eller i anslutning till totalförsvaret på central, regional och lokal nivå (3 § första punkten). Överläggningskyldigheten gäller organisationernas deltagande i totalförsvaret på olika nivåer, antingen direkt i de olika totalförsvarsorganen eller som formellt fristående parter med konsultativa, informativa eller andra liknande uppgifter i stort eller smått. De är dock inte skyldiga att permanent delta i totalförsvaret eller att ändra sin organisatoriska uppbyggnad. De är bara skyldiga att överlägga om sådana frågor (prop. 1981/82:179 s. 13).

12.2.4 Överläggningskyldighet om kollektivavtal

Den andra överläggningskyldigheten gäller arbetsgivare samt arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som i fredstid är eller brukar vara parter i kollektivavtalsförhandlingar. De är skyldiga att på en totalförsvarsmyndighets begäran överlägga med sin motpart om kollektivavtal för krissituationer som omfattas av totalförsvarsplaneringen (4 §).

Skyldigheten att överlägga om kollektivavtal avser alltså både centrala organisationer, arbetsgivarförbund eller fackförbund, och lokala organisationer, främst då på arbetstagersidan (avdelningar, klubbar eller likande). På arbetsgivarsidan är den lokala kollektivavtalsparten normalt sett ett företag och för dem gäller motsvarande regler. Överläggningskyldigheten gäller slutligen också huvudorganisationer eller motsvarande. De huvudorganisationer som normalt inte är part i kollektivavtalsförhandlingar, t.ex. TCO, berörs dock endast av överläggningskyldigheten gentemot totalförsvarsmyndigheterna i 3 §. Detsamma gäller arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som

normalt inte sluter kollektivavtal på sitt område (prop. 1981/82:179 s. 13–14).

I överläggningskyldigheten ligger en skyldighet att på begäran av en totalförsvarsmyndighet överlägga med motparten för att undersöka vilka möjligheter som finns för att hitta kollektivavtalslösningar på myndigheternas frågor. Det kan gälla anpassning av fredstida kollektivavtal, förhandlingsordningar, skiljenämnder eller liknande. I skyldigheten ligger också att tillsammans med andra avtalsparter inom samma bransch, region, ort eller företag undersöka om samordningsfrågor kan lösas avtalsvägen (se prop. 1981/82:179 s. 13–14).

Syftet är således att överläggningarna ska mynna ut i beredskapsavtal som tillgodoser totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Dessa kan innebära att andra lösningar bedöms vara mer ändamålsenliga än vad som skulle vara fallet vid en tillämpning av den arbetsrättsliga beredskapslagen och dess närliggande lagar. Näringslivet har därmed, tillsammans med arbetsmarknadens organisationer, ett stort ansvar för att det sluts lämpliga beredskapsavtal. Det finns dock inte någon skyldighet för parterna att förhandla om eller faktiskt träffa ett beredskapsavtal (prop. 1981/82:179 s. 14).

Parallellt med överläggningskyldigheten gäller även den allmänna förhandlingsrätten i 10 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, fortsättningsvis kallad medbestämmandelagen. Den bestämmelsen innebär att arbetsgivare och arbetstagarorganisationer har rätt till förhandling om förhållandet mellan arbetsgivaren och sådan medlem i organisationen, som är eller har varit arbetstagarare hos arbetsgivaren. Om endera parten påkallar en sådan förhandling är den andre parten skyldig att närvara och delta i förhandlingarna, även om det inte finns något krav på att förhandlingarna ska leda till ett avtal. Även 10 § medbestämmandelagen kan alltså leda till tecknandet av beredskapsavtal om någon av parterna begär förhandling i en sådan fråga. Totalförsvarsmyndigheten har dock inte någon befogenhet att begära att förhandlingar enligt 10 § medbestämmandelagen ska hållas utan kan möjligen uppmuntra endera parten att påkalla förhandling om tecknande av kollektivavtal om behov finns.

12.2.5 Överväganden om behovet att ändra överläggningskyldigheten

Bedömning: Det behövs inga ändringar i bestämmelserna om arbetsmarknadens parter skyldighet att överlägga med totalförsvarsmyndigheterna om organisationernas uppgifter inom eller i anslutning till totalförsvaret eller deras skyldighet att överlägga med sina motparter om kollektivavtal för krissituationer som omfattas av totalförsvarsplaneringen.

Som vi tidigare har konstaterat i kartläggningen av totalförsvarets behov vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden i kapitel 4 behöver arbetsmarknaden snabbt kunna ställas om och anpassas utifrån de beredskapsförhållanden som råder i hela eller delar av landet. Tillgänglig personal måste kunna användas på det mest ändamålsenliga viset och verksamheterna måste snabbt kunna ställa om sin produktion av varor och tjänster samtidigt som samhällsviktig verksamhet upprätthålls.

Omställningen från fred till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden underlättas av att det finns i förväg ingångna beredskapsavtal. Parterna har därför ett stort ansvar för att träffa, eller i vart fall förbereda, branschanpassade beredskapsavtal redan i fredstid. Detta är särskilt viktigt eftersom det sannolikt kommer vara svårare att finna tid för förhandlingar under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Arbetsgivare och arbetstagarorganisationer behöver dessutom i förväg veta vilka arbetsrättsliga regler som gäller för deras verksamheter. Beredskapsavtalen underlättar således planeringen av personalen och hur den kan nyttjas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Även utvärderingen av Krisavtalet efter covid-19-pandemin stöder slutsatsen att det är av yttersta vikt att avtal för extraordinära förhållanden, så långt som möjligt, sluts i förväg. Det då gällande Krisavtalet omfattade ett stort antal personer verksamma inom samhällsviktig verksamhet, framför allt inom vården men också inom omsorg, infrastruktur och räddningstjänst, och reglerar deras villkor och ersättningar. Det rör sig till stor del om samma yrkeskategorier som även är viktiga för totalförsvarets verksamhet vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Erfarenheterna av Krisavtalet bekräftar vikten av att träffa överenskommelser i förväg, men även av

att kunna göra förändringar allt eftersom situationen förändras. Alla beredskapsavtal måste naturligtvis anpassas efter de förutsättningar som råder i den bransch som de är avsedda att tillämpas i.

Arbetsmarknadens parter kan inte själva förutse alla de behov som kan förväntas uppstå i olika verksamheter vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. För att parterna ska kunna upprätta ändamålsenliga beredskapsavtal behöver de information och stöd av det allmänna.

Det är i dag möjligt att ge sådant stöd genom överläggningsskyldighetslagen. Lagen ger totalförsvarsmyndigheterna rätt att inhämta upplysningar och begära medverkan från, samt överlägga med, näringsidkare och arbetsmarknadsorganisationer. Särskilt överläggningsskyldigheten ger totalförsvarsmyndigheterna möjlighet att förmedla information om de behov som olika verksamheter behöver få tillgodosedda under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och önskemål om att verksamheter anpassas till olika förutsättningar så att parterna kan börja förhandla om beredskapsavtal.

Genom totalförsvarsplaneringen kan näringsidkare och arbetsmarknadens parter således få del av den information som de behöver för att kunna planera sin verksamhet. Totalförsvarsmyndigheterna kan även begära att överläggningar hålls. Detta gör att det finns goda förutsättningar för att beredskapsavtal sluts.

Det går att argumentera för att överläggningsskyldigheten inte är tillräcklig och att arbetsmarknadens parter i stället borde ha en skyldighet att förhandla i totalförsvarsfrågor. En risk med den ordning som gäller kan vara att parterna inte tar överläggningsskyldigheten på tillräckligt stort allvar och därför inte göra nödvändiga anpassningar av beredskapsavtalen för aktuella verksamheter.

Vad som avses med överläggningsskyldighet jämfört med förhandlingsskyldighet är inte helt enkelt att beskriva och några särskilda regler för överläggningens form och innehåll finns inte i lagtexten. Vi bedömer dock att det går att dra en parallell till överläggningsskyldigheten innebörd i 30 § anställningsskyddslagen. I praxis anses att det redan i begreppet ”överläggning” ligger att parterna på ömse sidor har att verka för att den tilltänkta åtgärden blir föremål för en behandling i sak (jfr rättsfallen AD 1988 nr 38, AD 1990 nr 52 och AD 1990 nr 107).

Vi bedömer dock inte att överläggningsskyldigheten behöver skärpas till att i stället bli en förhandlingsskyldighet med reglerna i

medbestämmandelagen som förebild. Det nuvarande systemet på arbetsmarknaden när det gäller parternas mellanhavanden är till stor del baserat på att parterna gemensamt tar ansvar. Överläggningsskyldigheten innebär att parterna behöver samtala med varandra. Om det under överläggningen framkommer behov av förhandlingar kommer troligtvis sådana att hållas. Om endast en av parterna är övertygad om behovet av att förhandla kan även förhandlingsskyldigheten i 10 § medbestämmandelagen tillämpas. Vi bedömer därför att risken för att överläggningsskyldigheten inte skulle leda till förhandlingar när sådana behov finns är mycket liten. Det finns inget som tyder på att parterna inte kommer att ta sitt ansvar för att åstadkomma ändamålsenliga beredskapsavtal.

Vidare innebär en förhandlingsskyldighet inte nödvändigtvis att parterna tecknar ett beredskapsavtal. För detta skulle det behövas en avtalskyldighet och ett sådant tvång skulle strida mot utgångspunkten att arbetsmarknadens parter tar ansvar för förhållandena på arbetsmarknaden.

Vi anser därför att den nuvarande överläggningsskyldigheten är tillräcklig och inte bör ändras. Ingenting har heller framkommit i utredningens kontakter med parterna eller i enkätsvaren som motsäger denna bedömning och vi saknar därför anledning att föreslå ändringar i överläggningsskyldighetslagen.

Om påkallade överläggningar inte skulle leda till de åtgärder som behövs får totalförsvarsmyndigheten överväga andra alternativ. Om inget annat fungerar kan frågan lyftas till regeringen som kan överväga kompletterande lagstiftning. Om behov uppstår under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan även bemyndigandet i den arbetsrättsliga beredskapslagen att föreskriva de ändringar och tillägg som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov i viss arbetsrättslig lagstiftning användas.

13 Anpassningar i arbetsmiljölagen

I detta kapitel redogör vi för beredskapsbestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160). Därefter analyserar vi om det finns behov av att göra några förändringar i lagen eller i den föreskrift som meddelats med stöd av bemyndigandet i lagen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

13.1 Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen är en ramlag som syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö (1 kap. 1 §). Lagen gäller i varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning (1 kap. 2 §). Vid tillämpning av lagens bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet och tillsyn likställs med arbetstagare den som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och annan som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring eller som deltar i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret (1 kap. 3 § 3 p.).

Lagens andra kapitel innehåller grundläggande bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet och utgångspunkten för arbetsmiljöarbetet.

I tredje kapitlet preciseras vilka som har ansvaret för arbetsmiljön. Det gäller främst arbetsgivaren men även arbetstagare, tillverkare och byggherrar omfattas. I kapitlet finns vidare regler för det systematiska arbetsmiljöarbetet som återknyter till de krav som ställs i andra kapitlet samt bestämmelser om företagshälsovård.

I fjärde kapitlet finns bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Regeringen har bl.a. utnyttjat denna möjlighet genom att i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) bemyndiga Arbetsmiljöverket att precisera

de allmänna bestämmelserna i andra och tredje kapitlet genom myndighetsföreskrifter.

I femte kapitlet finns regler om skydd för minderåriga.

I sjätte kapitlet finns regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare att bedriva en på lämpligt sätt organiserad arbetsmiljöverksamhet.

I sjunde kapitlet finns regler om Arbetsmiljöverkets tillsyn över att lagen följs och i åttonde kapitlet finns påföljder för den som bryter mot bestämmelserna.

Arbetsmiljölagen är tvingande och det är därför inte möjligt för arbetsmarknadens parter att komma överens om kollektivavtal som innebär ett sämre skydd för arbetstagaren än vad som framgår av lagens bestämmelser. Lagen utgör således ett golv för eventuella kollektivavtal på arbetsmiljöområdet, s.k. arbetsmiljöavtal. Detta innebär att kollektivavtalen på arbetsmiljöområdet endast kan komplettera arbetsmiljölagen till exempel genom bestämmelser som närmare preciserar skyddsverksamheten.

13.2 Beredskapsbestämmelserna i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen

Enligt 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från arbetsmiljölagen. Regeringen har utnyttjat bemyndigandet för två föreskrifter.

Den första föreskriften finns i 14 § arbetsmiljöförordningen och innebär ett undantag från skyddsombudsstoppbestämmelsen under vissa övningar inom Försvarmakten och kommunal organisation för räddningstjänst.

Den andra föreskriften finns i 14 a § arbetsmiljöförordningen. Bestämmelsen innebär att om riket kommer i krig ska bestämmelserna i 2 kap. arbetsmiljölagen om arbetsmiljöns beskaffenhet tillämpas med beaktande även av totalförsvarets behov. Vidare får avsteg göras från minderårigbestämmelserna i 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen samt från föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, om det är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets behov. Innan ett sådant avsteg görs ska arbetsgivaren om möjligt samråda med berört skyddsombud och Arbetsmiljöverket ska underrättas

om avsteget så snart det kan ske. Bestämmelsen kan vidare tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer om riket kommer i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara.

13.2.1 Bakgrunden till beredskapslagstiftningen i arbetsmiljö- och arbetstidslagen

Arbetsmiljölagen är i princip tillämplig inom hela området för totalförsvarets verksamhet. Lagen är emellertid inte, enligt uttalanden i förarbetena, avsedd för sådan verksamhet som bedrivs under höjd beredskap eller krig. Vid arbetsmiljölagens tillkomst uttalades dock att det i samband med exempelvis en successiv förstärkning av beredskapen i ett visst skede kunde finnas behov av särskilda föreskrifter om arbetsmiljölagens tillämpning inom försvaret. Det bedömdes också finnas behov av att kunna göra undantag från lagen utan att det råder sådana förhållanden, exempelvis vid övningar. Det infördes därför ett bemyndigande i arbetsmiljölagen att meddela föreskrifter om lagens tillämpning inom Försvarmakten och civilförsvaret (prop. 1976/77:149 s. 204–209 och 388).

Ett liknande bemyndigande infördes senare även i arbetstidslagen (1982:673). I samband med införandet av bestämmelsen i arbetstidslagen bedömdes att de båda bemyndigandena skulle utvidgas till att gälla för hela totalförsvaret. Detta motiverades med att Försvarmakten inte kan ses isolerat från samhället i övrigt utan är beroende av verksamheter inom andra statliga och kommunala myndigheter och hos enskilda företag (prop. 1981/82:154 s. 54–55).

Vad gäller totalförsvarets behov av att kunna anpassa arbetsmiljö- och arbetstidsbestämmelserna under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, hänvisar arbetsmiljö- och arbetstidslagens förarbeten till den utredning som redovisas i promemorian Ds A 1982:3 (prop. 1981/82:154 s. 56). I promemorian anges att vid ett krigsutbrott eller under beredskapstillstånd kommer andra betingelser att gälla för produktionen än under normala förhållanden. Nya produkter ska tas fram. Produkter som inte just då tillverkas ska ersätta andra mindre angelägna. Samtidigt får man räkna med att det råder brist på råvaror och komponenter. Gamla maskiner, lokaler och tillverkningsprocesser kan komma att tas i bruk. Hos en del producenter kommer produktionen att öka kraftigt medan den hos en del

andra minskar. Inkallelser kommer samtidigt att drabba stora delar av den ordinarie arbetsstyrkan. Stora och snabba omflyttningar av arbetskraft kan bli nödvändiga. Efter mobilisering behövs dessutom en ökad arbetsinsats från de kvarvarandes sida. Förutsättningarna för en god arbetsmiljö minskar således och förhållandena kan strida mot föreskrifter som meddelats för normala förhållanden med stöd av arbetsmiljölagstiftningen. Ett ökat antal anställda och utökad arbetstid kan också medföra att utrymmen såsom värmestugor, omklädningsrum och matsalar inte fyller kraven enligt föreskrifter eller avtal. Vid utökad arbetstid kan också gränsvärden enligt arbetarskyddsstyrelsens (numera Arbetsmiljöverket) föreskrifter riskera att överskridas (Ds A 1982:3 s. 41–50).

Angående bemyndigandena i arbetsmiljö- och arbetstidslagen och deras förenlighet med grundlag uttalades i förarbetena att civilrättens område, vilket inkluderar arbetsrätten, är förbehållet riksdagen. Riksdagen kan emellertid delegera till regeringen att meddela föreskrifter inom bl.a. arbetsrättens område när det råder sådana förhållanden som avses i 15 kap. 6 § regeringsformen, dvs. att riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Bestämmelsen i 14 a § arbetsmiljölagen bör vara baserad på denna grund. För andra situationer bedömdes inte regeringen kunna ges fullmakt för rent civilrättsliga regleringar. Det bedömdes dock möjligt med delegation under fredskriser på det offentlighetsliga området enligt den dåvarande lydelsen av 8 kap. 7 § regeringsformen. Enligt den bestämmelsen kunde riksdagen i lag ge regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om bl.a. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. Arbetsmiljö- och arbetstidslagen bedömdes vara författningar som rör sådana ämnen där delegation var tillåten enligt den bestämmelsen (prop. 1981/82:154 s. 56). Bestämmelsen i 14 § arbetsmiljöförordningen bör därför vara baserad på denna grund. Arbetsmiljö- och arbetstidslagen fick därför bestämmelser som innebär att regeringen kan meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret i de frågor som avses i lagarna. Det infördes ett generellt bemyndigande i arbetsmiljölagen 1 kap. 5 § och arbetstidslagen 4 § att enligt 15 kap. 6 § regeringsformen meddela föreskrifter i alla frågor under krig, krigsfara eller extraordinära förhållanden och så långt det var möjligt på det offentlighetsliga området under normala förhållanden. (prop. 1981/82:154 s. 56).

Förutom möjligheterna att teckna kollektivavtal i de båda lagarna och arbetsmiljölagens regler om samråd mellan arbetsgivare och arbetstagare bör lagarna vara att anse som offentligrättsliga då de inte avser frågor mellan enskilda utan förhållandet gentemot det allmänna.

Möjligheten att meddela föreskrifter gällande offentligrättsliga regler var då som nu begränsad. Det är t.ex. inte möjligt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Ett bemyndigande baserat på 8 kap. regeringsformen bör därför inte kunna omfatta straffbestämmelserna i 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen och 23 § arbetstidslagen.

I sammanhanget är det värt att nämna att genom den reform som gjordes av regeringsformen på 2000-talet togs listan över delegeringsbara områden i 8 kap. 7 § regeringsformen bort och riksdagen fick möjlighet att delegera till regeringen att meddela föreskrifter på det offentligrättsliga området så länge detta inte uttryckligen förbjuds. En sådan bestämmelse infördes i 8 kap. 3 § regeringsformen. Den hindrar inte föreskrifter på arbetsmiljö- eller arbetstidsområdet om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Detta så länge de inte innebär annan rättsverkan än böter, skatt, utom tull på införsel av varor, eller konkurs eller utsökning. I 8 kap. 7 § regeringsformen regleras numera regeringens primärområde för normgivning (prop. 2009/10:80 s. 221–223).

13.3 Ändringar i arbetsmiljölagen sedan beredskapslagstiftningen tillkom

Arbetsmiljölagen har ändrats flera gånger sedan beredskapsbestämmelserna sågs över i slutet av 1980-talet utan att det har gjorts några överväganden om lagens tillämpning vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Ändringarna innebär sammanfattningsvis att arbetstagarnas rätt att påverka den egna arbetssituationen och att medverka i förändrings- och utvecklingsarbete har stärkts. Det har införts krav på att teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll ska utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som

kan medföra ohälsa eller olycksfall. Det har i tredje kapitlet införts regler om arbetsgivarens ansvar för det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetsgivarens ansvar för företagshälsovård har skärpts. I femte kapitlet har skyddet för minderåriga skärpts. I sjätte kapitlet har skyddsombudens uppgifter utvidgats och de har fått rätt att göra en framställan till Arbetsmiljöverket om föreläggande eller förbud. (se bl.a. prop. 1989/90:60 s. 1, prop. 1990/91:140 s. 1–4, 131–150, prop. 1993/94:186 s. 1 och prop. 1998/99:120 s. 1).

Till viss del beror dessa förändringar i arbetsmiljölagen på införlivandet av EU-rätt och andra internationella åtaganden. Sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs under 1980-talet har Sverige anslutits till EU och åtagit sig andra internationella förpliktelser som inneburit att ändringar gjorts i arbetsmiljölagen. Nedan redogörs för huvuddragen av dessa åtaganden.

EU-rättsakter på arbetsmiljöområdet

EU-lagstiftningen på arbetsmiljöområdet består dels av produkt-direktiv, innebärande regler om vilka säkerhetskrav som tillverkare och leverantörer av produkter ska uppfylla och som kompletteras med tekniska specifikationer, dels av minimidirektiv som anger den lägsta säkerhetsnivå som arbetsplatsen ska uppnå.

Vad gäller minimidirektiv är det centrala direktivet Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet, fortsättningsvis kallat ramdirektivet. Syftet med ramdirektivet är att initiera åtgärder för att främja arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetslivet. I ramdirektivet finns allmänna principer om förebyggande åtgärder, arbetarskydd, eliminering av risker, information, samråd och annan samverkan, utbildning och allmänna riktlinjer för att genomföra dessa principer. Arbetsgivaren är vidare skyldig att svara för att arbetstagarens säkerhet och hälsa tryggas i alla avseenden som är förbundna med arbetet. Efter förslag från kommissionen får ramdirektivets mer allmänna bestämmelser om arbetsmiljön kompletteras med s.k. särdirektiv för särskilda områden, anordningar etc. Det har utfärdats ett tjugotal sådana särdirektiv. De rör vissa minimikrav för arbetstagares säkerhet och hälsa, vid exempelvis användningen av per-

sonlig skyddsutrustning. Särddirektiven har implementerats i svensk rätt genom Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

Ett annat minimidirektiv av intresse för utredningen på arbetsmiljöområdet är rådets direktiv 94/33/EG av den 22 juni 1994 om skydd av minderåriga i arbetslivet, fortsättningsvis kallat minderårigdirektivet. Direktivet reglerar minimiåldern för minderåriga att arbeta och begränsar de arbetsuppgifter som minderåriga kan utföra och under vilka arbetstider de kan utföra dem.

Vad gäller produktdirektiven avser dessa regler om bl.a. de säkerhetskrav som produkterna ska uppfylla för att fritt få levereras och säljas inom medlemsländerna. Säkerhetskraven kompletteras i standarder som på EU-kommissionens uppdrag antas av något av de tre europeiska standardiseringsorganen: Europeiska standardiseringskommittén (CEN), Europeiska kommittén för elektroteknisk standardisering (Cenelec) och Europeiska institutet för telestandarder (ETSI). Till skillnad från minimidirektiven som sätter golvet för regelverket kan medlemsstaterna när det gäller produktdirektiv endast utfärda bestämmelser med exakt samma innehåll. Se vidare Hans Gullberg och Karl-Ingvar Rundqvist, *Arbetsmiljölagen Kommentarer och författningar*, 14 november 2018 version 18 JUNO, under rubriken EU och arbetsmiljön.

Den europeiska sociala stadgan

Sverige har ratificerat stora delar av den europeiska sociala stadgan. Stadgan innehåller i huvudsak bestämmelser om arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, arbetarskydd, förenings- och förhandlingsrätt, socialförsäkring och andra sociala trygghetsanordningar samt familjepolitik. Stadgans syfte är att garantera sociala rättigheter samt höja levnadsstandarden och öka den sociala välfärden.

Relevant i arbetsmiljöhänseende är att Sverige har ratificerat artikel 3 som handlar om säkra och hälsosamma arbetsförhållanden. I förarbetena bedömdes att kravet på att den nationella politiken på arbetsmiljöområdet ska utformas i samråd med parterna på arbetsmarknaden uppfylls genom arbetsmiljölagstiftningen. Reglerna i arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och myndighetsföreskrifter ansågs därför vara utformade på ett sätt som innebär att kraven i artikeln var uppfyllda (prop. 1997/98:82 s. 18).

Sverige har dock inte ratificerat hela stadgan. Exempelvis har artikel 3:4 om att främja en fortgående utveckling av en förebyggande företagshälsovård inte ratificerats. Vid tillfället pågick en utredning om arbetsgivares skyldigheter och företagshälsovårdens uppgifter. Ett beslut om ratificeringen sköts därför på framtiden i avvaktan på resultatet av det arbetet (prop. 1997/98:82 s. 19).

ILO-konventioner

Sverige har ratificerat ett flertal ILO-konventioner på arbetsmiljöområdet, däribland samtliga kärnkonventioner. Vi har inom ramen för detta arbete gått igenom de konventioner som ratificerats efter beredskapsbestämmelserna i arbetsmiljölagen sågs över på 1980-talet. För arbetsmiljölagens del är det främst konventionerna nr 138 om minimiålder för tillträde till arbete och nr 161 om företagshälsovård som är relevanta att lyfta i vår utredning. Dessa behandlas i nedanstående avsnitt.

Barnkonventionen

Sverige har ratificerat Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter från den 20 november 1989, fortsättningsvis kallad barnkonventionen. Konventionen är sedan 2018 svensk lag, se lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Arbetsmiljölagen innehåller bl.a. bestämmelser om skydd för minderåriga, vilka är barn i barnkonventionens mening. Hänsyn måste därför bl.a. tas till barnets bästa vid Anpassningar i arbetsmiljölagens skydd för minderåriga.

13.4 Överväganden och förslag: Beredskapsbestämmelser om arbetsmiljö

Nedan analyserar vi totalförsvarets behov av Anpassningar i arbetsmiljölagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Våra överväganden avser särskilt hur totalförsvarets behov ska vägas in i arbetsmiljöarbetet, om arbetsgivare bör ges möjlighet att göra avsteg från arbetsmiljörregler samt totalförsvarets behov av Anpassningar i

det systematiska arbetsmiljöarbetet, skyddsombudens befogenheter, arbetsgivarens skyldighet att tillhandahålla företagshälsovård och skyddet för minderåriga arbetstagare.

Därefter bedömer vi om det behöver göras några ändringar i bemyndigandet i 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen och föreskriften som meddelats med stöd av bemyndigandet i 14 a § arbetsmiljöförordningen. Eftersom föreskriften i 14 § arbetsmiljöförordningen inte är en beredskapsbestämmelse faller den utanför vårt uppdrag.

I våra bedömningar och vid utformningen av förslagen har vi beaktat EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden.

13.4.1 Analys av behovet att anpassa arbetsmiljölagen till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Bedömning: Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör totalförsvarets behov beaktas vid tillämpning av arbetsmiljölagens regler om arbetsmiljöns beskaffenhet.

Vi har i kapitel 4 redogjort för den kartläggning som vi har gjort över behovet av att anpassa den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen för att kunna tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vår slutsats är att även om sättet att bedriva krig och hur samhället är organiserat har förändrats sedan beredskapsbestämmelserna togs fram, är de krav som totalförsvarets kan ställa på arbetsmarknaden i stort oförändrade. Detta gäller även på arbetsmiljöns område. Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan nämligen andra förutsättningar för produktionen gälla än under normala förhållanden och arbetsmiljöarbetet kan vara utsatt för stora utmaningar. Nya produkter kan behöva tas fram och produkter som inte just då tillverkas kanske behöver ersätta andra, mindre angelägna, produkter. Samtidigt kan det råda brist på råvaror och komponenter. Gamla maskiner, lokaler och tillverkningsprocesser kan komma att tas i bruk. Hos en del producenter kan produktionen förväntas öka kraftigt medan den hos en del andra minskar. Inkallelser kan förväntas drabba en allt större del av den ordinarie arbetsstyrkan ju längre förhållandena pågår. Stora och snabba omflyttningar av arbetskraft kan bli nödvändiga och en ökad arbetsinsats kan behövas från arbetstagare som inte inkallas. Detta medför

att förutsättningarna för en god arbetsmiljö minskar och att föreskrifter som meddelats för normala fredsförhållanden med stöd av arbetsmiljölagstiftningen eller kollektivavtal inte fullt ut kan tillämpas. Ett ökat antal anställda och utökad arbetstid kan också medföra att utrymmen såsom värmestugor, omklädningsrum och matsalar inte fyller kraven enligt föreskrifter eller avtal. Totalförsvaret har således behov av att viktiga verksamheter kan fortsätta trots att det råder svårare förhållanden (jfr Ds A 1982:3 s. 41–50).

För att tillgodose detta behov behöver det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden vara möjligt att göras avsteg från vissa arbetsmiljööregler som tillämpas under normala förhållanden. Exempelvis sådana som föreskriver att vissa maskiner, verktyg och skyddsutrustning ska användas eller att de ska ha en viss standard. Andra exempel kan vara begränsning av vilka lokaler som kan användas för visst arbete och vilken kompetens personalen ska ha.

Totalförsvarets behov av ökad produktivitet på arbetsmarknaden innebär dock inte enbart att det kan behövas fler undantag från bestämmelser i arbetsmiljölagstiftningen. Det ligger även i totalförsvarets intresse att arbetsmarknaden är uthållig och motståndskraftig över tid. I en situation där arbetslokaler och redskap kan vara bristfälliga eller skadade och arbetskraften utsätts för en alltmer pressad situation har arbetsmiljölagstiftningen en viktig roll att spela. Verksamheten måste trots de svårare förhållandena kunna fortsätta på ett så säkert sätt som möjligt. När det görs undantag från gällande säkerhetsbestämmelser måste det därför samtidigt göras nya överväganden om hur det ska kunna ske på ett säkert sätt.

I andra kapitlet arbetsmiljölagen finns bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet. Kapitlet inleds med en bestämmelse om att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället (2 kap. 1 § första stycket). I detta ligger att kravet på god arbetsmiljö kan behöva vägas mot andra viktiga intressen. I förarbetena uttalas nämligen att hänsyn måste tas till arbetets natur när man ställer krav på arbetsmiljön och att det finns för samhället viktiga verksamhetsfält där förutsättningarna i arbetsmiljöhänseende skiljer sig radikalt från andra områden (se prop. 1976/77:149 s. 220 och prop. 1993/94:186 s. 22–24).

Vi bedömer att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör ett sådant intresse även vara totalförsvarets behov av verk-

samheten. Det är också möjligt att formuleringen i 2 kap. 1 § första stycket arbetsmiljölagen kan tolkas så. Med hänsyn till de speciella förhållanden som råder vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden anser vi dock att det finns behov att göra det klart för de som ska tillämpa lagen att kravet på god arbetsmiljö kan behöva vägas mot totalförsvarets intressen.

I dag finns det en sådan bestämmelse i 14 a § första meningen arbetsmiljöförordningen. Den gör det möjligt att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden tillämpa bestämmelserna i 2 kap. arbetsmiljölagen med beaktande även av totalförsvarets behov. Eftersom även bestämmelserna i 3 kap. arbetsmiljölagen ska tillämpas med beaktande av kraven på arbetsmiljöns beskaffenhet enligt andra kapitlet innebär bestämmelsen även att totalförsvarets intressen ska vägas in i bl.a. det systematiska arbetsmiljöarbetet. Vi anser därför att den bestämmelsen är tillräcklig för att hänsyn ska tas till totalförsvarets intressen i arbetsmiljöarbetet.

13.4.2 Arbetsgivare bör inte ges möjlighet att göra avsteg från arbetsmiljölagens bestämmelser

Bedömning: Totalförsvaret har inte behov av att arbetsgivare kan göra avsteg från arbetsmiljölagens bestämmelser under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vi har ovan konstaterats att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan finnas behov av att kunna göra avsteg från vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen för att tillgodose totalförsvarets behov. Bestämmelserna kan exempelvis avse att utrustning ska ha viss standard, att utrymmen ska vara anordnade på ett visst sätt eller att arbetstagare ska ha vissa kvalifikationer. Ett behov av avsteg kan uppfyllas på olika sätt.

Arbetsmiljölagen är en ramlag. I huvudsak innebär den att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka i arbetsmiljöfrågor. Formerna för samverkan styr dock parterna på arbetsplatsen i stor utsträckning själva över. Vi anser inte att det finns något behov av att göra ändringar eller tillägg i dessa bestämmelser under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Det finns dock bestämmelser i arbetsmiljölagen, och även i Arbetsmiljöverkets föreskrifter, som innebär skyldigheter för arbetsgivaren och därför inte är möjliga att göra undantag från utan stöd i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Exempel på sådana bestämmelser är arbetsgivarens skyldighet att tillhandahålla företagshälsovård och förbudet mot att minderåriga anlitas till eller utför visst arbete. Arbetsmiljöverket har också utfärdat en rad föreskrifter som implementerar olika EU-direktiv på arbetsmiljöområdet som arbetsgivare och arbetstagare har att förhålla sig till.

Vår utgångspunkt är att Arbetsmiljöverket och övriga myndigheter i fredstid förbereder de åtgärder som kan förutses behövas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden inom ramen för sin totalförvarsplanering. I planeringen behöver de aktivt bevaka om det uppstår behov av att anpassa de regleringar som de har ansvar för till de rådande förhållandena. Detta arbete kan bestå i att identifiera och förbereda alternativ till föreskrifter som kan förutses vara svåra att efterleva under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Arbetet kan också innebära framtagande av allmänna råd som ger arbetsgivare och arbetstagare stöd i hur totalförsvarets behov kan beaktas i arbetsmiljöarbetet. Vi anser dock att utgångspunkten bör vara att regelverket ska ändras så lite som möjligt under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det kan därför finnas skäl att beakta totalförsvarets behov i samband med upprättandet av nya föreskrifter och vid revidering av befintliga föreskrifter.

Även om behovet av att anpassa arbetsmiljön under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden så långt som möjligt bör utredas och lösas inom ramen för totalförvarsplaneringen är det omöjligt att i fredstid förutse alla behov som kan uppstå under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Oförutsedda behov kan i dag hanteras genom bemyndigandet i 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen. Bestämmelsen gör det möjligt för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om förutsättningarna för att göra avvikelser från arbetsmiljölagen samt förordningar och föreskrifter som meddelats med stöd av arbetsmiljölagen. I samband med sådana avsteg kan även de villkor ställas upp som behövs för att arbetstagarnas säkerhet tillgodoses och att nödvändig tillsyn kan utföras. Det finns även möjlighet för Arbetsmiljöverket att medge undantag från de föreskrifter som verket har meddelat (18 § arbetsmiljöförordningen).

Det finns dock en risk för att regeringen och Arbetsmiljöverket inte hinner med att på kort tid besluta om nödvändiga ändringar i arbetsmiljöregelverket. Ett alternativ är därför att låta arbetsgivare göra avsteg från arbetsmiljölagen och sådana föreskrifter som har meddelats med stöd av arbetsmiljölagen om det är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets behov.

En sådan regel finns i dag i 14 a § arbetsmiljöförordningen. Den innebär att avsteg får göras från två bestämmelser i arbetsmiljölagen gällande skydd för minderåriga arbetstagare och från föreskrifter som meddelats med stöd av arbetsmiljölagen. Innan ett sådant avsteg görs ska arbetsgivaren om möjligt samråda med berört skyddsombud. Arbetsmiljöverket ska vidare underrättas om avsteget så snart det kan ske.

Vi anser dock att det inte är lämpligt att det finns en bestämmelse som ger arbetsgivaren möjlighet att själv besluta om avsteg från arbetsmiljöbestämmelser. Arbetsgivares möjlighet att göra avsteg från bestämmelser i arbetsmiljölagen bör därför inte utökas till fler bestämmelser än i dag. Vad gäller den befintliga möjligheten att göra avsteg från arbetsmiljölagens skydd för minderåriga behandlar vi den frågan nedan.

Vi anser vidare att en bestämmelse som ger arbetsgivare möjlighet att själv bestämma vilka föreskrifter som denne inte ska tillämpa lägger ett för stort ansvar på arbetsgivaren, även om denne samverkar med skyddsombud och ska rapportera avsteg till Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljölagstiftningen är komplex och omfattar ett stort antal verksamheter som ställer olika krav på god arbetsmiljö. Det är svårt att ge arbetsgivare tillräcklig vägledning i hur en sådan bestämmelse ska tillämpas. En så generell bestämmelse kan även befaras få svår-förutsedda konsekvenser för arbetsmiljön där sådana avsteg görs. Arbetsmiljölagstiftningen införlivar vidare ett stort antal EU-direktiv och andra åtaganden som Sverige gjort gentemot bl.a. ILO. Vi anser därför att den befintliga möjligheten att göra avsteg från föreskrifter som meddelats med stöd av arbetsmiljölagen bör avskaffas.

Det är möjligt att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden uppstår behov av att ge arbetsgivare rätt att själv besluta om avsteg från arbetsmiljöbestämmelser som vi inte kunnat förutse inom ramen för detta arbete. I sådant fall är det möjligt för regeringen att meddela en sådan föreskrift och ställa upp relevanta villkor för avstegen. Sådana villkor bör motsvara de som finns i den nuva-

rande bestämmelsen i 14 a § arbetsmiljöförordningen. Om avsteg ska göras från gällande arbetsmiljöbestämmelser måste nämligen detta ske på ett så säkert sätt som möjligt. Eventuellt måste även andra anpassningar göras för att kompensera för de risker som ett avsteg från regelverket kan medföra. Det är därför viktigt att avsteg görs i samråd med skyddsombud om det är möjligt. Vidare, för att Arbetsmiljöverket ska kunna kontrollera att arbetsgivaren har tagit tillräckliga hänsyn till de risker som ett avsteg från arbetsmiljöreglerna medför och utvärdera behovet att ändra sina egna föreskrifter, bör en sådan bestämmelse även innebära en skyldighet att underrätta Arbetsmiljöverket om avsteget så snart det kan ske.

13.4.3 Anpassningar av det systematiska arbetsmiljöarbetet behöver inte göras

Bedömning: Totalförsvaret har inte behov av att arbetsmiljölagens regler om det systematiska arbetsmiljöarbetet anpassas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Sedan beredskapsbestämmelserna i arbetsmiljölagen sågs över på 1980-talet har arbetsgivarens ansvar för att planera, styra och kontrollera arbetsmiljön vidareutvecklats och preciserats. Det systematiska arbetsmiljöarbetet innebär att arbetsgivare ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska vidare utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som detta föranleder. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ska tidsplaneras. Arbetsgivaren ska även i den utsträckning som verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Arbetet ska dokumenteras i handlingsplaner (3 kap. 2 a § första och andra stycket arbetsmiljölagen).

Det systematiska arbetsmiljöarbetet syftar till att flytta tyngdpunkten i arbetsmiljöarbetet från efterhjälpande till förebyggande insatser. I förarbetena ansågs en av förutsättningarna för detta vara att arbetsmiljöfrågor skulle behandlas tillsammans med övriga överväganden rörande verksamheten i dess helhet samt planeras, genomföras och följas upp systematiskt. För att uppfylla kraven på ett

systematiskt arbetsmiljöarbete ansågs en lämplig åtgärd vara att arbetsgivaren på högsta ledningsnivå tydligt beskriver viljeriktning, mål och medel för arbetsmiljöarbetet (prop. 1990/91:140 s. 38–39).

Det går att argumentera för att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör gå att göra avsteg från hela eller delar av det systematiska arbetsmiljöarbetet eftersom det kan vara tidskrävande och administrativt betungande för arbetsgivare. Vi anser dock att det är viktigt att det systematiska arbetsmiljöarbetet upprätthålls även under sådana förhållanden. Som ovan konstaterats kan beredskapsförhållandena innebära att verksamheten behöver anpassa sin verksamhet till sämre utrustning, lokaler, råvaror samtidigt som det kan finnas brist på personal. Tillgänglig personal kan även vara överarbetad eller vara skadad. Det finns därmed en ökad risk för olyckor och verksamhetsavbrott som kan få stora följder för både arbetstagare och totalförsvaret. I en sådan situation är det nödvändigt att arbetsgivaren i samråd med arbetstagarna löpande utreder vilka risker som finns i verksamheten och gör det som är möjligt för att förebygga olyckor. Nyttan av eventuella tidsbesparande eller administrativa lättnader för arbetsgivaren får därför i detta avseende vika för det starka skyddsintresset. Det är därför viktigt att totalförsvarets behov av en tillfredställande arbetsmiljö särskilt tillgodoses vid utförandet av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Vi har ovan föreslagit att 2 kap. arbetsmiljölagen ska tillämpas med beaktande av totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Eftersom kraven på arbetsmiljöns beskaffenhet i 2 kap. arbetsmiljölagen ska beaktas i det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt 3 kap. arbetsmiljölagen anser vi att det inte behövs några ytterligare ändringar.

Vi vill dock tillägga att vi anser att det är viktigt att det systematiska arbetsmiljöarbetet integreras i totalförvarsplaneringen. Det är möjligt att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden snabbt kan visa sig att sättet att organisera arbetsmiljöarbetet under normala förhållanden inte fungerar. Exempelvis kan ordinarie arbetstagarrepresentanter ha inkallats till krigstjänstgöring och därför inte vara tillgängliga. Det är även möjligt att beredskapsförhållandena gör att det behöver hållas fler eller andra typer av möten i arbetsmiljöfrågor. Det är därför viktigt att redan i fredstid göra de överväganden som är möjliga.

13.4.4 Skyddsombudens arbete och skyddsombudsstopp behöver inte ändras

Bedömning: Totalförsvaret har inte behov av att skyddsombudens arbete eller användandet av skyddsombudsstopp förändras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Skyddsombudens arbete

Ett skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och ska verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. I detta syfte ska ombudet inom sitt skyddsområde vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall. Skyddsombuden ska även vaka över att arbetsgivaren uppfyller kraven i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen som bl.a. innebär att arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska också utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ska (6 kap. 4 § första stycket).

Enligt arbetsmiljölagen ska ett eller flera skyddsombud utses på ett arbetsställe som regelbundet sysselsätter minst fem arbetstagare. Skyddsombud ska även utses på andra arbetsställen om arbetsförhållandena så kräver. Skyddsombuden utses av en lokal arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Om det inte finns någon sådan organisation, utses skyddsombud i stället av arbetstagarna (6 kap. 2 §).

Vid arbetsställen där minst 50 arbetstagare är regelbundet sysselsatta ska även en skyddskommitté tillsättas, sammansatt av företrädare för arbetsgivaren och arbetstagarna. En sådan kommitté kan också tillsättas vid mindre arbetsställen om arbetstagarna begär det (6 kap. 8 §). Skyddskommittén ska delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa arbetets genomförande. Den ska noga följa utvecklingen i frågor som rör skyddet mot ohälsa och olycksfall samt verka för tillfredsställande arbetsmiljöförhållanden (6 kap. 9 §).

Sedan beredskapsbestämmelserna i arbetsmiljölagen sågs över på 1980-talet har skyddsombudens uppgifter utvidgats. Dessa ändringar

innebär i huvudsak följande. Skyddsombudet ska övervaka att arbetsgivaren uppfyller sitt ansvar för det systematiska arbetsmiljöarbetet (6 kap. 4 §) och har fått rätt att agera till skydd för inhyrda arbetstagare (6 kap. 6 a § och 7 §§). Vidare, för det fall arbetsgivaren inte beaktar ett skyddsombuds begäran om att åtgärder behöver göras för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö inom skälig tid, har skyddsombud fått möjlighet att göra en framställan till tillsynsmyndigheten, numera Arbetsmiljöverket, om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen (6 kap. 6 a §).

Skyddsombud har vidare stort inflytande. Inte minst genom sin befogenhet att avbryta arbetet (s.k. skyddsombudsstopp) i avvaktan på ställningstagande av Arbetsmiljöverket om ett visst arbete innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa och rättelse inte kan uppnås genast genom att skyddsombudet vänder sig till arbetsgivaren (6 kap. 7 §).

Skyddsombuden har genom sin uppgift att företräda arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och att verka för en tillfredsställande arbetsmiljö en central roll i arbetsmiljöarbetet. Vi anser därför att de kommer att spela en viktig roll under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. I tider där det inte är möjligt att bedriva verksamheten på samma sätt som under normala förhållanden och det kan vara nödvändigt att göra avsteg från skyddsnormer ökar nämligen behovet av att arbetsgivare och arbetstagare samverkar för att hitta lösningar som gör det möjligt att fortsätta verksamheten på ett så säkert sätt som möjligt. Vi anser därför att det är viktigt att skyddsombuden fortsätter sina uppdrag under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det bör därför inte göras några Anpassningar av bestämmelserna om skyddsombud i arbetsmiljölagen för sådana förhållanden.

Särskilt om användandet av skyddsombudsstopp

Det kan argumenteras för att skyddsombudens möjlighet att stoppa verksamheten bör begränsas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Ett skyddsombudsstopp i totalförsvarsviktig verksamhet vid fel tidpunkt kan få stora konsekvenser för verksamheter av betydelse för försvarsförmågan. Det är också möjligt att Arbetsmiljöverket på grund av beredskapsförhållandena inte har förmåga att

snabbt ta ställning till om skyddsombudsstoppet är befogat eller inte vilket i sin tur medför att verksamhetsavbrottet drar ut på tiden.

Vi anser dock att det inte bör göras någon begränsning av skyddsombudens rätt att besluta om skyddsombudsstopp.

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kommer samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i arbetsmiljöfrågor vara viktig. De måste tillsammans kunna hitta lösningar som gör att totalförsvarsviktig verksamhet kan fortsätta trots svåra förhållanden. I en svår situation kan det vara besvärligt om arbetsgivare och arbetstagare inte kan komma överens och skyddsombudet stoppar verksamheten. Att ta bort bestämmelsen om skyddsombudsstopp garanterar dock inte att verksamheten kan fortsätta under farliga förhållanden. Om en situation skulle uppstå som innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagarnas liv eller hälsa utan att arbetsgivaren hör samman arbetstagarnas farhågor eller arbetet kan stoppas på annat lagligt sätt är det exempelvis möjligt att arbetstagarna ändå lägger ner arbetet genom att starta en vild strejk.

Skyddsombudsstoppbestämmelsen tjäna ett viktigt syfte i att den ger arbetstagarna en möjlighet att få sin uppfattning att ett visst arbete innebär omedelbar och allvarlig fara prövad direkt av tillsynsmyndigheten när enighet inte kan nås med arbetsgivaren. Om arbetstagarna i stället lägger ner arbetet och en tvist uppstår mellan arbetsgivare och arbetstagare om arbetstagarnas skyldighet att återuppta arbetet vid en farlig arbetssituation, är det möjligt att den arbetstvisten tar längre tid att lösa än Arbetsmiljöverkets handläggningstid av ett skyddsombudsstopp.

Vi vill dock tillägga att för att bestämmelsen om skyddsombudsstopp ska kunna fungera måste det finnas en tillsynsmyndighet som kan ta ställning till om verksamheten ska fortsätta eller inte. I annat fall skulle bestämmelsen kunna innebära ett veto för arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor vilket inte är avsikten med bestämmelsen och skulle kunna rubba balansen mellan parterna.

Arbetsmiljöverkets verksamhet under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är en fråga för den organisatoriska beredskapen och ligger därför utanför ramen för vårt arbete. Vi utgår dock från att myndigheten kommer fortsätta sitt uppdrag under sådana förhållanden eller att regeringen beslutar att dess uppgifter ska övertas av en annan myndighet enligt 11 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna

under krig eller krigsfara m.m., fortsättningsvis kallad förfarandelagen, om ett sådant behov skulle uppstå. För det fallet regeringen beslutar att Arbetsmiljöverkets uppgifter inte alls ska fullgöras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden får samtidigt överväganden göras om det då finns skäl att även begränsa skyddsombudens möjlighet att besluta om skyddsombudsstopp. Som redogjorts för ovan anser vi dock inte detta vara lämpligt eftersom det kan leda till ett ökat antal olovliga stridsåtgärder eller arbetsnedläggelser som i sin tur kan generera tvister som kan innebära ytterligare påfrestningar på domstolssystemet, likväl som på den totalförsvarsviktiga verksamheten. Det är dock möjligt att sådana konsekvenser är att föredra under de då rådande förhållandena.

13.4.5 Arbetsgivares skyldighet att svara för tillgång till företagshälsovård bör inte begränsas

Bedömning: Arbetsgivares skyldighet att svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå bör inte begränsas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Arbetsgivarnas ansvar för tillgången till företagshälsovård

Arbetsgivaren ska svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå. Med företagshälsovård avses en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Företagshälsovården ska särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa (3 kap. 2 c § arbetsmiljölagen). Bestämmelsen innebär att arbetsgivaren antingen själv ska ha en ordnad företagshälsovård att tillgå på arbetsplatsen eller i annat fall ha tillgång till en extern sådan resurs. Företagshälsovårdens omfattning beror på de behov som identifieras i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsgivaren har således det ekonomiska ansvaret för att det finns en företagshälsovård att tillgå för arbetstagarna (prop. 1998/99:120 s. 17–19).

Bestämmelserna om företagshälsovård i arbetsmiljölagen har utvecklats succesivt sedan beredskapsbestämmelserna i arbetsmiljölagen sågs över på 1980-talet. Ursprungligen växte företagshälsovården i Sverige fram på initiativ av arbetsmarknadens parter. En bestämmelse om företagshälsovård infördes i arbetsmiljölagen 1986. Därefter har arbetsgivaren fått större ansvar för det systematiska arbetsmiljöarbetet samt för arbetsanpassning och rehabilitering av arbetstagare. År 2000 fick företagshälsovårdsregleringen den nuvarande formuleringen. Samtidigt samordnades arbetsgivarens skyldigheter att anordna företagshälsovård med det systematiska arbetsmiljöarbetet (prop. 1984/85:89 s. 33–35 och prop. 1998/99:120 s. 13, 18–24).

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att arbetsmiljölagen, inklusive bestämmelsen i 3 kap. 2 c § om företagshälsovård, följs. Myndigheten får meddela förelägganden mot den som har ett skyddsansvar enligt den bestämmelsen. Ett sådant föreläggande kan även förenas med vite (7 kap. 7 och 9 §§). Endast efter det att alla möjligheter att förmå en arbetsgivare att inom en rimlig tid frivilligt svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver har uttömts torde ett ingripande bli aktuellt. Vid överväganden av om ett föreläggande avseende företagshälsovård ska meddelas eller inte bör rent praktiska hänsyn kunna tas till hur företaget ska kunna införliva föreläggandet (prop. 1998/99:120 s. 23–24).

EU-rätten och Sveriges andra internationella åtaganden

Företagshälsovårdsregleringen har delvis fått sin utformning på grund av ramdirektivet om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet, ILO:s konvention (nr 161) om företagshälsovård och den av Europarådet undertecknade europeiska sociala stadgan, nedan benämnd den sociala stadgan.

Även ramdirektivet innehåller allmänna bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter avseende arbetstagarens säkerhet och hälsa vid arbetsplatsen. Där regleras bl.a. skydd mot och förebyggande av risker i arbetet. Om verksamheten till skydd mot förebyggande av risker i arbetslivet inte kan organiseras på grund av brist på kompetent personal i företaget eller verksamheten ska arbetsgivaren enligt artikel 7.3 anlita sakkunnig hjälp utifrån.

Sverige har ratificerat ILO:s konvention nr 161 som innehåller riktlinjer för en nationell politik om företagshälsovård, företagshälsovårdens uppgifter, organisation och dess verksamhetsvillkor samt allmänna villkor. I konventionen ställs bl.a. krav på att medlemsstaterna åtar sig att utforma, genomföra och med jämna mellanrum revidera en enhetlig nationell politik avseende företagshälsovård (artikel 2).

Företagshälsovård behandlas även i den sociala stadgans artikel 3.4. Enligt den bestämmelsen ska den enskildes rätt till säkra och hälsosamma arbetsförhållanden tryggas genom främjandet av en fortgående utveckling av företagshälsovård med huvudsakligen förebyggande och rådgivande funktion. Sverige har dock inte ratificerat den bestämmelsen i stadgan (prop. 1997/98:82 s. 4).

Vissa arbetsgivare kan ha svårt att tillhandahålla företagshälsovård under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Företagshälsovården förutsätter att det finns personal med sjukvårdskompetens och att viss sjukvård bedrivs. Vidare krävs en viss sjukvård för att bedöma effekterna av företagshälsovårdens åtgärdsarbete (prop. 1998/99:120 s. 25). Det finns således läkare, sjuksköterskor, psykologer och annan vårdpersonal anställda i företagshälsovården. Detta är grupper som under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden även kommer att behövas i samhällets hälso- och sjukvård för att arbeta med de skador som ett krig kan medföra. En del av dem är dessutom sannolikt krigsplacerade i andra verksamheter än inom företagshälsovården.

Vi bedömer att akutsjukvården kan ha så stora behov av personal att det blir svårt att bedriva annan typ av vård. Samhället kan behöva nedprioritera det förebyggande arbetet som bedrivs inom företagshälsovården. Det är också möjligt att prioriteringar behöver göras så att de resurser som finns tillgängliga fördelas till de verksamheter där företagshälsovård kan vara särskilt angelägen. Exempelvis för personal inom Försvarsmakten. Vi befarar därför att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan uppstå betydande svårigheter för arbetsgivare att ordna tillgång till den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver. Kraven på att arbetsgivare ska tillhandahålla ordnad företagshälsovård på arbetsplatsen eller i annat

fall ha tillgång till en extern sådan resurs kan därför behöva mjukas upp så att ytterligare hänsyn tas till enskilda arbetsgivares möjligheter att svara för företagshälsovården.

Vi anser dock inte att det är lämpligt att inskränka eller suspendera arbetsmiljölagens regler om företagshälsovård under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Arbetsgivare bör även under sådana förhållanden tillgodose verksamhetens behov av företagshälsovård så långt det är möjligt. Det är inte säkert att tillgången till nödvändig personal kommer att vara en brist i hela landet och i alla verksamheter samtidigt. En lättnad i regelverket kan därför leda till att arbetsgivare sänker ambitionsnivån i sitt skyddsarbete trots att det finns förutsättningar för god företagshälsovård.

Bristen på utbildad vårdpersonal bör vidare kunna beaktas till viss del inom det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsgivare bör kunna ha en dialog med skyddsombuden om de risker som finns i verksamheten och hur arbetstagarnas behov av förebyggande insatser och rehabilitering kan tillgodoses på bästa sätt under de rådande förhållandena. Tillgången till företagshälsovård är även något som ofta regleras i kollektivavtal.

Därutöver bör en eventuell brist på utbildad vårdpersonal kunna beaktas av Arbetsmiljöverket i den tillsyn som genomförs under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden utan någon ändring i arbetsmiljölagen. Av arbetsmiljölagens förarbeten framgår nämligen att Arbetsmiljöverket kan ta hänsyn till arbetsgivarens praktiska förutsättningar att tillhandahålla företagshälsovård och kan underlåta att meddela ett föreläggande som arbetsgivaren inte kan följa (se prop. 1998/99:120 s. 23–24). Så bör även vara fallet när tillgången till sjukvårdpersonalen är begränsad på grund av krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vi anser därmed att det inte behöver göras någon anpassning av arbetsmiljölagens bestämmelser om företagshälsovård under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

13.4.6 Skyddet för minderåriga arbetstagare bör inte begränsas

Bedömning: Totalförsvaret har inte behov av att skyddet för minderåriga arbetstagare begränsas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Skyddet för minderåriga arbetstagare i arbetsmiljölagen

I femte kapitlet arbetsmiljölagen finns regler som begränsar möjligheten att anlita eller låta minderåriga utföra arbete. Med minderårig avses den som inte fyllt 18 år (5 kap. 1 §).

En minderårig får inte anlitas till eller utföra arbete som medför risk för ohälsa eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på dennes hälsa eller utveckling (5 kap. 3 § första stycket). Denna skyddsbestämmelse förstärks genom att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om villkor eller förbud mot att en minderårig anlitas till eller utför arbete som medför påtaglig risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling. Arbetsmiljöverket har bemyndigats att utfärda sådana (se 5 kap. 3 § tredje stycket, 18 § arbetsmiljöförordningen och prop. 1976/77:149 s. 323–324).

En minderårig får vidare inte som arbetstagare anlitas till eller utföra arbete före året denne fyller 16 år och har fullgjort sin skolplikt. Det finns dock två lättnader från åldersgränsen på 16 år. Dels får en minderårig som fyllt 13 år anlitas till eller utföra lätt arbete som inte är av sådant slag att det kan inverka skadligt på dennes hälsa, utveckling eller skolgång. Dels kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från förbudet att anlita en minderårig som inte fyllt 13 år. Ett sådant undantag får dock endast avse mycket lätt arbete av sådant slag att speciella och betydande tillämpningsproblem skulle uppstå, om undantag inte gavs (5 kap. 2 §). Arbetsmiljöverket har bemyndigande att meddela sådana föreskrifter (18 § arbetsmiljöförordningen). De omfattar t.ex. undantag för vissa arbetsuppgifter inom verksamheter som bedrivs av en familjemedlem utan att vara anställda (12 § AFS 2012:3) och kulturell eller konstnärlig verksamhet och vid sport- och reklamevenemang efter tillstånd från Arbetsmiljöverket (13 § AFS 2012:3).

I dag finns i 14 a § andra meningen arbetsmiljöförordningen en möjlighet att göra avsteg från bestämmelserna i 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen, om det är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets behov. Innan ett sådant avsteg görs ska arbetsgivaren om möjligt samråda med berört skyddsombud. Arbetsmiljöverket ska även underrättas om avsteget så snart det kan ske.

EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Minderårigbestämmelserna i femte kapitlet arbetsmiljölagen har delvis fått sin nuvarande lydelse på grund av internationella åtaganden. Sverige har sedan beredskapsbestämmelsen i 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen och 14 a § arbetsmiljöförordningen togs fram ratificerat ILO:s konvention (nr 38) om minimiålder för tillträde till arbete. Konventionen har dock även tidigare beaktats vid utformningen av arbetsmiljöbestämmelserna (se prop. 1976/77:149 s. 320–322). Ratificeringen av konventionen ledde i huvudsak till att de befintliga minderårigreglerna i arbetsmiljölagen kompletterades med en lägsta åldersgräns för arbete på 13 år. Tidigare fanns det inte någon sådan gräns i arbetsmiljölagen utan den framgick av den dåvarande tillsynsmyndigheten Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (prop. 1989/90:60 s. 14–15).

Vidare finns EU-direktiv i ämnet, nämligen minderårigdirektivet. Direktivet är ett minimidirektiv och förpliktar medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att hindra barnarbete. Direktivet är tillämpligt på ungdomar under 18 år (artikel 2). Minimialdern för arbete får i princip inte fastställas till lägre ålder än där allmän skolplikt upphört, eller i vart fall inte lägre än 15 år (artikel 3 och 4). Medlemsstaterna får föreskriva att direktivet inte ska vara tillämpligt på arbete i hushåll eller ofarliga arbeten i familjeföretag (artikel 2.2). Barn över 13 år kan under vissa förhållanden tillåtas utföra lättare arbete under begränsad tid (artikel 4). Arbetsförhållandena ska anpassas till ungdomar och de ska skyddas från särskilda risker som kan uppstå genom deras ovana eller genom att de inte är fullvuxna. Medlemsstaterna ska därför förbjuda fysiskt eller psykiskt alltför betungande arbeten, arbeten där den unge exponeras för vissa agenser, strålning, buller, eller där olycksriskerna är särskilt stora (artikel 6 och 7).

Det är enligt minderårigdirektivets artikel 13 möjligt att göra undantag från vissa av bestämmelserna i direktivet i händelse av force majeure. Minderårigdirektivets definition av force majeure anknyter till artikel 5.4 i ramdirektivet. Där framgår att med force majeure avses situationer som är ovanliga och oförutsägbara och som ligger utanför arbetsgivarens kontroll, eller för enstaka händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet. Denna undantagsmöjlighet gäller dock endast minderårigdirektivets bestämmelser om begränsningar i arbetstiden

(artikel 8.2), nattarbete (artikel 9.1 b), vilotider (artikel 10.1 b) och raster (artikel 12).

Det finns även liknande regler i den sociala stadgan. De innebär bl.a. att minimiåldern för att få anställning ska fastställas till 15 år, eller 18 år för arbeten som anses vara riskfyllda och hälsofarliga. Det finns dock en möjlighet att göra undantag från 15-årsgränsen för särskilt lätta arbeten som inte inverkar menligt på den minderåriges hälsa, moral eller uppfostran. Personer som har skolplikt får inte anlitas till arbete som hindrar dem att tillgodogöra sig undervisningen (artikel 7.1–7.3). Det är dock möjligt att under vissa förutsättningar göra avsteg från dessa bestämmelser i händelse av krig eller annat nationellt kristillstånd (Del V artikel F).

Bedömning av barnens bästa

Vid en lättnad i arbetsmiljölagens skydd för minderåriga måste barnkonventionen beaktas. Enligt barnkonventionen ska nämligen barnets bästa beaktas vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3). Barnkonventionens definierar i artikel 1 barn som person under 18 år, vilket sammanfaller med definitionen av minderårig i arbetsmiljölagen, minderårigdirektivet, den europeiska sociala stadgan och ILO:s konvention nr 138.

Bestämmelserna i femte kapitlet arbetsmiljölagen syftar till att skydda barn, oavsett ålder, från att utnyttjas i arbetslivet. Öppningen för att låta barn under 13 år i viss del hjälpa till i exempelvis föräldrarnas verksamhet och för barn mellan 13 och 16 år att utföra lättare arbetsuppgifter syftar till att stärka barnens utbildning och utveckling snarare än att de ska utföra en väsentlig arbetsinsats.

Det är möjligt att förhållandena under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan innebära att minderåriga behöver hjälpa till i större omfattning än vad de skulle behöva göra i fredstid. I sådant fall ställs barnets bästa mot totalförsvarets och samhällets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Genom att barnet anlitas till eller utför vissa arbetsuppgifter finns även möjligheten att andra risker mot barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling kan undvikas. Då syftar vi främst på att barnet bidrar till försvarsansträngningen men även på att barnet inte behöver lämnas ensamma i hemmet eller på annan plats för det fall det uppstår behov

att söka skydd. Ett sådant synsätt får dock inte dras för långt. Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden finns det också ett starkt behov av att ge barn en så normal tillvaro som förhållandena tillåter.

Risken för att barn skadas kan även förväntas öka om det görs möjligt för barn som inte fyllt 16 år att utföra annat än lätta arbetsuppgifter. Samma sak gäller om lättnader görs i förbudet mot att låta barn anlitas till att utföra arbete på ett sätt som kan medföra risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling försvagas. Detta gäller särskilt under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden då det kan vara svårt att upprätthålla ett fullgott arbetsmiljöarbete samtidigt som både lokaler, verktyg och vuxna medarbetare kan vara utsatta för stor press och en ansträngd situation.

Vi anser sammantaget att det inte är i enlighet med barnets bästa att ändra arbetsmiljölagens bestämmelser om barnens möjlighet att anlitas till eller utföra arbete under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det är dock möjligt att det är lämpligt att låta barn arbeta i något större omfattning under sådana förhållanden än under normala förhållanden. Det behövs i så fall särskilda ansträngningar för att se till att arbetsmiljön är säker för barnet. Vi återkommer till denna fråga nedan.

Begränsningar av skyddet för minderåriga kan innebära avvikelser från bestämmelser i EU-rättsakter och Sveriges internationella åtaganden

Bestämmelserna i 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen är utformade i enlighet med både minderårigdirektivet och ILO:s konvention nr 138. Avsteg från bestämmelserna som innebär att yngre personer kan arbeta eller att minderåriga kan utföra tyngre eller farligare arbetsuppgifter skulle alltså innebära avvikelser från både minderårigdirektivet och bestämmelserna i ILO:s konvention nr 138. Dessa ställer nämligen krav på att minderårigas arbetsuppgifter ska anpassas och att de först får anställas året de fyllt 15 år och fullgjort sin obligatoriska skolplikt. Vi anser vidare att begränsningar av vilka arbetsuppgifter som är lämpliga för minderåriga att utföra inte bör lättas på under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Snarare kan arbetsförhållandena vara än mer riskfylld för minderåriga i en sådan situation. Undantag från regler om den minderåriges ålder

eller arbetsuppgifternas beskaffenhet omfattas inte av direktivets bestämmelse om force majeure. Det är därmed svårt att öka användandet av minderåriga som arbetskraft under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden utan att avvika från bestämmelser i minderårigdirektivet och den ovan nämnda ILO-konventionen.

Sverige har visserligen till viss del strängare regler i fråga om minimiålder för anställning än vad som anges i ILO-konvention nr 38 och minderårigdirektivet. I Sverige har minimiåldern för anställning fastställts till året den minderåriga fyller 16 år, i stället för året denne fyller 15 år som anges i ILO-konventionen och direktivet. En sänkning av minimiåldern för anställning förutsätter dock även att den minderåriga avslutat den obligatoriska skolgången.

I Sverige är huvudregeln att skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år och upphör vid utgången av vårterminen det tionde året därefter (10 och 12 §§ skollagen [2010:80]). Det är därmed inte möjligt att sänka minimiåldern för anställning utan att även göra ändringar i reglerna om skolplikt i skollagen.

Regeringen har beslutat om särskilda föreskrifter gällande skolan för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. och i förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara. Enligt dessa förordningar ska skolpliktiga barn fortsätta sin utbildning under sådana förhållanden. Förordningarna är utfärdade med stöd av bemyndiganden i förfarandelagen och 8 kap. regeringsformen. Riksdagen har dock inte bemyndigat regeringen att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ändra skollagens bestämmelse om skolpliktens längd.

Vi har inte inom ramen för detta arbete möjlighet att närmare utreda konsekvenserna av att ändra skolplikten under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi anser dock att totalförsvarets eventuella nytta av att minimiåldern för att anlita minderåriga sänks från året denne fyller 16 år till året denne fyller 15 år bör vara mycket liten. Det handlar om oerfaren arbetskraft som endast kan användas i begränsad utsträckning. Vi anser därför sammantaget att den nuvarande föreskriften i 14 a § andra meningen arbetsmiljöförordningen är för bred. Vidare anser vi att det inte finns skäl att i dagsläget föreslå någon ändring av 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Den nuvarande bestäm-

melsen i 14 a § andra meningen arbetsmiljöförordningen bör därför tas bort.

Det är möjligt att det finns arbetsplatser där minderåriga som fyllt 16 år kan arbeta utan att arbetet kan medföra risk för den minderåriges hälsa, men som inte har utvärderats av Arbetsmiljöverket. Det är också möjligt att det finns lätt arbete som det kan vara lämpligt för minderåriga som fyllt 13 år, eller som är yngre än 13 år, att utföra som inte tidigare klassificerats som sådant. Arbetsmiljöverket kan dock redan genom de befintliga bemyndigandena för fredstid i arbetsmiljölagen ta fram sådana regler. Eftersom Arbetsmiljöverkets föreskrifter på området inte utesluter att det finns fler arbetsuppgifter som kan vara lämpliga för den minderåriga att utföra kan även arbetsgivaren göra en sådan bedömning. Det behövs därför ingen beredskapsbestämmelse om undantag från arbetsmiljölagens skydd för minderåriga. Identifieringen av sådana arbetsuppgifter får i stället bli en fråga för totalförvarsplaneringen. Vi anser att en sådan rättstillämpning inte skulle strida mot barnens bästa. Barnens säkerhet i arbetet säkerställs nämligen på samma sätt som under normala förhållanden, så länge arbetsbelastningen ligger på en lämplig nivå.

13.4.7 Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Förslag: Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

Som vi beskrivit i kapitel 4.3 kan krig, krigsfara och extraordinära förhållanden innebära stora påfrestningar på samhället, inklusive arbetsmarknaden. Totalförsvarets behov behöver därför under sådana förhållanden kunna vägas in i arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljölagen är vidare inte avsedd för krigsförhållanden och det är svårt att under normala förhållanden förutse alla de behov av att anpassa lagstiftningen som kan uppstå under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Totalförsvaret har därför behov av att det är möjligt att

göra avsteg från arbetsmiljölagens bestämmelser under sådana förhållanden.

Det nuvarande bemyndigandet i 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen omfattar hela arbetsmiljölagen. Det kan ifrågasättas om det verkligen behövs ett så brett bemyndigande. Arbetsmiljölagen är en ramlagstiftning som överlåter åt arbetsgivare och arbetstagare att närmare precisera hur lagen ska tillämpas. Vidare har Arbetsmiljöverket som förvaltningsmyndighet för arbetsmiljöfrågor breda bemyndiganden att meddela närmare föreskrifter om hur lagen ska tillämpas inom flera områden.

Vi bedömer dock att det inte finns några tyngre skäl för att begränsa det nuvarande bemyndigandet utan anser att det fortfarande bör omfatta hela lagen. Det är nämligen inte möjligt att förutse alla behov som kan uppstå under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det är därför nödvändigt att bemyndigandet är flexibelt och omfattar hela lagen.

Avsteg från arbetsmiljölagens regler under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden måste dock göras med stor försiktighet. Det kommer även under sådana förhållanden vara viktigt att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. I annat fall riskerar samhällets långsiktiga motståndskraft att försämrats.

Bestämmelserna i arbetsmiljölagen är vidare i viss mån utformade efter EU-direktiv och andra internationella förpliktelser. Vid utnyttjandet av bemyndigandet behöver även hänsyn tas till dessa åtaganden.

Bemyndigandets nuvarande utformning avviker dock från hur de andra bemyndigandena för regeringen att meddela föreskrifter under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är utformade. Detta har sin historiska förklaring då bemyndigandet delvis även avsågs kunna tillämpas utan att riket är i krig eller det råder krigsfara eller extraordinära förhållanden. Det är därför inte möjligt att grunda bemyndigandet i den delen på 15 kap. 6 § regeringsformen. I den mån bemyndigandet kan tillämpas utan att det råder krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är det baserat på 8 kap. regeringsformen. Vi anser att detta medför vissa tillämpningssvårigheter. I den del bemyndigandet inte avser krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är det nämligen begränsat till offentlighetsrättsliga bestämmelser i arbetsmiljölagen som inte avser annan rättsverkan än böter. I lagens förarbeten är det dock inte uttalat vilka bestämmelser som detta av-

ser och lagen har vidare fått nya bestämmelser sedan bemyndigandet infördes. Därutöver bör inte riksdagen kunna ge ett bemyndigande enligt 15 kap. 6 § regeringsformen till en myndighet under regeringen. Även detta är en skillnad mot vad som gäller enligt 8 kap. regeringsformen.

Vi anser att bemyndigandet för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör skiljas från ett eventuellt bemyndigande för andra förhållanden. På det sättet kan de olika förhållandena klargöras och det blir tydligare vad som gäller under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi återkommer till frågan om ett bemyndigande för andra förhållanden nedan.

Vad gäller formuleringen av bemyndigandet för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden anser vi, precis som i våra överväganden om den arbetsrättsliga beredskapslagen i kapitel 4.2, att systematiska skäl talar för att det bör formuleras som andra beredskapsbestämmelser. Särskilt beredskapsbestämmelsen i 8 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor kan användas som förebild. Även den bestämmelsen är nämligen ett bemyndigande för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden som placerats i en offentligrättslig lag.

Vi anser därför att bemyndigandet bör formuleras enligt följande. Om Sverige kommer riket i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfaran, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från arbetsmiljölagen.

13.4.8 Ett bemyndigande att meddela föreskrifter under andra förhållanden än krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Förslag: Även om det inte föreligger krig, krigsfara eller extraordinära förhållanden får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från arbetsmiljölagen. Sådana föreskrifter får dock inte avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

Det nuvarande bemyndigandet i arbetsmiljölagen omfattar inte bara krig, krigsfara och sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Bemyndigandet ska även kunna tillämpas i andra situationer där det finns skäl att göra Anpassningar i arbetsmiljölagen för att tillgodose totalförsvarets behov. Exempelvis för att under en övning kunna efterlikna krigsliknande förhållanden. Vi ser inga skäl att ändra denna ordning.

I denna del är bemyndigandet inte grundat på 15 kap. 6 § regeringsformen utan på riksdagens möjlighet enligt 8 kap. regeringsformen att delegera till regeringen att meddela föreskrifter på det offentlighetsrättsliga området. Detta gör att bemyndigandet inte kan tillämpas för att göra avsteg från civilrättsliga regler, som arbetsmarknadens parter rätt att teckna kollektivavtal. Bemyndigandet kan inte heller tillämpas på bestämmelser som gör det möjligt att döma till fängelse. Denna skillnad är dock inte möjlig att utläsa ur lagtexten och kan göra bemyndigandet svårt att tillämpa. Vi anser att detta kan åtgärdas genom att bemyndigandet skiljs från bemyndigandet för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden samt att det, precis som det motsvarande bemyndigandet i 12 § lagen (1998:958) om vilotid för sjömän görs ett tillägg om att bemyndigandet inte gäller föreskrifter om förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

13.4.9 Underställas riksdagen

Förslag: Föreskrifter om sådana Anpassningar av arbetsmiljölagen som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ska underställas riksdagens prövning inom en månad från att de utfärdas. En föreskrift upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Enligt 8 kap. 6 § regeringsformen ska föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av ett bemyndigande enligt regeringsformen underställas riksdagen för prövning om riksdagen bestämmer det.

De flesta lagar som innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter enligt 15 kap. 6 § regeringsformen har en bestämmelse om att föreskrifter ska underställas riksdagen. Det finns dock undantag, se t.ex. bestämmelserna om räddningstjänst under höjd beredskap i lagen om skydd mot olyckor.

I dag finns ingen förpliktelse för regeringen att underställa riksdagen en förordning som utfärdats med stöd av 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen. Inte ens om bemyndigandet används under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Arbetsmiljölagen är förvisso ingen fullmaktslag men innehåller bestämmelser som ger möjlighet för regeringen att utfärda förordningar om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov, vilket gör att den kan jämföras med en fullmaktslag. Arbetsmiljölagen är vidare i huvudsak en offentligrättslig lag och regeringen har redan getts breda möjligheter att förfoga över dess innehåll genom föreskrifter utan något underställande. Allt detta talar emot att det bör införas ett krav på att föreskrifter som regeringen meddelar för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör underställas riksdagens prövning.

Arbetsmiljölagen innehåller dock, trots sin karaktär av offentligrättslig lag, bestämmelser som påverkar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och därmed förutsättningarna för de senares arbetsliv. Lagen är också mycket långtgående och omfattar frågor som berörs av internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig att följa. En lämplig motvikt är därför att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet avseende krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ska underställas riksdagens prövning. Vi föreslår därför att det ska införas en sådan bestämmelse i arbetsmiljölagen.

Vad gäller eventuella farhågor om att underställandet skapar merarbete i en sådan ansträngd situation som sannolikt råder under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden hänvisar vi till resonemanget i kapitel 6.4.7.

13.5 Behovet att ändra de föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet i arbetsmiljölagen

Förslag: Föreskriften i 14 a § arbetsmiljöförordningen innebärande att avsteg får göras från bestämmelserna i 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen samt från föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen ska upphävas.

Lydelsen av 14 a § andra stycket arbetsmiljöförordningens ska justeras så att det överensstämmer med hur andra beredskapsbestämmelser formuleras.

Vi har i kapitel 6.3.2 redogjort för vår bedömning att de ändringar och tillägg som i fredstid kan förutses behöva göras i arbetsrättsliga lagar för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör göras i lag och inte förordning.

För offentligrättslig lagstiftning, som arbetsmiljölagen i huvudsak är, görs dock i regel sådana Anpassningar genom att regeringen utfärdar nödvändiga föreskrifter under fredstid men gör tillämpningen av dem beroende av ett särskilt beslut av regeringen. Förutom i arbetstidsförordningen och arbetsmiljöförordningen finns exempel på sådana föreskrifter i förordningen om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. och i förordningen om verksamheten vid statliga skolor under krig. Vi anser att det inte är lämpligt att nu ändra den ordningen. Vi har i kapitel 13.4.1 bedömt att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden behöver klargöras att totalförsvarets behov ska beaktas i arbetsmiljöarbetet. Detta görs redan i 14 a § arbetsmiljöförordningen. Bestämmelsen behöver därför inte ändras i detta avseende.

I 14 a § första stycket andra meningen framgår att avsteg får göras från bestämmelserna i 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen samt från föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, om det är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets behov. Innan ett sådant avsteg görs ska arbetsgivaren om möjligt samråda med berört skyddsombud. Arbetsmiljöverket ska underrättas om avsteget så snart det kan ske. Vi har i kapitel 13.4.6 bedömt att det inte är lämpligt att arbetsgivare kan göra avsteg från arbetsmiljölagens skydd för minderåriga arbetstagare och att totalförsvarets inte har behov av att skyddet för minderåriga arbetstagare begränsas under krig, krigsfara

och extraordinära förhållanden. Vi har vidare i kapitel 13.4.2. bedömt att det inte bör vara möjligt att göra avsteg från föreskrifter som meddelats med stöd av arbetsmiljölagen. Möjligheten att göra avsteg från 5 kap. arbetsmiljölagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelserna bör därför avskaffas.

Vidare bör bestämmelsens andra stycke justeras så att den överensstämmer med den formulering som vi föreslagit ska gälla för den arbetsrättsliga beredskapslagen, se kapitel 6.4.

14 Anpassningar i arbetstidslagen

I detta kapitel redogör vi för beredskapsbestämmelserna i arbetstidslagen (1982:673). Därefter analyserar vi om det finns behov att göra några förändringar i lagen eller i den föreskrift som meddelats med stöd av bemyndigandet som finns i lagen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

14.1 Arbetstidslagen

Arbetstidslagen gäller i princip alla arbetstagare som utför arbete för en arbetsgivares räkning (1 §). Undantagen avser i huvudsak arbete som utförs utanför arbetsgivarens kontroll, arbete som utförs av arbetstagare i företagsledande ställning eller annars i särskild förtroendeställning. Arbetstidslagen reglerar arbetstidens längd och förläggning. Avsteg från bestämmelserna i arbetstidslagen kan med vissa begränsningar göras genom kollektivavtal (3 §).

Vad gäller arbetstidens längd finns i lagen bl.a. bestämmelser om att ordinarie arbetstid får uppgå till högst 40 timmar i veckan (5 §). Det finns vidare bestämmelser om jourtid (6 §), allmän och extra övertid (7–9 §§) och mertid vid deltidsanställning (10–10 a §§). Den sammanlagda arbetstiden under varje period om sju dagar får uppgå till högst 48 timmar i genomsnitt under en beräkningsperiod om högst fyra månader (10 b §).

Vad gäller arbetets förläggning ska alla arbetstagare ha minst 11 timmars dygnsvila under varje period om 24 timmar (13 §) och minst 36 timmars veckovila (14 §).

Precis som arbetsmiljölagen (1977:1160) är arbetstidslagen i fredstid i princip tillämplig inom hela området för totalförsvarets verksamhet men är inte avsedd för sådan verksamhet som bedrivs under krig eller beredskap (prop. 1981/82:154 s. 54–57). Alla anställda i

totalförsvarets verksamheter omfattas av lagens tillämpning, oavsett om de tas i anspråk med allmän tjänsteplikt eller inte. Arbetstidslagen gäller dock inte personer som utför värnplikt eller civilplikt eftersom de inte är att betrakta som arbetstagare i lagens mening.

14.2 Beredskapsbestämmelser i arbetstidslagen och arbetstidsförordningen

Enligt 4 § arbetstidslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelser från lagen.

Bemyndigandet i 4 § arbetstidslagen tillkom i samband med en ändring av det motsvarande bemyndigandet som nu finns i 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen. Vi redogör för motiven till bemyndigandena i kapitel 13.2.1. Bemyndigandet i 4 § arbetstidslagen är, precis som i 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen, delvis baserat på 15 kap. 6 § regeringsformen och kan därför tillämpas när riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, dvs. sådana förhållanden som vi benämner krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Bemyndigandet i 4 § arbetstidslagen kan dock, precis som 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen, även tillämpas utan att det råder sådana förhållanden. När det inte råder krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är bemyndigandet baserat på 8 kap. regeringsformen, som är mer begränsat än 15 kap. 6 § regeringsformen. Det är därför under sådana förhållanden inte möjligt att anpassa rent civilrättsliga bestämmelser i arbetstidslagen, som t.ex. arbetsmarknadens parter möjlighet att teckna kollektivavtal, utan enbart offentligrättsliga bestämmelser. För krig, krigsfara och extraordinära förhållanden finns det inga sådana begränsningar utan bemyndigandet avser hela lagen.

Regeringen har utnyttjat bemyndigandet i 4 § arbetstidslagen genom att i 4 § arbetstidsförordningen (1982:901) föreskriva att om riket kommer i krig ska den ordinarie arbetstiden enligt 5 § arbetstidslagen vara högst 60 timmar i veckan, bestämmelserna om mertid i 10 § arbetstidslagen ska inte tillämpas och veckovilan enligt 14 § arbetstidslagen ska vara minst 24 timmar under varje period om sju dagar. Detta ska även gälla om riket kommer i krigsfara eller om det

råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara från den tidpunkt som regeringen bestämmer.

14.3 Ändringar i arbetstidslagen sedan den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen tillkom

Arbetstidslagen har ändrats ett flertal gånger sedan de arbetsrättsliga beredskapsbestämmelserna sågs över i slutet av 1980-talet, oftast för att genomföra olika EU-direktiv, utan att det har gjorts några överväganden om lagens tillämpning vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden eller om bemyndigandet att meddela föreskrifter i 4 § är tillräckligt.

Med stöd av bemyndigandet i 4 § arbetstidslagen har en särskild beredskapsbestämmelse förts in i 4 § arbetstidsförordningen. Den trädde i kraft den 1 januari 1990, samtidigt som beredskapsbestämmelsen i 14 a § arbetsmiljöförordningen. Bestämmelsen i 4 § arbetstidsförordningen har inte ändrats sedan ikraftträdandet.

Vad gäller ändringar i arbetstidslagen har möjligheten att göra avsteg från arbetstidslagens regler genom kollektivavtal har begränsats med hänsyn till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden, fortsättningsvis kallat för arbetstidsdirektivet, och direktiv 2019/1152 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen, i den ursprungliga lydelsen. Det har vidare förts in regler om ogiltighet och skadeståndsskyldighet för arbetsgivare som tillämpar ett kollektivavtal som innebär mindre förmånliga regler för arbetstagarna än vad som följer av arbetstidsdirektivet (24 a §) (prop. 1995/96:162, prop. 2003/04:180 och prop. 2021/22:151).

I samband med genomförandet av arbetstidsdirektivet tillfördes arbetstidslagen även nya bestämmelser om högst 48 timmars genomsnittlig veckoarbetstid (10 b §), elva timmars sammanhängande dygnsvila (13 §), arbetstid för nattarbete (13 a §) samt kompensationsledighet vid tillfälliga avvikelser från nuvarande veckoviloregel (14 §). Bestämmelserna gäller dock inte inom offentlig verksamhet för arbete som är speciellt för verksamheten och som är av sådant slag att konflikt inte kan undvikas med direktivet (2 §). Sådant arbete kan exempelvis förekomma inom Försvarmakten, Polismyndigheten och Säker-

hetspolisen eller vid skydds- och beredskapsarbeten (prop. 2003/04:180 s. 1, se även prop. 2013/14:110 s. 574–575).

Undantag har vidare gjorts i arbetstidslagen för när lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik, är tillämplig för att uppfylla direktiv 2005/47/EG av den 18 juli 2005 om avtalet mellan Europeiska järnväggemenskapen (CER) och Europeiska transportarbetarfederationen (ETF) om vissa aspekter på villkoren för anlitande av mobila arbetstagare i gränsöverskridande driftskompatibel trafik inom järnvägssektorn (prop. 2007/08:76 s. 1).

Kravet på dispens från Arbetsmiljöverket för att ta ut extra övertid per kalenderår och extra mertid per kalenderår har tagits bort. I stället anges i lagen att extra övertid och extra mertid får tas ut med högst 150 timmar per arbetstagare under ett kalenderår om det finns särskilda skäl för det och situationen inte varit möjlig att lösa på annat rimligt sätt (8 a § och 10 a §). Det är vidare inte längre möjligt att få dispens från Arbetsmiljöverket om nödfallsövertid per kalendermånad och fyraveckorsperiod. Kravet att söka tillstånd hos Arbetsmiljöverket om nödfallsövertid ska tas ut för längre tid än två dygn har också tagits bort. Skyddsombud har getts möjlighet att göra framställningar till arbetsgivaren om det behövs för att säkerställa att arbetstidslagens krav när det gäller extra övertid, extra mertid och nödfallsövertid följs, samt att få detta prövat av Arbetsmiljöverket (19 a §) (prop. 2010/11:89 s. 1–2).

14.3.1 EU-rättsakter av betydelse för arbetstidslagstiftningen

Arbetstidsregleringen inom EU har vuxit fram gradvis. Relevant för den här utredningen är inledningsvis Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet, fortsättningsvis kallat ramdirektivet, som reglerar olika arbetsmiljöfrågor.

Vad gäller arbetstid antogs först rådets direktiv 93/104/EEG av den 23 november 1993 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (det ursprungliga arbetstidsdirektivet), vilket kom att ändras genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/34/EG av den 22 juni 2000 om ändring av rådets direktiv 93/104/EG, fortsättningsvis kallat ändringsdirektivet. De båda direktiven fördes därefter samman genom arbetstidsdirektivet, utan att något ändrades i sak.

I artikel 2 i ramdirektivet finns en bestämmelse om direktivets räckvidd, vilken även gäller för arbetstidsdirektivet (se artikel 1.3 i arbetstidsdirektivet). Ramdirektivet och arbetstidsdirektivet ska därmed tillämpas på all verksamhet, såväl offentlig som privat. Direktiven är dock inte tillämpliga på sådana offentliga verksamheter, där det inte kan undvikas att förhållanden som är speciella för dessa verksamheter kommer i konflikt med direktivet, exempelvis försvaret, polisen eller viss specifik verksamhet inom civilförsvaret. I dessa fall ska arbetstagarnas säkerhet och hälsa tryggas så långt möjligt mot bakgrund av direktivens syften.

EU-domstolen har i ett antal avgöranden klargjort att undantaget ska tolkas restriktivt och att undantaget inte omfattar den verksamhet som bedrivs under normala förhållanden. Det kan endast göras gällande under specifika förhållanden, när det för ett effektivt utförande av åtgärder till skydd för befolkningen i allvarliga allmänfarliga situationer ställs särskilda krav på verksamheten. Exempel som anges är vid naturkatastrofer, tekniska katastrofer, attentat, allvarliga olyckor eller andra händelser av samma art. Även i en sådan undantags-situation krävs emellertid att behöriga myndigheter så långt som möjligt skyddar arbetstagarnas säkerhet och hälsa (se rättsfallen *Simap mot Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana* mål C-303/98, ECLI:EU:C:2000:528, *Pfeiffer mot Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, mål C-397/01, EU:C:2004:584, *Feuerwehr Hamburg mot Leiter der Feuerwehr Hamburg* mål C-52/04, ECLI:EU:C:2005:467 och *B.K. mot Slovenien*, mål C-742/19, ECLI:EU:C:2021:597).

Arbetstidsdirektivet innehåller minimikrav om bl.a. 11 timmars dygnsvila (artikel 3), 24 timmars veckovila (artikel 5), begränsningar av den genomsnittliga veckoarbetstiden till 48-timmarsregeln (artikel 6) och arbetstidens längd för nattarbete (artikel 8).

Avvikelser från arbetstidsdirektivets regler kan göras genom lag eller kollektivavtal på vissa villkor. Detta gäller bl.a. reglerna om dygnsvila, veckovila och nattarbete i fråga om arbeten som kräver en kontinuitet i servicen eller produktionen. Civilförsvaret är ett exempel på sådan verksamhet. Om avvikelser görs är huvudregeln att arbetstagarna ska ges motsvarande kompensationsledighet. Sådan kompensationsledighet ska följa omedelbart efter den arbetstid som den är avsedd att kompensera (se bl.a. EU-domstolens dom *Jaeger*, C-151/02, ECLI:EU:C:2003:437). I undantagsfall, när det av objek-

tiva skäl inte är möjligt att bevilja sådan kompensationsledighet, ska arbetstagarna i stället erbjudas lämpligt skydd (artiklarna 17 och 18).

Genom ändringsdirektivet kom arbetstidsdirektivet att täcka sektorer och verksamhet som ursprungligen inte omfattades av direktivet. Undantagen för vissa offentliga verksamheter och arbete i arbetsgivarens hushåll samt för mobila arbetstagare, offshorearbetare, arbetstagare ombord på sjögående fiskefartyg och läkare under utbildning i arbetstidsdirektivet finns dock kvar från ramdirektivet.

Arbetstidsdirektivet ska inte heller tillämpas när annan gemenskapslagstiftning innehåller särskilda, mer detaljerande föreskrifter om arbetstidens förläggning för vissa yrken eller arbeten (artikel 14). Sjömän regleras genom rådets direktiv 1999/63/EG av den 21 juni 1999. För mobila arbetstagare inom viss del av vägtransportsektorn gäller vidare särskilda arbetstidsbestämmelser enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/15/EG av den 11 mars 2002 om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter. För flygpersonal inom civilflyget gäller rådets direktiv 2000/79/EG av den 27 november 2000 om genomförande av det avtal om arbetstidens förläggning för flygpersonal inom civilflyget som har ingåtts mellan Association of European Airlines (AEA), Europeiska transportarbetarfederationen (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) och International Air Carrier Association (IACA). För arbetstagare i tågpersonalen i gränsöverskridande driftskompatibel trafik gäller rådets direktiv 2005/47/EG av den 18 juli 2005 som genomför avtal som träffats mellan Europeiska järnvägs gemenskapen (CER) och Europeiska transportarbetarfederationen (ETF).

14.3.2 Andra internationella åtaganden rörande arbetstid

Vad gäller arbetstid har Sverige ratificerat ILO:s konventioner (nr 14) om veckovila i industriarbete, konventionen (nr 47) om 40-timmarsvecka och konventionen (nr 175) om deltidarbete. I konvention (nr 180) om sjömans arbetstid och bemanning på fartyg finns vidare bestämmelser om högsta antal arbetstimmar och minsta antal vilotimmar inom angiven tidsperiod.

Sverige har inte ratificerat konventionerna om arbetstid i industrin samt för affärs- och kontorsanställda (nr 1 och 30), vilka inne-

håller normer om bl.a. att veckoarbetstiden inte ska överstiga 48 timmar med vissa undantag och avvikelser. Sverige har vidare inte ratificerat konvention (nr 106) om veckovila för affärs- och kontorsanställda, konvention (nr 153) om arbetstid och vila vid transporter på väg eller konvention (nr 171) om nattarbete.

Sverige har ratificerat den europeiska sociala stadgan, vari finns bestämmelser om veckovila och om arbetstiden för personer under 18 år. Sverige har dock inte godtagit bl.a. stadgans bestämmelser om skälighetsarbetsdag.

Även de ILO-konventioner och delar av den europeiska sociala stadgan som Sverige inte ratificerat kan dock ha betydelse för rättstillämpningen i Sverige. EU:s arbetstidsreglering har nämligen visst samband med den övriga internationella regleringen av arbetstid. I ingressen till EU:s arbetstidsdirektiv sägs t.ex. att hänsyn bör tas till ILO:s principer när det gäller arbetstidens förläggning, inklusive dem som avser nattarbete. Frågor om arbetstid tas även upp i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (Hans Gullberg m.fl., *Arbetstidslagen Kommentarer och författningar* (2014 JUNO version 4), under rubriken 4. EU:s arbetstidsdirektiv).

14.4 Överväganden och förslag: Beredskapsbestämmelser om arbetstid

Nedan analyserar vi totalförsvarets behov av Anpassningar i arbetstidslagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden samt bedömer om det behöver göras några ändringar i bemyndigandet i 4 § arbetstidslagen. Därefter bedömer vi om den befintliga bestämmelsen i 4 § arbetstidsförordningen behöver ändras.

I bedömningen och vid utformningen av förslagen har EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden beaktats.

14.4.1 Analys av behovet att anpassa arbetstidslagen till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Bedömning: För att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör det vara möjligt för den arbetskraft som finns tillgänglig att arbeta fler och längre dagar med mindre tid för vila och återhämtning.

Vi har i kapitel 4 redogjort för den kartläggning som vi har gjort över behovet av att anpassa den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen för att kunna tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vår slutsats är att även om sättet att bedriva krig och hur samhället är organiserat har förändrats sedan beredskapsbestämmelserna togs fram, är totalförsvarets behov av arbetskraft och en fungerande arbetsmarknad i stort oförändrade. Detta gäller även behovet att kunna anpassa arbetstidslagen till de rådande förhållandena. Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan nämligen andra förutsättningar för produktionen gälla än under normala förhållanden och arbetsmiljöarbetet kan vara utsatt för stora utmaningar. Hos en del producenter kan produktionen förväntas öka kraftigt medan den hos en del andra minskar. Inkallelser kan förväntas drabba en allt större del av den ordinarie arbetsstyrkan ju längre förhållandena pågår. Stora och snabba omflyttningar av arbetskraft kan bli nödvändiga och en ökad arbetsinsats kan behövas från arbetstagare som inte inkallas (jfr Ds A 1982:3 s. 41–50). Totalförsvaret kan därför under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ha behov av att den arbetskraft som finns tillgänglig ska arbeta fler och längre dagar med mindre tid för vila och återhämtning.

En ökning av arbetstidsuttaget på kort sikt måste dock vägas mot totalförsvarets långsiktiga produktionsbehov. Även om det är möjligt att gå upp i arbetstid en period går det inte att upprätthålla en sådan nivå över en längre tidsperiod. Detta har uppmärksammats särskilt i den utvärdering som gjorts av Krislägesavtalet, som beskrivs i kapitel 12.1. I utvärderingen framkom att det var särskilt påfrestande för arbetstagarna att den pågående krissituationen drog ut på tiden och inte tycktes ha något bestämbart slut. Att arbetstagarna inte visste om pandemin skulle ta slut efter sommaren, under året eller vid någon senare tidpunkt. Ju längre krisen pågick ju svårare

blev det för arbetstagarna att upprätthålla den ökade arbetstakten. Det är därför viktigt att en möjlighet att öka arbetstidsuttaget utnyttjas med försiktighet och balanseras med åtgärder som ger arbetstagare tid för vila och återhämtning.

14.4.2 Beredskapsavtal

Bedömning: För att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör det vara möjligt för arbetsmarknadens parter att för sådana förhållanden teckna beredskapsavtal om avsteg från arbetstidslagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Arbetsmarknadens parter kan med stöd av 3 § arbetstidslagen komma överens om avsteg från hela eller delar av arbetstidslagen genom kollektivavtal. Även om dessa kollektivavtal som huvudregel måste slutas eller godkännas av en central arbetstagarorganisation finns det möjlighet att i vissa frågor träffa tillfälliga kollektivavtal på lokal nivå.

Som vi redogjort för i kapitel 6.2.1 anser vi att det är positivt att arbetsmarknadens parter tar ansvar för arbetsmarknaden även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Näringsidkare och arbetsmarknadens parter deltar i totalförvarsplaneringen och har därför goda förutsättningar att komma överens om hur arbetstidslagen behöver anpassas till olika verksamheters och totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Genom 3 § arbetstidslagen finns förutsättningar att kunna träffa beredskapsavtal om nödvändiga avsteg från arbetstidslagen. Vi ser inga behov att göra några begränsningar i möjligheten att göra avsteg från arbetstidslagen i 3 § arbetstidslagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Arbetstidsdirektivets bestämmelser behöver beaktas när föreskrifter om avsteg från arbetstidslagen bestämmelser görs. Direktivet anger att arbetsmarknadens parter kan göra avsteg från viktiga bestämmelser som dygnsvila, veckovila och nattarbete så länge motsvarande kompensationsledighet beviljas de berörda arbetstagarna eller – i undantagsfall, när det inte är möjligt att bevilja sådan ledighet av objektiva skäl – att de berörda arbetstagarna ges lämpligt skydd

(artikel 18). Det är därför lämpligt att sådana frågor i första hand hanteras i beredskapsavtal.

Även om utgångspunkten är att villkoren för arbetstagarna ska regleras i beredskapsavtal finns det dock fortfarande behov av att reglera de Anpassningar som behöver göras i arbetstidslagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Alla arbetsgivare har inte kollektivavtal och för att säkerställa att det inte uppkommer en situation där totalförsvarets behov av att arbetstidslagen anpassas till beredskapssituationen inte tillgodoses bör de ändringar och tillägg som kan förutses i fredstid regleras. Dessa bestämmelser kan även tjäna som utgångspunkt för parternas förhandlingar. Arbetsmarknadens parter bör dock kunna göra avsteg från dessa beredskapsbestämmelser på samma sätt som från bestämmelserna för normala förhållanden.

14.4.3 Ordinarie arbetstid

Bedömning: Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden har totalförsvaret behov av att den ordinarie arbetstiden kan uppgå till högst 60 timmar i veckan.

Det bör inte göras några ändringar i reglerna om att den genomsnittliga arbetstiden ska uppgå till 48 timmar i veckan och arbetstagaes rätt till 11 timmars dygnsvila.

Enligt 5 § arbetstidslagen får den ordinarie arbetstiden uppgå till högst 40 timmar i veckan. Därutöver är det möjligt att ta ut övertid enligt 7 § arbetstidslagen upp till en viss gräns enligt 8–9 §§ arbetstidslagen. Den sammanlagda arbetstiden under varje period om sju dagar får dock högst uppgå till 48 timmar i genomsnitt under en beräkningsperiod om högst fyra månader enligt 10 b § arbetstidslagen.

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kommer totalförsvaret att behöva en större arbetsinsats av tillgänglig arbetskraft. Den nuvarande beredskapsregleringen i 4 § arbetstidsförordningen gör det möjligt att öka den ordinarie veckoarbetstiden till högst 60 timmar när det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov (prop. 1986/87:165 s. 17–18 och 1981/82:179 s. 32). Det tycks dock inte ha gjorts några närmare överväganden om varför just 60 timmar valdes som övre gräns för veckoarbetstiden. Det finns t.ex. inte

några överväganden om hur länge arbetstagare kan upprätthålla ett sådant arbetstidsuttag utan att ta skada.

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kommer sannolikt den arbetskraft som finns tillgänglig att behöva arbeta mer än under normala förhållanden. Det kan råda brist på arbetskraft på grund av inkallelser eller skadade. Det kan vara så att produktionen av nödvändiga varor och tjänster behöver trappas upp för att upprätthålla försvarsförmågan. Det kommer därför finnas behov av att kraftigt öka veckoarbetstiden. Även om den nuvarande nivån på 60 timmars arbetsvecka som finns i 4 § arbetstidsförordningen inte har använts i praktiken bör det vara en nivå som arbetstagare klarar av under en begränsad tid, om det behövs för att uppfylla kortsiktiga produktionsbehov som kan uppstå under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Det är dock inte lämpligt att en ökning av arbetstiden gäller för obegränsad tid. En beredskapsbestämmelse om arbetstid bör i första hand avse tillfälliga behov av ökade arbetsinsatser. Om en viss verksamhet behöver öka sin produktion under en längre period bör fler åtgärder vidtas för att anpassa verksamheten till de rådande förhållandena. Exempelvis bör arbetsstyrkan kunna utökas eller verksamheten organiseras om.

Vi anser mot denna bakgrund att det även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är lämpligt med begränsningen i 10 b § arbetstidslagen om att den sammanlagda genomsnittliga veckoarbetstiden ska uppgå till högst 48 timmar per vecka. Genom att beräkningsperioden är så pass lång som fyra månader bör arbetsgivare ha goda förutsättningar att kunna anpassa sin verksamhet så att perioder där arbetstagare behöver arbeta mycket balanseras av lugnare perioder. Detta skulle även vara i nivå med Krislägesavtalet, där parterna valt att begränsa arbetstidsuttaget med en genomsnittlig veckoarbetstid på 48 timmar i stället för att sätta ett tak på veckoarbetstiden.

Arbetstidslagen genomför i denna del arbetstidsdirektivet och ändringar i arbetstidslagen bör så långt möjligt överensstämma med direktivets minimikrav. Enligt arbetstidsdirektivet ska den genomsnittliga arbetstiden under varje sjudagarsperiod inklusive overtid inte överstiga 48 timmar (artikel 6 b). Vid beräkningen av den genomsnittliga arbetstiden får beräkningsperioden inte överstiga 4 månader

(artikel 16 b). Det är därmed, precis som enligt arbetstidslagen, möjligt att periodvis tillåta en högre veckoarbetstid än 48 timmar.

Arbetstidsdirektivet begränsar även veckoarbetstiden genom att varje arbetstagare ska få minst 11 timmars sammanhängande ledighet per 24-timmarsperiod (artikel 3) och genom att arbetstagare under varje period om sju dagar ska få minst 24 timmars sammanhängande ledighet plus dygnsvilan på 11 timmar (artikel 5).

Vi anser inte att det finns anledning att begränsa arbetstagarnas rätt till 11 timmars dygnsvila, som regleras i 13 § arbetstidslagen. Arbetstagare behöver även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden tid för återhämtning och vila. Vad gäller veckovilan återkommer vi till den frågan nedan.

En ökning av den ordinarie arbetstiden till högst 60 timmar per vecka bör därmed överensstämja med arbetstidsdirektivets bestämmelser så länge den genomsnittliga arbetstiden på 48 timmar i artikel 6 b och bestämmelserna om dygnsvila och veckovila respekteras. Vi föreslår därför ingen ändring i den nuvarande bestämmelsen om att den ordinarie arbetstiden får uppgå till högst 60 timmar i veckan om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov.

Särskilt om viss offentlig verksamhet

Begränsningen av den genomsnittliga veckoarbetstiden till 48 timmar per vecka i 10 b § och dygnsvilan till 11 timmar i 13 § arbetstidslagen hindrar inte att det inom viss offentlig verksamhet kan förekomma längre arbetsveckor. Det gäller när det behövs för sådant arbete som är speciellt för verksamheten och som är av sådant slag att konflikt inte kan undvikas med arbetstidsdirektivet (2 § tredje stycket arbetstidslagen och artikel 17.3 i arbetstidsdirektivet). Detta gäller exempelvis brandmäns och ambulanspersonals arbete under naturkatastrofer, tekniska katastrofer, attentat, allvarliga olyckor eller andra händelser av samma art (se EU-domstolens domar C-303/98 Simap, C-397/01 Pfeiffer, C-52/04 Feuerwehr Hamburg och C-742/19 B.K. mot Slovenien).

Vi bedömer att risken för att sådana förhållanden uppstår kommer att öka under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Eftersom det redan är möjligt att göra avsteg från arbetstidslagens bestämmelse i detta hänseende anser vi att det inte behövs några

ytterligare undantag för att tillgodose totalförsvarets behov. Även i en undantagssituation krävs dock att behöriga myndigheter så långt som möjligt ska skydda arbetstagarnas säkerhet och hälsa (se de ovan angivna domarna från EU-domstolen).

14.4.4 Veckovila

Bedömning: Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden har totalförsvaret behov av att arbetstagares rätt till veckovila kan begränsas till 24 timmar under varje period om sju dagar.

Enligt 14 § arbetstidslagen har arbetstagare rätt till minst 36 timmars sammanhängande ledighet under varje period om sju dagar (veckovila). Det är vidare möjligt att tillfälligt tillåta en kortare veckovila om det föranleds av något särskilt förhållande som inte har kunnat förutses av arbetsgivaren. Sådan avvikelse får endast göras om arbetstagaren ges motsvarande kompensationsledighet.

Enligt den nuvarande beredskapsbestämmelsen i 4 § arbetstidsförordningen ska veckovilan vara minst 24 timmar under varje period om sju dagar. Begränsningen från 36 timmar till 24 timmar är inte närmare motiverad i förarbetena (prop. 1986/87:165 s. 17–18). För att kunna möjliggöra ett högre arbetstidsuttag och effektivare användning av olika produktionsanläggningar kan det dock under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden finnas behov av att begränsa arbetstagares veckovila. Eftersom möjligheten att göra undantag från veckovilan i 14 § arbetstidslagen är begränsad till enstaka, oförutsedda situationer, är det inte möjligt att förlita sig på bestämmelsen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi anser därför att det även fortsättningsvis bör finnas en bestämmelse som gör det möjligt att begränsa arbetstagarnas rätt till veckovila om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov.

Detta innebär dock inte att veckovilan automatiskt ska kortas ner under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. För att arbetstagare ska kunna prestera långsiktigt bör en sådan undantagsbestämmelse endast tillämpas när det finns ett konkret behov av att genom en ökad arbetsinsats uppnå viktiga produktionsmål eller upprätthålla samhällsviktiga funktioner.

Det finns regler om veckovila i arbetstidsdirektivet. Där anges att en arbetstagare under varje period om sju dagar ska få minst 24 timmars sammanhängande ledighet och därutöver 11 timmars dygnsvila (artikel 5). Vi anser att det är eftersträvansvärt att upprätthålla detta även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Arbetstidsdirektivet ger ett visst utrymme att förkorta veckovilan inom vissa verksamheter och när det är särskilt påkallat. Detta utrymme är vidare än det utrymme som ges i 14 § arbetstidslagen (jfr prop. 1995/96:162 s. 32–33). Enligt arbetstidsdirektivet får en veckoledighet om minst 24 timmar tillämpas om det berättigas av sakliga, tekniska eller arbetsorganisatoriska förhållanden (artikel 5). Det är vidare möjligt att göra avsteg från bl.a. arbetstidsdirektivets bestämmelser om veckovila för vissa arbeten som kräver en kontinuitet i servicen eller produktionen, exempelvis för brand- och civilförsvaret (artikel 17.3), vid olycksfall eller då risken för olycksfall är överhängande (artikel 17.3 g) eller i fråga om skiftarbete varje gång ett nytt skift går på och inte kan ta en dygnsvila eller veckovila mellan slutet av ett skift och början av nästa (artikel 17.4 a).

Vi bedömer att den begränsning som vi föreslår ska få göras i veckoarbetstiden under krig, krigsfara och extraordinära omständigheter överensstämmer med arbetstidsdirektivets bestämmelser. Arbetstidsdirektivets bestämmelser gör det möjligt att både hantera tillfälliga arbetsanhopningar som kan vara orsakade av produktionsstopp och att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter under påfrestande förhållanden.

Arbetstidsdirektivet tillåter avvikelser från veckovilobestämmelsen genom kollektivavtal om motsvarande kompensationsledighet beviljas de berörda arbetstagarna eller, i undantagsfall, när det inte är möjligt att bevilja sådan ledighet av objektiva skäl, att de berörda arbetstagarna ges lämpligt skydd. Sådana kollektivavtal tillåts enligt 3 § arbetstidslagen. Mer långsiktiga eller rutinmässiga behov att begränsa veckovilan bör därför omhändertas genom beredskapsavtal.

14.4.5 Mertid

Bedömning: Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden har totalförsvaret behov av att mertidsbestämmelserna i arbetstidslagen inte tillämpas.

Enligt 10 § arbetstidslagen avses med mertid sådan arbetstid som vid deltidсанställning överstiger arbetstagares ordinarie arbetstid och jourtid enligt anställningsavtalet. När det finns behov av ökad arbetstid får mertid tas ut med högst 200 timmar per arbetstagare under ett kalenderår (allmän mertid). Enligt 10 a § arbetstidslagen följer vidare att mertid utöver allmän mertid får tas ut med högst 150 timmar per arbetstagare under ett kalenderår (extra mertid). Extra mertid och allmän mertid får tillsammans inte överstiga 48 timmar per arbetstagare under en tid av fyra veckor.

Reglerna om mertid infördes för att begränsa arbetsgivarens möjlighet att använda deltidсанställda arbetstagare som reservarbetskraft. I förarbetena lyftes att en deltidсанställd, på samma sätt som någon som är partiellt ledig från sin anställning för vård av barn eller utbildning, kan ha behov av att i förväg kunna beräkna arbetstidens omfattning. En begränsning av möjligheten till mertid antogs även motverka att den ordinarie arbetstiden för deltid sätts lägre än vad tjänstgöringsförhållandena motiverar (prop. 1981/82:154 s. 22–23).

Enligt den nuvarande beredskapsbestämmelsen i 4 § arbetstidsförordningen ska bestämmelserna om mertid i 10 § arbetstidslagen inte tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. I förarbetena uttalas att bestämmelserna om mertid bör kunna slopas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, men det finns inga närmare uttalanden om vad detta innebär (prop. 1986/87:165 s. 17–18).

Som konstaterats ovan kommer det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden finnas behov av att arbetstagare arbetar mer när det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. Detta gäller även deltidсанställda. Skälen för mertidsbestämmelsen, att motverka att arbetsgivare använder deltidсанställda som reservarbetskraft, bedöms inte vara lika starka under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det finns därför inte samma behov att under sådana förhållanden begränsa hur mycket deltidсанställda kan arbeta om en ytterligare arbetsinsats behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. Vi anser därför att det är olämpligt att mertidsbestämmelserna begränsar det maximala antal timmar som deltidсанställda kan arbeta utöver ordinarie arbetstid under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Den nuvarande lösningen innebär dock vissa problem. Dels innebär den endast att bestämmelsen om mertid i 10 § arbetstidslagen

inte ska tillämpas. Det behöver därför klargöras vad detta innebär för 10 a § arbetstidslagen som reglerar extra mertid. Beredskapsbestämmelsen är vidare bara tillämplig när det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov medan beräkningsperioden är ett kalenderår. Det kan därför både under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och efter att samhället återgått till normala förhållanden uppstå osäkerhet om vilken tid som ska räknas som mertid.

Vi föreslår därför att mertidsbestämmelserna i 10 och 10 a §§ arbetstidslagen inte ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. På detta sätt blir regeln enkel att tillämpa. Detta innebär att under sådana förhållanden kan samtliga deltidsanställda arbeta mer än sin ordinarie arbetstid så länge arbetstiden inte överskrider gränserna för ordinarie arbetstid, dygnsvila och veckovila. Vi har ovan föreslagit särskilda beredskapsbestämmelser som innebär en ökning av den ordinarie arbetstiden och begränsningar av dygnsvila och veckovila. Men eftersom de bestämmelserna fortfarande är villkorade av att det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov bör de inte alltid vara tillämpliga på deltidsanställda. Vidare är arbetstid utöver ordinarie heltidsmått fortfarande övertid. Vi anser att detta bör vara tillräckligt för att motverka att arbetsgivare förlitar sig på deltidsanställda när tjänstgöringsförhållandena motiverar en heltidsanställning.

14.4.6 Nattarbete

Bedömning: För att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden behöver det inte göras någon ändring av arbetstidslagens regler om nattarbete.

Enligt 13 a § arbetstidslagen finns vissa begränsningar gällande nattarbetande. Med nattarbetande avses den som normalt utför minst tre timmar av sitt arbetspass under natt eller troligen kommer att fullgöra minst en tredjedel av sin årsarbetstid under natt. Med natt avses perioden mellan klockan 22 och klockan 6 (13 a § tredje stycket). Begränsningarna innebär att för nattarbetande får arbetstiden under varje period om 24 timmar inte överstiga 8 timmar i genomsnitt under en beräkningsperiod om högst fyra månader. Det finns vidare vissa ytterligare begränsningar för nattarbete som innebär särskilda risker

eller stor fysisk eller mental ansträngning. Bestämmelsen genomför arbetstidsdirektivets bestämmelse om nattarbete (artikel 8).

Begränsningen gällande nattarbete är motiverad av hänsyn till arbetstagarnas hälsa (arbetstidsdirektivets skäl 7). Enligt arbetstidsdirektivet ska även hänsyn tas till ILO:s principer när det gäller arbetstidens förläggning, inklusive dem som avser nattarbete (skäl 6).

Det finns i de nuvarande beredskapsbestämmelserna ingen möjlighet att utöka nattarbetandet. Vi anser heller inte att det i nuläget behöver införas en sådan möjlighet. Även om det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden finns behov att öka arbetstiden behöver hänsyn tas till arbetstagarnas hälsa för att kunna upprätthålla en uthållig försvarsförmåga över tid. Nattarbete har visat sig innebära påfrestningar på arbetstagarnas hälsa. Eventuella behov av utökat nattarbete i särskilda verksamheter bör kunna tillgodoses genom beredskapsavtal.

14.4.7 Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Förslag: Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

Som vi beskrivit i kapitel 4.3 kan krig, krigsfara och extraordinära förhållanden innebära stora påfrestningar på samhället, inklusive arbetsmarknaden. Totalförsvaret kommer därför sannolikt ha behov av att den arbetskraft som finns tillgänglig arbetar fler och längre dagar med mindre tid för vila och återhämtning. Arbetstidslagen är inte avsedd för krigsförhållanden och det är svårt att under normala förhållanden förutse alla de behov som kan uppstå under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden samt att anpassa lagstiftningen därefter. Totalförsvaret har därför behov av att det är möjligt att göra avsteg från arbetstidslagens bestämmelser under sådana förhållanden.

Det nuvarande bemyndigandet i 4 § arbetstidslagen omfattar hela arbetstidslagen och det kan ifrågasättas om det behövs ett så brett

bemyndigande. Särskilt då arbetstidslagen till stor del genomför olika EU-direktiv bör utgångspunkten vara att Sverige under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ska följa bestämmelser i EU-rättsakter på det arbetsrättsliga området (se kapitel 5.2.1).

Vi anser dock att det nuvarande bemyndigandet bör behållas. Det är inte möjligt att i fredstid förutse alla behov som kan uppstå under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och hur arbetsmarknaden kan behöva bidra till totalförsvaret. Om bemyndigandet är för detaljerat finns risk att det inte är tillräckligt flexibelt för att kunna hantera oförutsedda situationer. Även om vissa bestämmelser till stor del uppfyller EU-direktiv finns det i de allra flesta fall utrymme för nationella anpassningar. Bemyndigandet bör därför även omfatta sådana bestämmelser. Det är vidare sannolikt att behov av att göra ändringar i arbetstidslagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kommer att kräva snabb behandling och att riksdagens prövning därför inte kan avvaktas. Bemyndigandet bör därför omfatta hela lagen.

Bemyndigandets nuvarande utformning avviker dock från hur andra bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är utformade. Detta har sin historiska förklaring då bemyndigandet delvis även avsågs kunna tillämpas utan att riket är i krig eller det råder krigsfara eller extraordinära förhållanden. Det är därför inte möjligt att grunda bemyndigandet i den delen på 15 kap. 6 § regeringsformen. I den mån bemyndigandet kan tillämpas utan att det råder krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är det baserat på 8 kap. regeringsformen. Detta medför vissa tillämpningssvårigheter. I den del bemyndigandet inte avser krig, krigsfara och extraordinära förhållanden omfattas nämligen endast offentlighetsrättsliga bestämmelser. I lagens förarbeten är det dock inte uttalat vilka bestämmelser som detta avser och lagen har vidare fått nya bestämmelser sedan bemyndigandet upprättades. Därutöver bör inte riksdagen kunna ge ett bemyndigande enligt 15 kap. 6 § regeringsformen till en myndighet under regeringen. Även detta är en skillnad mot vad som gäller enligt 8 kap. regeringsformen.

Vi anser att bemyndigandet för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör skiljas från ett eventuellt bemyndigande för andra förhållanden. På det sättet kan de olika förhållandena klargöras och det blir tydligare vad som gäller under krig, krigsfara och extraordi-

nära förhållanden. Vi återkommer till frågan om ett bemyndigande för andra förhållanden nedan.

Vad gäller formuleringen av bemyndigandet för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden anser vi, precis som i våra överväganden om den arbetsrättsliga beredskapslagen i kapitel 4.2, att systematiska skäl talar för att det bör formuleras som andra beredskapsbestämmelser. Särskilt beredskapsbestämmelsen i 8 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor bör användas som förebild. Även den bestämmelsen är nämligen ett bemyndigande för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden som placerats i en offentlighetslag.

Vi anser därför att bemyndigandet bör formuleras enligt följande. Om Sverige kommer riket i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfaran, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från arbetstidslagen.

14.4.8 Ett bemyndigande att meddela föreskrifter under andra förhållanden än under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Förslag: Även om det inte föreligger krig, krigsfara eller extraordinära förhållanden får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från arbetstidslagen. Sådana föreskrifter får dock inte avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

Bemyndigandet i 4 § arbetstidslagen för regeringen att meddela föreskrifter om avsteg från arbetstidslagen omfattar, precis som det motsvarande bemyndigandet i 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen, inte bara krig, krigsfara och sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Bemyndigandet ska även kunna tillämpas i andra situationer där det finns skäl att göra Anpassningar i arbetsmiljölagen för att tillgodose totalförsvarets behov. Vi ser inga skäl att ändra denna ordning.

I denna del är bemyndigandet inte grundat på 15 kap. 6 § regeringsformen utan på riksdagens möjlighet att enligt 8 kap. regeringsformen delegera till regeringen att meddela föreskrifter på det offentligrättsliga området. Detta gör att bemyndigandet inte kan tillämpas för att göra avsteg från civilrättsliga regler, som exempelvis arbetsmarknadens parter rätt att teckna kollektivavtal. Bemyndigandet kan inte heller tillämpas på bestämmelser som gör det möjligt att döma till fängelse. Denna skillnad är dock inte möjlig att utläsa ur lagtexten och kan därför göra bemyndigandet svårt att tillämpa. Vi anser, precis som vi redogjort för gällande arbetsmiljölagen i kapitel 13.4.8, att detta kan åtgärdas genom att bemyndigandet skiljs från bemyndigandet för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden samt att det görs ett tillägg om att bemyndigandet inte gäller föreskrifter om förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

14.4.9 Underställas riksdagen

Förslag: Föreskrifter om sådana Anpassningar av arbetstidslagen som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ska underställas riksdagens prövning inom en månad från att de utfärdas. En föreskrift upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Enligt 8 kap. 6 § regeringsformen ska föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av ett bemyndigande enligt regeringsformen underställas riksdagen för prövning om riksdagen bestämmer det.

De flesta lagar som innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter enligt 15 kap. 6 § regeringsformen har en bestämmelse om att föreskrifter ska underställas riksdagen. Det finns dock undantag, se t.ex. bestämmelserna om räddningstjänst under höjd beredskap i lagen om skydd mot olyckor.

I dag finns ingen förpliktelse för regeringen att underställa riksdagen en förordning som utfärdats med stöd av 4 § arbetstidslagen. Inte ens om bemyndigandet används under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Arbetstidslagen är förvisso ingen renodlad

fullmaktslag men innehåller bestämmelser som ger möjlighet för regeringen att utfärda förordningar om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov vilket gör att den kan jämföras med en fullmaktslag.

Arbetstidslagen innehåller, trots sin karaktär av offentlighetslag, bestämmelser som påverkar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagarna och därmed förutsättningarna för de senares arbetsliv. Det föreslagna bemyndigandet är också mycket långtgående men som vi redogjort för ovan anser vi inte att det bör begränsas eftersom det kan inverka negativt på dess syfte att stärka totalförsvaret. En lämplig motvikt till är därför att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ska underställas riksdagens prövning. Vi föreslår därför att det ska införas en sådan bestämmelse i arbetstidslagen.

Vad gäller eventuella farhågor om att underställandet skapar merarbete i en sådan ansträngd situation som sannolikt råder under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden hänvisar vi till resonemanget i kapitel 6.4.7.

14.5 Bedömning av behovet att ändra föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet

Förslag: Föreskriften om mertid i 4 § första stycket arbetstidsförordningen ska ändras till att arbetstidslagens regler om mertid inte ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lydelsen av 4 § andra stycket arbetstidsförordningen ska justeras så att det överensstämmer med hur andra beredskapsbestämmelser formuleras.

Vi har i kapitel 6.3.2 redogjort för vår bedömning att de ändringar och tillägg som i fredstid kan förutses behöva göras i arbetsrättsliga lagar för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör göras i lag och inte förordning.

För offentlighetslagstiftning, som arbetstidslagen, görs dock i regel sådana Anpassningar genom att regeringen utfärdar nödvändiga föreskrifter under fredstid men gör tillämpningen av dem beroende av ett särskilt beslut av regeringen. Förutom i arbetstidsförordningen och arbetsmiljöförordningen finns exempel på sådana före-

skrifter i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. och förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig. Vi anser att det inte är lämpligt att nu ändra den ordningen.

Vi har i kapitel 14.4.3–14.4.5 konstaterat att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden behöver göras ändringar i arbetstidslagens regler om ordinarie arbetstid, mertid och veckovila. Den nuvarande föreskriften i 4 § arbetstidsförordningen uppfyller totalförsvarets behov av ändringar i arbetstidslagen vad gäller den ordinarie arbetstiden och veckovilan. Vi anser dock att bestämmelsen bör ändras så att det är tydligt att arbetstidslagens bestämmelser om mertid i 10 § och 10 a § inte ska tillämpas om riket kommer i krig eller om regeringen förordnar så. Eftersom den bestämmelsen ska gälla generellt under sådana förhållanden bör den införas i ett nytt andra stycke.

Bestämmelsens andra stycke bör flyttas till ett nytt tredje stycke och justeras så att den överensstämmer med den formulering som vi föreslagit ska gälla för den arbetsrättsliga beredskapslagen, se kapitel 6.4.2.

15 Anpassningar i andra arbetstidsregleringar

I detta kapitel redogör vi för de andra arbetstidsregleringar som har tagits fram sedan slutet av 1980-talet och som vi bedömer kan ha betydelse för totalförsvaret. Därefter analyserar vi om det finns behov av att göra några Anpassningar i dem för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetsrättslig beredskapslagstiftning.

15.1 Vilotid för sjömän

Den 30 juni 2002 trädde lagen (1998:958) om vilotid för sjömän i kraft. Lagen gäller för sjömän som är anställda för fartygsarbete på svenskt fartyg. Lagen gäller inte för fiskefartyg och fartyg som används i verksamhet som har direkt anknytning till fiske, räddningsfartyg när de används som sådana, fritidsfartyg, eller arbete som omfattas av lagen (2016:960) om arbetstid vid inlandssjöfart. Bestämmelserna gäller även andra anställda än sjömän som utför fartygsarbete som beräknas pågå under längre tid än en vecka, de personer som utan att vara anställda tjänstgör i någon funktion på ett fartyg och är vaktindelade.

Enligt lagen har sjömän rätt till vilotid. Den bör förläggas så att de får vila en dag i veckan och på allmän helgdag. Vilotiden får inte understiga 10 timmar under varje tjugofyratimmarsperiod och 77 timmar under varje sjudagarsperiod (4 §). Arbetstiden för sjömän får uppgå till högst 48 timmar per vecka i genomsnitt under en beräkningsperiod på tolv månader (7 b §).

Lagen innehåller vidare en beredskapsbestämmelse innebärande att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret. Enligt bestämmelsens andra stycke får dock inte föreskrifter meddelas som avser förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag (12 §).

Bestämmelsen motsvarar den regel som tidigare fanns i 21 § sjöarbetstidslagen (1970:105) och bestämmelsens första stycke överensstämmer med de bemyndiganden som finns i 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160) och 4 § arbetstidslagen (1982:673). Likt bestämmelserna i arbetsmiljölagen och arbetstidslagen avser det nu aktuella bemyndigandet inte bara att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden utan även i andra situationer, t.ex. för av att höja beredskapen inom fredsorganisationen utan att beredskapen behöver höjas för totalförsvaret i övrigt (se prop. 1997/98:128 s. 19 och prop. 1987/88:3 s. 127–130). I förarbetena anges dock att det av grundlagsskäl fanns behov av att begränsa bemyndigandet till att inte avse förhållanden mellan enskilda och inte heller förhållanden som annars måste meddelas i lag (se prop. 1987/88:3 s. 129–130 och 1984/85:212 s. 176). Den bedömningen är giltig för ett bemyndigande som inte gäller krig, krigsfara och extraordinära förhållanden eftersom ett sådant bemyndigande endast kan baseras på 8 kap. regeringsformen. Av motiven framgår dock att bestämmelsen även avsåg krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. För sådana förhållanden är det möjligt att bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter enligt 15 kap. 6 § regeringsformen (se kapitel 3.1.2 och 13.2.). Som bestämmelsen är formulerad verkar dock regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter även vara begränsat under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Lagen ersatte den tidigare sjöarbetstidslagen och anpassar svensk lagstiftning till två konventioner som reglerar sjömäns vilotid. De berörda konventionerna är dels den av Internationella arbetskonferensen år 1996 antagna konventionen (nr 180) om sjömäns arbetstid och bemanningen på fartyg, dels den av Internationella sjöfartskonferensen år 1995 reviderade konventionen om normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning.

15.1.1 Överväganden om behovet av Anpassningar i lagen om vilotid för sjömän

Förslag: Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

Även om det inte föreligger sådana förhållanden får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från denna lag. Sådana föreskrifter får dock inte avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

Regeringens föreskrifter för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ska underställas riksdagens prövning inom en månad från att de utfärdas. En föreskrift upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Vi ser inget behov av att göra några Anpassningar i sjömäns rätt till vilotid under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Lagen gör det redan möjligt för sjömän att arbeta stora delar av dygnet under tiden som de är ute till sjöss och de har precis som andra arbetstagare behov av tid för vila och återhämtning.

Vi bedömer dock, precis som uttalandena i förarbetena, att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan uppstå behov av att anpassa lagstiftningen som inte går att förutse under normala förhållanden. Vi anser därför att totalförsvaret fortfarande har behov av att regeringen får föreskriva sådana ändringar och tillägg som behövs i lagen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vi anser dock av samma skäl som gäller för arbetsmiljölagen och arbetstidslagen, se kapitel 13.4.7–13.4.9 och 14.4.7–14.4.9, att bestämmelsen bör formuleras på ett annat sätt än i dag. Bemyndigandet bör i stället formuleras på samma sätt som andra beredskapsbestämmelser som innehåller bemyndiganden för regeringen vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi ser vidare inget behov av att begränsa bemyndigandet i denna del så att det inte gäller föreskrifter

om förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag. Ett bemyndigande för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan baseras på 15 kap. 6 § regeringsformen. Det finns då inget hinder mot att bemyndigandet även omfattar civilrättsliga bestämmelser eller att regeringen meddelar föreskrifter i ämne som under normala förhållanden ska göras genom lag. Vi anser vidare att en sådan begränsning kan vara olämplig under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden eftersom det kan finnas behov att göra snabba ändringar i lagen. Riksdagens inflytande kan vidare tryggas genom att regeringens föreskrifter ska underställas riksdagen. Vi föreslår därför att begränsningen av bemyndigandet i andra stycket inte bör gälla föreskrifter för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vad gäller bemyndigandet att meddela föreskrifter när det inte råder krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, ser vi inga skäl att begränsa den befintliga föreskriftsrätten. I denna del är det även lämpligt att det av paragrafen framgår att föreskrifterna inte får avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

Slutligen anser vi att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet för krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör underställas riksdagen. Även i dessa delar hänvisas till skälen gällande arbetsmiljölagen och arbetstidslagen.

15.2 Vägarbetstidslagen

Den 1 juli 2005 trädde lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, fortsättningsvis kallad vägarbetstidslagen i kraft. Lagen ska tillämpas på arbete som utförs av mobila arbetstagare som är anställda av företag etablerade i en medlemsstat i EU och av förare som är egenföretagare under förutsättning att arbetstagaren eller egenföretagaren deltar i sådana vägtransporter där vissa särskilda EU-rättsakter ska tillämpas (1 §). Dessa EU-rättsakter är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85, eller Europeiska överenskommelsen om arbets-

förhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (AETR-överenskommelsen).

Med mobil arbetstagare avses varje arbetstagare som ingår i den del av personalstyrkan som förflyttar sig och som är anställd av ett företag som utför person- eller varutransporter på väg för andras eller egen räkning (1 b §).

I vägarbetstidslagen finns särskilda regler om arbetstid för mobila arbetstagare som gäller i stället för arbetstidslagen. De innebär likt arbetstidslagen att den ordinarie arbetstiden får uppgå till högst 40 timmar i veckan (5 §) och att den sammanlagda arbetstiden får uppgå till högst 48 timmar per vecka i genomsnitt under en beräkningsperiod om högst fyra månader. Till skillnad från arbetstidslagen får dock den sammanlagda arbetstiden endast vid vissa särskilt angivna undantag överstiga 60 timmar per vecka (12 §). I vägarbetstidslagen finns vidare särskilda bestämmelser om övertid (6–9 §§), mertid (9 §) och nattarbete (14–15 §§).

Vägarbetstidslagen innehåller inte några regler om dygns- eller veckovila. Det finns dock sådana regler för mobila arbetstagare i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 och AETR-överenskommelsen. De innebär i korthet att en normal dygnsvila ska uppgå till minst nio timmar sammanhängande vila och att en normal veckovila avser en viloperiod om minst 45 timmar (artikel 3 g–h och 8 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006).

Vägarbetstidslagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/15/EG om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter, fortsättningsvis kallat vägarbetstidsdirektivet. Vägarbetstidsdirektivet är ett s.k. minimidirektiv och innehåller bl.a. regler om maximal veckoarbetstid på 60 timmar, genomsnittlig veckoarbetstid om 48 timmar samt för nattarbete och raster. Det är möjligt att göra undantag från vägarbetstidsdirektivets bestämmelser om maximal och genomsnittlig veckoarbetstid samt om nattarbete om det behövs av objektiva eller tekniska skäl eller skäl som rör arbetets organisation. Vid införandet av direktivet i svensk rätt valdes dock att reglera samtliga regler om arbetstid för yrkesgruppen i en och samma lag. I vägarbetstidslagen infördes därför även regler om ordinarie arbetstid, övertid och mertid samt andra arbetsrelaterade frågor trots att dessa frågor inte behandlas i vägarbetstidsdirektivet. Reglerna utformades med förebild i motsvarande bestämmelser i arbetstidslagen (prop. 2004/05:132 s. 52).

Arbetsmarknadens parter kan genom ett kollektivavtal som har slutits av en central arbetstagarorganisation göra undantag från vägarbetstidslagens bestämmelser om ordinarie arbetstid, övertid och mertid. Genom ett sådant avtal är det dock inte möjligt att föreskriva att den genomsnittliga veckoarbetstiden under beräkningsperioden får överstiga 48 timmar (2–4 §§).

Regeringen har inga möjligheter att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret om avvikelser från lagen. Emellertid kan regeringen meddela särskilda föreskrifter om arbetstidens förläggning vid vägtransporter och luftfart enligt 18 § arbetstidslagen. Sådana föreskrifter ska kunna utfärdas när det behövs regler som av trafiksäkerhetsskäl är mer långtgående än arbetsmiljölagstiftningen (se prop. 1976/77:149 s. 411 och prop. 1981/82:154 s. 73). Dessa föreskrifter kan även omfatta mobila arbetstagare enligt vägarbetstidslagen.

Genom lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer har regeringen även bemyndigats att meddela föreskrifter om bl.a. trafik på väg eller i terräng (1 § första stycket 8), och kör- och vilotider vid vägtransporter (1 § första stycket 14).

15.2.1 Överväganden om behovet att meddela föreskrifter om ändringar och tillägg i vägarbetstidslagen

Förslag: Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

Regeringens föreskrifter för att tillgodose totalförsvarets behov ska underställas riksdagens prövning inom en månad från att de utfärdas. En föreskrift upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Precis som vi redogjort för gällande arbetstidslagen, se kapitel 14.4.1, måste det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden vara möjligt för den arbetskraft som finns tillgänglig att arbeta fler och längre dagar med mindre tid för vila och återhämtning. Detta behov

måste dock balanseras mot arbetstagarnas behov av återhämtning så att en ökning av arbetstidsuttaget inte äventyrar samhällets långsiktiga motståndskraft. När det gäller vägtransporter anser vi att även trafiksäkerheten måste vägas in. Ett ökat antal trafikolyckor riskerar nämligen inte bara att skada den aktuella arbetstagaren och andra medtrafikanter utan kan även innebära skador i viktig infrastruktur och begränsad framkomlighet, vilket i sin tur kan störa försvarsansträngningen. Vägarbetstidslagens syfte att förbättra vägtrafiksäkerheten, och sörja för mobila arbetstagares säkerhet och hälsa, är alltså även viktig under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vägarbetstidsdirektivets och arbetstidsdirektivets bestämmelser i denna del bör även så långt som möjligt upprätthållas även vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vi anser att eventuella behov av avsteg från lagen i första hand bör kunna tillgodoses genom kollektivavtal. Arbetsmarknadens parter har stora möjligheten att göra avsteg från vägarbetstidsdirektivet och arbetstidsdirektivet. Näringsidkare och arbetsmarknadens parter deltar vidare i totalförsvarsplaneringen och kan därigenom få god insikt i vilka behov som totalförsvaret kan ha av mobila arbetstagare under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Parterna bör därför ha goda möjligheter att träffa beredskapsavtal om nödvändiga avsteg från lagen.

Därutöver finns det redan viss möjlighet att genom annan lagstiftning meddela föreskrifter om kör- och vilotider vid vägtransporter. Vi befarar dock att det kan uppkomma situationer där parterna inte har träffat några beredskapsavtal eller de beredskapsavtal som har träffats inte är tillräckliga för att tillgodose totalförsvarets behov. Det kan även uppkomma situationer där totalförsvarets behov inte kan tillgodoses genom de befintliga möjligheterna att meddela föreskrifter om lagen. Dessa bemyndiganden syftar nämligen inte på att tillgodose totalförsvarets behov och är utformade med stöd av 8 kap. regeringsformen.

Vi har angående arbetstidslagen lämnat förslag på ett bemyndigande för regeringen att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden meddela föreskrifter om sådana ändringar och tillägg i lagen som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. Föreskriftsrätten omfattar bl.a. arbetstidslagens regler om ordinarie arbetstid, övertid och mertid, som motsvarar bestämmelser i vägarbetstidslagen. Systematiska skäl talar för samma föreskriftsmöjlighet bör

gälla för vägarbetstidslagens bestämmelser. Vi anser därför att det behövs ett bemyndigande för regeringen att under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden föreskriva sådana ändringar och tillägg i vägarbetstidslagen som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. Av samma skäl som redogjorts för gällande arbetstidslagen, bör sådana föreskrifter underställas riksdagens prövning, se kapitel. 14.4.9.

Vi anser vidare att en sådan bestämmelse mer naturligt hör hemma i vägarbetstidslagen, likt bemyndigandena i arbetsmiljölagen, arbetstidslagen och lagen om vilotid för sjömän, än i vårt förslag till arbetsrättslig beredskapslag.

15.2.2 Överväganden om behovet av Anpassningar i vägarbetstidslagen

Förslag: Regeringen ska föreskriva att mertidsbestämmelsen i 9 § vägarbetstidslagen inte ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vi har gällande den arbetsrättsliga beredskapslagen föreslagit att det behov som kan förutses i fredstid ska tillgodoses genom bestämmelser i lag, se kapitel 6.3.2. För offentligrättsliga lagar som arbetstidslagen, arbetstidslagen och lagen om vilotid för sjömän har det dock sedan tidigare ansetts vara tillräckligt att sådana bestämmelser framgår av föreskrifter som regeringen beslutat under normala förhållanden men som ska tillämpas först om riket kommer i krig eller om regeringen beslutar att de ska tillämpas under krigsfara och extraordinära förhållanden. Eftersom vägarbetstidslagen har mer gemensamt med arbetstidslagen än de lagar som behandlas i den arbetsrättsliga beredskapslagen anser vi att det är lämpligt att samma ordning ska gälla för vägarbetstidslagens beredskapsbestämmelser.

En sådan föreskrift kan införas antingen i en ny förordning avsedd för lagens beredskapsbestämmelser eller som en bestämmelse i förordningen (2005:399) om visst vägtransportarbete, i fortsättningen vägarbetstidsförordningen. Vi förutser dock inte något större behov att göra avsteg från lagen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vidare har arbetsmiljö- och arbetstidslagens beredskapsbestämmelser förts in i respektive lags förordning. Vi

anser därför att beredskapsbestämmelser gällande vägarbetstidslagen bör föras in i vägarbetstidsförordningen.

Vad gäller behovet av beredskapsbestämmelser för vägarbetstidslagen ser vi endast behov av att anpassa bestämmelsen om mertid i 9 § till totalförsvarets behov. Vi har i kapitel 14.4.5 gällande arbetstidslagens mertidsbestämmelser bedömt att dessa inte bör tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi anser att det samma bör gälla mertidsbestämmelsen i 9 § vägarbetstidslagen. I övrigt anser vi inte att det finns något ytterligare behov av ändringar eller tillägg i vägarbetstidslagen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Skulle det i ett senare sammanhang visa sig att det finns behov av ytterligare bestämmelser kan de tillgodoses genom det ovan behandlade bemyndigandet.

15.3 Flygarbetstidslagen

Den 1 juli 2014 trädde lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget, fortsättningsvis kallad flygarbetstidslagen i kraft. Lagen genomför i svensk rätt rådets direktiv 2000/79/EG av den 27 november 2000 om genomförande av det europeiska avtal om arbetstidens förläggning för flygpersonal inom civilflyget som har ingåtts mellan Association of European Airlines (AEA), Europeiska transportarbetarfederationen (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) och International Air Carrier Association (IACA), fortsättningsvis kallad flygarbetstidsdirektivet (prop. 2004/05:134 s. 1).

Lagen innehåller bestämmelser om årsarbetstiden (4 §) och om lediga dagar på stationeringsorten (5 §) för flygpersonal inom civilflyget. Med flygpersonal inom civilflyget avses besättningsmedlemmar som på grund av anställning tjänstgör ombord på ett civilt luftfartyg. I övrigt gäller bestämmelserna i arbetstidslagen för sådan personal. Lagen innehåller inga regler om arbetstid per vecka, mertid eller veckovila.

Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får avvikelser göras från bestämmelserna om begränsningen av årsarbetstiden och om ledighet på stationeringsorten. Sådana avvikelser får dock endast göras om de inte innebär att

mindre fördelaktiga villkor ska tillämpas för arbetstagarna än som följer av flygarbetstidsdirektivet (3 §).

Regeringen har enligt lagen inga möjligheter att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret om avvikelser från lagen.

15.3.1 Överväganden om behovet av Anpassningar av flygarbetstidslagen

Bedömning: Det bör inte göras några Anpassningar i flygarbetstidslagen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vi har i kapitel 14 redogjort för vår bedömning av behovet av Anpassningar av arbetstidslagen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Eventuellt behov att anpassa flygpersonalen inom civilflygets arbetstid, mertid eller veckovila kan därmed tillgodoses genom våra förslag gällande arbetstidslagen.

Det är möjligt att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden även kan uppstå behov att göra avsteg från lagens begränsning av årsarbetstiden eller att begränsa arbetstagarens rätt till ledighet på stationeringsorten. Vi anser dock att det inte är lämpligt att göra detta i lag eller förordning eftersom det kan utgöra avvikelser från flygarbetstidsdirektivet. Vi lämnar därför inte några sådana förslag.

Om det under totalförvarsplaneringen ändå skulle visa sig att det finns behov av att göra några ytterligare justeringar i arbetstidsreglerna för flygpersonal som inte är möjliga genom bemyndigandet i arbetstidslagen får det i så fall lösas genom överläggningar med parterna om att förhandla om kollektivavtal. Sådana får dock inte innebära att mindre fördelaktiga villkor ska tillämpas för arbetstagarna än som följer av flygarbetstidsdirektivet. Eventuella inskränkningar av arbetstagarnas rättigheter bör därför kompenseras på annat sätt.

15.4 Järnvägsarbetstidslagen

Den 14 december 2008 trädde lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik, fortsättningsvis kallad järnvägsarbetstidslagen i kraft. Lagen genomför i svensk rätt rådets direktiv

2005/47/EG av den 18 juli 2005 om avtalet mellan Europeiska järnvägs gemenskapen (CER) och Europeiska transportarbetarfederationen (ETF) om vissa aspekter på villkoren för anlitande av mobila arbetstagare i gränsöverskridande driftskompatibel trafik inom järnvägssektorn, fortsättningsvis kallat järnvägssektorsdirektivet.

Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om dygnsvila och veckovila för arbetstagare som ingår i tågpersonalen i gränsöverskridande driftskompatibel trafik. Lagen tillämpas endast om arbetstiden är förlagd så att arbetstagaren ska tjänstgöra i sådan trafik under mer än en timme av arbetsdagen. I övrigt gäller arbetstidslagen (1 §). Varje arbetstagare har med vissa modifikationer rätt till 12 timmars sammanhängande dygnsvila i bostaden eller 8 timmars sammanhängande dygnsvila utanför bostaden (6–10 §§). Vidare ska arbetstagare ha minst 24 timmars sammanhängande ledighet under varje period om sju dagar (veckovila) utöver dygnsvilan (11 §). Varje arbetstagare ska ha minst 104 perioder med veckovila varje år. I dessa ska det ingå 24 dubbla perioder med veckovila varav minst tolv ska omfatta lördag och söndag (12 §).

Arbetsmarknadens parter kan genom kollektivavtal, som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation, bestämma bl.a. en kortare dygnsvila och vissa begränsningar i veckovilan (4 §). Sådana avvikelser får endast göras under förutsättning att de inte innebär att mindre fördelaktiga villkor ska tillämpas för arbetstagarna än som följer av järnvägssektorsdirektivet.

Regeringen har inga möjligheter att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret om avvikelser från lagen. Genom lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer har regeringen dock bemyndigats att meddela föreskrifter om bl.a. befordran i spårbunden trafik som är avsedd för allmänheten (1 § första stycket första punkten), och kör- och vilotider vid vägtransporter (1 § första stycket punkten 14).

15.4.1 Överväganden om behovet av Anpassningar i järnvägsarbetstidslagen

Bedömning: Det behöver inte göras några Anpassningar i järnvägsarbetstidslagen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Vi bedömer att det inte behöver göras några begränsningar av arbetstidsreglerna i lagen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det finns redan genom annan lagstiftning vissa möjligheter att meddela föreskrifter om kör- och vilotider för vägtransporter. Dessa bör vara tillräckliga även under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

16 Behov av vissa följdändringar i 9 kapitlet lagen om totalförsvarsplikt

I detta kapitel redogör vi för det särskilda anställningsskyddet för arbetstagare som fullgör sin totalförsvarsplikt och analyserar behovet av ändringar i de hänvisningar till annan arbetsrättslig lagstiftning som finns i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, fortsättningsvis kallad totalförsvarspliktslagen.

16.1 Anställningsskydd för arbetstagare som fullgör sin totalförsvarsplikt

Den som tjänstgör enligt totalförsvarspliktslagen och samtidigt har en anställning behöver ledigt från sin ordinarie arbetsgivare för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Av 1 kap. 3 och 3 a §§ följer att skyldigheterna i huvudsak avser deltagande i mönstring, annan utredning och tjänstgöring. Tjänstgöring fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Tjänstgöring som värnpliktig eller civilpliktig omfattar enligt 1 kap. 4 § grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.

I 9 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen finns ett skydd mot att en arbetstagare sägs upp eller avskedas från anställningen på grund av att denne fullgör sin totalförsvarsplikt. Om den som fullgör sina skyldigheter enligt totalförsvarspliktslagen därigenom hindras att utföra ett arbete som han eller hon åtagit sig får det inte åberopas mot honom eller henne som grund för skadestånd eller liknande anspråk.

Enligt 9 kap. 6 § kan en uppsägning eller ett avskedande som skett i strid med totalförsvarspliktslagen förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren. Enligt 9 kap. 7 § ska vidare en arbetsgivare som bryter

mot bestämmelserna i lagens nionde kapitel betala lön och andra anställningsförmåner samt ersätta den skada som uppkommer för arbetstagaren.

I 9 kap. 6–8 §§ totalförsvarspliktslagen hänvisas till reglerna i 34, 35, 37, 39, 40, 42 och 43 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd, fortsättningsvis kallad anställningsskyddslagen om tvist om giltigheten av uppsägning eller avskedande, arbetsgivarens skadeståndsansvar och tvisteförfarande. Dessa bestämmelser fördes över till totalförsvarspliktslagen från 5–7 §§ i den numera upphävda lagen (1939:727) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnpliktstjänstgöring m.m. med endast redaktionella och språkliga ändringar (se prop. 1994/95:6 s. 147 och 196).

Bestämmelserna tillkom ursprungligen 1974 då det ansågs att den ordning som gällde enligt dåvarande anställningsskyddslag så långt som möjligt skulle reglera följderna av varje obehörig uppsägning eller obehörigt avskedande. Därför infördes de nu aktuella hänvisningarna till anställningsskyddslagens regler angående tvist om giltigheten av uppsägning eller avskedande, arbetsgivarens skadeståndsansvar och tvisteförfarande (se prop. 1974:88 s. 192–193). Detta innebar att om det uppkom tvist om giltigheten av en uppsägning, upphörde inte anställningen till följd av uppsägningen förrän tvisten slutligt prövats. Arbetsgivaren fick inte heller på grund av den omständighet som föranlett uppsägningen stänga av arbetstagaren från arbetet annat än om särskilda skäl förelåg. Domstol kunde interimistiskt förordna att en pågående avstängning från arbetet skulle upphöra. Också ett avskedande som skett under sådana omständigheter att inte ens saklig grund för uppsägning förelegat, skulle på yrkande av arbetstagaren förklaras ogiltigt. I det fallet kunde domstol interimistiskt förordna att anställningen skulle bestå utan hinder av avskedandet. Arbetstagaren fick då inte stängas av från arbetet på grund av avskedandet. Hade uppsägningen eller avskedandet förklarats ogiltigt fick arbetstagaren inte heller i fortsättningen stängas av från arbete. En arbetsgivare som åsidosatte sina förpliktelser enligt anställningsskyddslagen blev skyldig att utge skadestånd vid sidan av lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren har rätt till. En arbetsgivare som åsidosatte domstols ogiltigförklaring av en uppsägning eller avskedande skulle förpliktas att utge ett särskilt normerande skadestånd (se prop. 1974:88 s. 239).

Den nuvarande anställningsskyddslagen från 1982 utformades så att i stort sett samma regler som tidigare skulle gälla vid tvist om giltighet av uppsägning, avskedande eller skadestånd. Den nuvarande anställningsskyddslagen påverkade alltså inte reglerna i lagen (1939:727) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnpliktstjänstgöring m.m. (prop. 1981/82:71 s. 109). Som noterats ovan fördes bestämmelserna i den lagen därefter över till totalförsvarspliktslagen utan någon ändring i sak (prop. 1994/95:6 s. 147 och 196).

Enligt lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. ska 9 kap. totalförsvarspliktslagen även gälla för viss annan tjänstgöring, t.ex. som reservofficer eller på grund av frivilligt åtagande.

16.2 Anställningsskyddet har förändrats

Anställningsskyddslagen har genomgått stora förändringar med anledning av förslagen i regeringens proposition 2021/22:176. De förändringar som är relevanta i detta sammanhang redovisas i det följande. Enligt 34 § ska en anställning inte längre bestå under tvist om ogiltighet av en uppsägning. Det är inte heller möjligt för domstol att besluta att anställningen ska bestå enligt 34 eller 35 § tills tvist om uppsägning eller avskedande är slutligen avgjord. Borttagandet av möjligheten till interimistiska beslut har även lett till att hänvisningen till dessa paragrafer tagits bort från 43 § andra stycket, som reglerar förutsättningarna för domstol att bifalla beslut utan att motparten beretts tillfälle att yttra sig. Vidare har arbetstagare inte heller enligt 34 och 35 §§ något skydd mot avstängning under uppsägningstiden vid tvist om uppsägning eller avskedande. Slutligen har en ny bestämmelse införts i 38 a § med innebörden att om en uppsägning enligt 7 § eller ett avskedande enligt 18 § ogiltigförklarats och ersättning för den kränkning som lagbrottet innebär ska bestämmas, ska särskilt syftet att motverka överträdelser av dessa bestämmelser beaktas. Detta gäller även när talan förs om ogiltighet av avskedande men där det finns sakliga skäl för uppsägning (prop. 2021/ 22:176 s. 107–113).

I samband med ändringarna i anställningsskyddslagen gjordes även ändringar i ett antal andra lagar som hänvisade till bestämmelserna i 34, 35 och 43 §§ i anställningsskyddslagen om giltighet av uppsäg-

ningar eller avskedanden samt domstolens handläggning av yrkanden om interimistiska beslut i dessa mål. Lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m., lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare, fortsättningsvis kallad SFI-lagen, föräldraledighetslagen (1995:584), lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet, lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl, lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete och diskrimineringslagen (2008:567) justerades på så sätt att hänvisningen till 43 § andra stycket togs bort. Justeringarna innebär att ändringarna i anställningsskyddslagen fått genomslag även när talan förs med stöd av de angivna lagarna. Reglerna om interimistiska beslut och avstängning kommer därmed inte heller att gälla när talan med anledning av uppsägning eller avskedande förs med stöd av dessa lagar (prop. 2021/22:176 s. 113–114).

16.3 Övervägande och förslag: Totalförsvarspliktslagen bör anpassas till förändringarna i anställningsskyddet

16.3.1 Anställningens bestående vid tvist och interimistiska beslut

Förslag: Hänvisningarna till anställningsskyddslagen i 9 kap. 8 § totalförsvarspliktslagen ska uppdateras genom att hänvisningen till 43 § andra stycket anställningsskyddslagen tas bort.

Totalförsvarspliktslagen hänvisar till 34, 35 och 43 §§ andra stycket anställningsskyddslagen som reglerar tvister om giltigheten av uppsägningar eller avskedanden samt domstolens handläggning av yrkanden om interimistiska beslut i dessa ärenden.

Tidigare har det bedömts att reglerna i anställningsskyddslagen även ska gälla för tvist om uppsägningar eller avskedanden som skett i strid med totalförsvarspliktslagen (se prop. 1974:88 s. 192–193).

Vi anser att det fortfarande är lämpligt att anställningsskyddslagens regler ska gälla vid tvister om en arbetsgivare obehörigt sagt upp eller avskedat en anställd på grund av att denne fullgör sina skyldigheter enligt totalförsvarspliktslagen.

Systematiska skäl talar för att samma regler bör gälla för tvist om en uppsägning eller ett avskedande varit olovligt oavsett om talan förs enligt totalförsvarspliktslagen eller anställningsskyddslagen. På så sätt blir lagstiftningen mer enhetlig och överskådlig. Detta gäller särskilt som andra lagar har fått liknande konstruktion (se t.ex. lagen om rätt till ledighet för vissas föreningsuppdrag inom skolan m.m., SFI-lagen och föräldraledighetslagen).

Vi har inte hittat något rättsfall där en arbetstagare gjort gällande att denne blivit uppsagd eller avskedad p.g.a. totalförsvarspliktstjänstgöring. Sådana tvister verkar således vara ovanliga men kan tänkas öka i antal i samband med att fler värnpliktiga, och eventuellt även civilpliktiga, ska tillföras totalförsvaret. Det finns dock fall där en arbetstvist uppstått i samband med sådan ledighet. Exempelvis har Arbetsdomstolen i ett mål som handlade om en arbetstagare som fått veta att han inte längre hade kvar någon anställning hos bolaget när han återvände till arbetet efter sin värnpliktstjänstgöring, bedömt att arbetstagaren olovligen skiljts från sin anställning och därför avskedats i strid med anställningsskyddslagen (AD 1994 nr 17). Frågan i det målet var dock om parterna träffat en överenskommelse om tidsbegränsad anställning fram till dess att arbetstagaren skulle inleda sin militärtjänstgöring eller om arbetsgivaren olovligt avskedat arbetstagaren när denne återvände till arbetet. Arbetsgivaren lyckades inte visa att ett avtal träffats om tidsbegränsad anställning och hade inte påstått att det fanns något giltigt skäl att avskeda arbetstagaren. Arbetsdomstolen bedömde därför att arbetstagaren skiljts från anställningen i strid med anställningsskyddslagen. Domstolen prövade inte om avskedandet skett i strid med den då gällande lagen (1939:727) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnpliktstjänstgöring m.m.

Ändringarna år 2022 i 34 och 35 §§ anställningslagen innebär att om en arbetsgivare har sagt upp en arbetstagare ska anställningen upphöra vid uppsägningstidens utgång, även om det har uppkommit en tvist om uppsägningens giltighet, och domstol kan inte besluta att anställningen ska bestå tills tvisten är slutligt avgjord. Förändringen motiverades bl.a. med att rätten att kvarstå i anställning under en tvist inte längre tjänade sin funktion att underlätta för arbetstagaren att återgå till arbetet eftersom det numera är ovanligt att arbetstagaren faktiskt arbetar kvar under tiden som tvisten pågår. Även om uppsägningen förklaras ogiltig av domstol kan arbetsgivare välja att

inte följa domen och i stället betala ytterligare skadestånd till arbetstägaren. Att arbetstägaren kvarstår i anställning under tvisten innebär även höga och svårförutsägbara kostnader för arbetsgivaren, även när denne följt anställningsskyddslagen. Att en arbetstägare inte längre skulle kvarstå i anställningen under tvist om uppsägningens giltighet befarades kunna försämra arbetstägarens möjligheter att angripa uppsägningar som arbetstägaren anser har varit ogiltiga. Regeringen konstaterade dock att arbetstägaren fortfarande har lön under uppsägningstiden och att det har gjorts begränsningar av möjligheten att stänga av arbetstägaren från arbetslöshetsersättningen under tvisten. Detta gör att arbetstägaren under en övergångsperiod har möjlighet att ställa om inför de nya förutsättningarna, t.ex. genom att söka ett nytt arbete (prop. 2021/22:176 s. 108–110).

De skäl som motiverade ändring av 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen kan på motsvarande sätt göras gällande i fråga om reglerna i totalförsvarspliktslagen. När det gäller arbetstägare som ska vara frånvarande från arbetet för att utföra totalförsvarsplikt, bör dessutom intresset av att upprätthålla anknytningen till arbetsplatsen i många fall vara svagare än för andra arbetstägare. Den totalförsvarspliktige kommer nämligen under åtminstone en tid att vara frånvarande från arbetsplatsen. I de fallen då uppsägningen eller avskedandet sker under början av en längre totalförsvarspliktstjänstgöring kommer arbetstägarens möjlighet till omställning och försörjning att underlättas av den ersättning som utgår under tiden som totalförsvarspliktstjänstgöringen pågår. Det finns därför ingen anledning att särbehandla personer som fullgör totalförsvarspliktstjänstgöring från andra arbetstägare.

Genom att totalförsvarspliktslagen hänvisar till anställningsskyddslagen har ändringarna i 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen fått genomslag i totalförsvarspliktslagen. Det behövs därför inga ytterligare lagändringar i denna del.

I 9 kap. 8 § totalförsvarspliktslagen finns vidare en hänvisning till de tidigare reglerna i 43 § andra stycket anställningsskyddslagen angående domstols handläggning av interimistiska yrkanden med anledning av en talan om uppsägning enligt 34 § tredje stycket eller avskedande enligt 35 § andra stycket. Eftersom 43 § andra stycket anställningsskyddslagen numera tagits bort, så att interimistiska beslut inte kan förekomma när talan förs om ogiltigförklaring av uppsägning eller avskedande, kan hänvisningen i totalförsvarspliktslagen till 43 § andra stycket anställningsskyddslagen tas bort.

Det finns inget behov av att ändra de andra hänvisningarna till anställningsskyddslagen.

16.3.2 Skadeståndet enligt totalförvarspliktslagen bör höjas

Förslag: Det ska införas en hänvisning till 38 a § anställningsskyddslagen i 9 kap. 7 § totalförvarspliktslagen.

Det är möjligt att den som blivit uppsagd eller avskedad på grund av fullgörande av sin totalförvarsplikt drabbas lindrigare än vad en arbetstagare som blir arbetslös utan annan sysselsättning eller ersättning skulle ha blivit. Ofta torde det röra sig om unga personer som fullgör sin värnplikt och som inte har något försörjningsansvar eller som inte har hunnit etablera sig på bostadsmarknaden och av den anledningen har mindre kostnader. Det går dock inte att utgå från att personer som fullgör sin totalförvarspliktjänstgöring har annan anställning eller mindre kostnader. Längden på totalförvarspliktjänstgöringen varierar. Den kan t.ex. avse kortare perioder för fullgörande av mönstring eller repetitionsutbildning. En uppsägning kan även ske under slutet av en längre tids grundutbildning eller när arbetstagaren kommer tillbaka till arbetsplatsen efter fullgjord tjänstgöring (jfr situationen i det tidigare berörda rättsfallet AD 1994 nr 17).

En arbetstagare som fullgör totalförvarsplikt kan vidare uppleva kränkningen av att bli av med sitt arbete som särskilt svår eftersom frånvaron inte beror på något som arbetstagaren själv råar över, utan är en följd av en skyldighet som arbetstagaren ålagts genom lag och kanske inte ens är positivt inställd till. Dessa omständigheter, och det förhållandet att totalförvarsplikten syftar till att trygga nationell säkerhet, anser vi vara skäl att se allvarligt på fall där arbetsgivaren bryter mot förbudet att säga upp arbetstagare som fullgör sina skyldigheter enligt totalförvarspliktslagen. Vi bedömer att ett annat förhållningssätt skulle kunna få negativa effekter på försvarsviljan.

I prop. 2021/22:176 s. 119 uttalade regeringen att även om regeln i anställningsskyddslagen om att en anställning ska bestå under en tvist om giltigheten av en uppsägning inte uppfyllde sitt syfte att trygga arbetstagarens anknytning till arbetsplatsen, har den utgjort ett viktigt komplement till det allmänna skadeståndets allmänpreventiva funktion. Regeringen bedömde därför att anställningsskyddslagens allmän-

preventiva funktion försvagats genom att anställningen inte längre ska bestå under en sådan tvist och arbetstagaren inte heller kan få till stånd ett interimistiskt beslut om att anställningen ska bestå. Regeringen befarade även att lägre kostnader för arbetsgivaren skulle kunna leda till mindre välöversvägda uppsägningar från dennes sida. För att kompensera för allt detta och motverka en försämring av arbetstagarernas skydd mot uppsägningar och avskedanden på felaktiga grunder infördes en särskild regel i 38 a § anställningsskyddslagen. Bestämmelsen innebär att det allmänna skadeståndet för en ogiltig uppsägning eller avskedande ska vara på en sådan nivå att syftet att motverka överträdelser av ogiltiga uppsägningar och avskedanden särskilt beaktas. Det förtydligades även att syftet att motverka överträdelser av lagens regler om avskedande också särskilt bör beaktas när ersättning för kränkning bestäms vid ett lagstridigt avskedande där det funnits sakliga skäl för uppsägning (prop. 2021/22:176 s. 118–120).

De skäl som har anförts för den skärpning av skadeståndsansvaret som 38 a § anställningsskyddslagen syftar till gör sig gällande på samma sätt när det är fråga om uppsägningar och avskedanden som strider mot totalförvarspliktlagen. Frågan är då om hänvisningen till anställningsskyddslagen i totalförvarspliktlagen bör ändras för att det ska gälla.

Någon hänvisning till 38 a § anställningsskyddslagen har inte gjorts i någon av de andra lagar som likt totalförvarspliktlagen hänvisar till anställningsskyddslagens regler för tvist om uppsägning eller avskedande, se t.ex. 23 § föräldraledighetslagen.

De andra lagarna har dock andra skadeståndsbestämmelser. Exempelvis specificeras i 22 § föräldraledighetslagen att skadestånd kan omfatta ersättning för den kränkning som har inträffat. Hänvisningen i 23 § föräldraledighetslagen till skadeståndsreglerna i anställningsskyddslagen är begränsad till 38 § andra stycket andra meningen anställningsskyddslagen, där det anges att ”ersättning för förlust som avser tid efter anställningens upphörande får under alla förhållanden bestämmas till högst det belopp som anges i 39 §”. Skrivningen i 38 § andra stycket första meningen anställningsskyddslagen att ”skadestånd kan avse både ersättning för den förlust som uppkommer och för den kränkning som lagbrottet innebär” behövs därför inte i föräldraledighetslagen.

Enligt 9 kap. 7 § totalförvarspliktlagen ska en arbetsgivare som bryter mot reglerna om skydd för anställning i 9 kap. inte bara betala

lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren kan ha rätt till utan även ersättning för skada som uppkommer. Därvid ska 38 § andra och tredje styckena samt 41 och 42 §§ i anställningsskyddslagen gälla. Totalförsvarspliktslagens bestämmelse om skadestånd för en felaktig uppsägning eller avskedande anger således inte att skadestånd även kan omfatta ersättning för kränkning utan detta framgår av att hänvisningen omfattar 38 § andra stycket första meningen anställningsskyddslagen.

Hänvisningen till anställningsskyddslagen i 9 kap. 7 § bör därför kompletteras med en hänvisning till 38 a § första stycket anställningsskyddslagen.

17 Översyn av skriftlighetskravet i medbestämmandelagen

I detta kapitel redogör vi för innebörden av skriftlighetskravet för att teckna och säga upp kollektivavtal i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivets, fortsättningsvis kallad medbestämmandelagen, och hur det förhåller sig till andra skriftlighetskrav i svensk lagstiftning. Vidare redovisar vi den undersökning som vi har gjort om, och i så fall hur, kollektivavtal kan ingås och sägas upp elektroniskt i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Tyskland. Därefter analyserar vi fördelar och nackdelar med att kollektivavtal kan ingås eller sägas upp med hjälp av elektroniska handlingar och att avtalsinnehållet kan framgå av elektroniska handlingar. Slutligen lämnar vi förslag på åtgärder för att trygga att kollektivavtal kan ingås eller sägas upp snabbt utan onödiga formkrav i både fredstid och vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden samtidigt som tydligheten när det gäller kollektivavtalens tillkomst och innehåll säkras.

17.1 Skriftlighetskravet för kollektivavtal i medbestämmandelagen

Enligt 23 § första stycket medbestämmandelagen avses med kollektivavtal skriftliga avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Enligt 23 § andra stycket anses ett avtal vara 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. Av 30 § medbestämmandelagen följer att även en uppsägning av ett kollektivavtal ska ske skriftligen.

17.1.1 Skriftlighetskravet enligt medbestämmandelagens förarbeten

Tidigare gällde enligt lagen (1928:253) om kollektivavtal, förkortad KAL, att kollektivavtal

[...] skall upprättas skriftligen. Har skriftligt förslag till avtal godkänts genom brev eller har avtalets innehåll upptagits i protokoll, som till riktigheten vitsordats på sätt parterna överenskommit, vare det ock gällande” (1 §).

Uppsägning av kollektivavtal skall ske skriftligen eller genom telegram (6 §).

Medbestämmandelagen infördes efter propositionen 1975/76:105. Bestämmelserna i bl.a. 1 och 3 §§ KAL kom då att föras över i stort sett oförändrade till den nya medbestämmandelagen.

I propositionens specialmotivering utvecklades hur formkravet för ingående och uppsägning av kollektivavtal avsågs att tillämpas. I den version av lagförslaget som skickades på remiss till Lagrådet (de remitterade förslagen) föreslogs att 23 § endast skulle innehålla en definition av kollektivavtal medan formkravet för kollektivavtal skulle finnas i 25 §. Formkravet för uppsägning av kollektivavtal skulle precis som nu finnas i 30 § men utformas på ett annat sätt (se prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 455–456). Bestämmelserna i 23, 25 och 30 §§ kom därefter att ändras på inrådan av Lagrådet till den nu gällande lydelsen (propositionens lagförslag). Propositionens specialmotivering ändrades dock inte utan utgår från att bestämmelserna skulle ha den remitterade utformningen. Vi redogör därför nedan först för det remitterade förslaget på hur bestämmelserna skulle formuleras, därefter för specialmotiveringens resonemang kring skriftlighetskravet vid ingående och uppsägande av kollektivavtal för att slutligen behandla Lagrådets resonemang och de ändringar som regeringen kom att göra i propositionens lagförslag.

Skriftlighetskravet i det remitterade lagförslaget

I det remitterade lagförslaget (prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 455–456) föreslogs att 23 § skulle innehålla en definition av kollektivavtal enligt följande.

23 § Med kollektivavtal avses avtal mellan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Formkravet för kollektivavtal ställdes därefter upp i 25 § enligt följande.

25 § Kollektivavtal skall upprättas skriftligen. Har skriftligt förslag till kollektivavtal godkänts genom brev eller har avtalets innehåll upptagits i justerat protokoll skall kollektivavtal anses ha tillkommit på föreskrivet sätt.

Uppsägning av kollektivavtal reglerades precis som nu i 30 §. Enligt förslaget hade lagtexten följande formulering.

30 § Uppsägning av kollektivavtal skall ske skriftligen eller genom telegram.

Har meddelande om uppsägning avsänts under motpartens senast kända adress så tidigt att det hade bort komma denne till handa innan uppsägning senast skulle ha skett, skall uppsägning anses ha ägt rum även om meddelandet icke kommer fram i tid.

Skriftlighetskravet vid kollektivavtals ingående

I propositionens specialmotivering motiveras skriftlighetskravet vid ett kollektivavtals ingående med att det behövs för att undanröja meningsskiljaktigheter rörande kollektivavtals tillkomst och innehåll och vidare att sådana avtal är bindande för och ska tillämpas av en ofta stor personkrets. Enligt specialmotiveringen innebär skriftlighetskravet i princip att avtalsinnehållet ska finnas nedtecknat i en särskilt upprättad handling som förses med parternas underskrifter. En strikt tillämpning av ett sådant formkrav ansågs dock kunna medföra att varje avtal mot vilket ett formfel kunde åberopas skulle bli ogiltigt. Det ställdes därför upp vissa krav på modifikationer av skriftlighetskravet. Om ett skriftligt förslag till kollektivavtal godkänts genom brev ansågs det gälla som kollektivavtal. Med detta avsågs t.ex. att ena parten i brev till andra parten accepterar en av denna part erbjuden skriftlig avtalstext. Vidare avsågs det fallet att båda parter i brev till en förlikningsman godtar ett av denne upprättat skriftligt medlingsförslag. Vidare skulle ett kollektivavtal anses vara giltigt om dess innehåll upptagits i ett protokoll som till riktigheten vitsordats på sätt som parterna har överenskommit. Det uttalades därför att ett

kollektivavtal i sin helhet kan komma till uttryck i ett justerat förhandlingsprotokoll och blir, om inte annat framgår av själva protokollet, för parterna bindande i detta skick även om det har varit parternas avsikt att efter förhandlingarna upprätta en särskild avtalshandling. Det noteras dock att det är tydligt att som kollektivavtal inte kan godtas vilket uttalande till protokollet som helst. För att ett protokollsuttalande ska kunna betraktas som kollektivavtal, krävs att parterna har enats om att uttalandet ska ha karaktären av en bindande överenskommelse (prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 372–373).

Även om det inte av lagtextens ordalydelse framgår att ett kollektivavtal måste vara undertecknat, anges i specialmotiveringen att det i formkravet även ingår ett krav på parternas underskrift av avtalshandlingen. Det uttalas dock att redan av det förhållandet att ett justerat protokoll kan få verkan som kollektivavtal ligger en modifiering av detta krav. Formkravet bör inte heller förstås så att det innebär ett ovillkorligt krav på att bägge parter undertecknar avtalshandlingen. Har exempelvis en oorganiserad arbetsgivare på begäran av en fackförening undertecknat förbindelse att tillämpa ett visst för fackföreningen gällande kollektivavtal, blir förbindelsen gällande såsom kollektivavtal (s.k. hängavtal) även om handlingen inte har undertecknats av företrädare för fackföreningen (se prop. 1975/76:105 bilaga 1 s. 373).

Skriftlighetskravet vid uppsägning av kollektivavtal

Även en uppsägning av ett kollektivavtal ska ske skriftligen. I specialmotiveringen motiverades formkravet av intresset att undvika tvister och underlätta bevisningen om en behörig uppsägning har ägt rum. Det föreslogs även att det i paragrafen skulle framgå att en uppsägning kan ske genom telegram. Det redogörs även för att med telegrambefordran bör likställas befordran via telex eller annat därmed jämförligt tekniskt hjälpmedel. Det ansågs dock inte behöva komma till omedelbart uttryck i lagtexten. Formkravet är absolut och det rör sig alltså inte om en ordningsföreskrift (prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 379).

I 30 § andra stycket finns en speciell bestämmelse för det fall uppsägande part inte själv överlämnar en skriftlig uppsägningshandling till motparten. En uppsägande part kan nämligen i stället välja att låta befordra uppsägningen med post eller telegraf etc. och därmed undgå

att själv stå risken för uppsägningen. Bestämmelsen innebär att om ett meddelande om uppsägningen avsänts till motpartens senast kända adress så tidigt att det hade bort komma denne till handa innan uppsägning senast skulle ha skett, ska uppsägningen anses ha ägt rum i tid även om meddelandet inte kommer fram eller kommer fram för sent (prop. 1975/76:105 bilaga 1 s. 380).

Lagrådets synpunkter på skriftlighetskravet och den slutgiltiga utformningen i propositionen

Lagrådet föreslog att kravet på att kollektivavtal ska vara skriftligt i 25 § skulle föras över till definitionen av kollektivavtal i 23 §. Även andra meningen, avseende vissa speciella skriftlighetsfall, ansågs kunna föras över från 25 § till ett nytt andra stycke i 23 §. Lagrådet konstaterade dock att uttalandena om de speciella skriftlighetsfallen var självklara men ansåg att det fanns skäl att bibehålla skrivningen. Det berodde på att Lagrådet menade att de angivna sätten torde vara, eller åtminstone enligt den föreslagna lagen skulle komma att bli, en vanlig form för slutande av kollektivavtal. Avtal av andra slag torde sällan dokumenteras på det sättet. Lagrådet uttalade vidare att bestämmelsen om att ett skriftligt kollektivavtal kan träffas genom att ett skriftligt förslag godkänns genom brev, möjligen kan markera att en accept av ett skriftligt avtalsförslag som sker muntligen eller genom passivitet inte är tillräckligt. Lagrådet hade därför inget att erinra i sak mot att formuleringen behölls utan föreslog bara viss språklig jämkning (prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 490–491).

Däremot förordade Lagrådet särskilt att telegrafisk accept inte särskilt skulle omnämnas. Detta motiverades med att ståndpunkten enligt svensk rätt var att telegram, liksom annat fjärrskriftsmeddelande, generellt var att betrakta som skriftlig handling utan att det behövs någon uttrycklig bestämmelse i dessa hänseenden. Lagrådet uttalade, att det av såväl 33 kap. 3 § rättegångsbalken som då gällande 7 § förvaltningslagen (1971:290) och 44 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) indirekt kunde utläsas, att telegram skulle godtas som skriftlig inläga, och att detsamma var avsett att gälla annat fjärrskriftsmeddelande utan att någon uttrycklig bestämmelse i detta hänseende varit nödvändig. Vad gäller 33 kap. 3 § rättegångsbalken hänvisade Lagrådet även till prop. 1973:30 s. 37. Att nämna telegram uttryckligen i lagtexten kunde

riskera att utesluta annat fjärrskriftsmeddelande (prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 491–492).

Föredraganden ansåg att Lagrådets förslag att föra in skriftlighetskravet för kollektivavtals ingående redan i definitionen av kollektivavtal i 23 § var välbetänkt. Föredraganden anslöt sig vidare till Lagrådets förslag om innebörden av skriftlighetskravet, vilket även innefattade Lagrådets uttalanden om uppsägningen av kollektivavtal i 30 §. Förslaget justerades till det som i dag är utformningen av 23 och 30 §§ medbestämmandelagen. Specialmotiveringen ändrades dock inte efter att lagtexten fått sin slutgiltiga utformning (prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 490–492 och 532–533).

17.1.2 Arbetsdomstolens tolkning av skriftlighetskravet

Arbetsdomstolen har uttryckt att för att ett kollektivavtal ska föreligga förutsätts enligt medbestämmandelagens förarbeten i princip att parterna har skrivit under avtalshandlingen. Av domstolens praxis framgår att kravet på skriftlighet ska upprätthållas strängt (se AD 2004 nr 61 och AD 1995 nr 79 med däri gjorda hänvisningar).

Arbetsdomstolen har vidare angett att de undantag från kravet på båda parternas underskrift av avtalshandlingen som framgår av paragrafens andra stycke samt att det inte krävs underskrift även från fackföreningen för att ett hängavtal ska bli giltigt, kan sägas hänga samman med att det i dessa situationer knappast kan uppkomma några meningsskiljaktigheter beträffande avtalets innehåll. Själva avtalstexten föreligger nämligen redan i de angivna fallen i en skriftlig version som har godkänts av parterna (se AD 2004 nr 61).

I Arbetsdomstolens dom AD 1995 nr 79 uppkom frågan om parterna hade träffat ett kollektivavtal. I målet hade den fackliga organisationen överlämnat en handling med underlag för sina yrkanden till landstingets företrädare i samband med revisionsförhandlingar, varefter landstinget överlämnade minnesanteckningar från förhandlingen och upprättade ett protokoll. I protokollet angavs att parterna hade kommit överens. Varken handlingen med minnesanteckningar eller protokollet kom dock att undertecknas. Arbetsdomstolen ansåg att då de i målet aktuella handlingarna inte undertecknats av någon av parterna så var formkravet i 23 § medbestämmandelagen inte uppfyllt.

I domen AD 1995 nr 79 redogjorde Arbetsdomstolen även för sin tidigare praxis rörande frågan om skriftlighetskravet i syfte att bedöma om ett kollektivavtal hade uppkommit. Arbetsdomstolen hade bl.a. ansett att en uppgörelse som var preliminär i den meningen att parterna var ense om att senare redigera och underteckna en fullständig avtalstext kan vara bindande (AD 1941 nr 66). Det noterades dock att den preliminära uppgörelsen var intagen i ett av parterna undertecknat protokoll, i vilket det angavs att ett av en förlikningsnämnd framlagt förslag definitivt antagits av parterna.

I ett annat fall (AD 1943 nr 7) hade parterna vid ett sammanträde kommit överens om grunderna för ett nytt avtal. Ett av arbetstagarorganisationen upprättat skriftligt avtalsförslag undertecknades några dagar senare av arbetsgivarorganisationen. Arbetsdomstolen fann att avtalet inte kunde anses ha slutits förrän det i redigerat skick godkänts av arbetsgivarorganisationen.

I ett tredje fall (AD 1946 nr 66) hade avtalsparterna gemensamt publicerat en prislista för ett visst arbete. Prislistan var inte undertecknad av parterna och domstolen fann att ”överenskommelse av angivet innehåll icke träffats i den form som stadgats för kollektivavtals slutande”.

Sammanfattningsvis kan vi således konstatera att det i praxis inte ansetts vara fråga om ett kollektivavtal när det inte har skrivits under av parterna eller hanterats på det vis som framgår av redovisade rättsfall.

17.1.3 Innebörden av skriftlighetskravet

Ett skriftlighetskrav anses normalt inte hindra elektroniska rutiner. Termen skriftlig anses vara teknikneutral. Skriftlighetskravets syfte, att utesluta flyktiga former för kommunikation och dokumentation och åstadkomma en beständig, entydig och lätt kommunicerad hantering, kan uppfyllas genom elektroniska rutiner. Ett lagstadgat krav på undertecknande anses däremot inte kunna fullgöras med elektroniska rutiner utan ett uttryckligt stöd för detta (se bl.a. prop. 2011/12:126 s. 10, prop. 2013/14:236 s. 10, prop. 2017/18:126 s. 21–26, prop. 2019/20:8 s. 6–7, Ds 2003:29 s. 87–94 och 108–109 och SOU 2018:25 s. 463). Denna linje har dock inte upprätthållits på ett konsekvent sätt. I exempelvis skatteförfarandelagen (2011:1244) har på senare tid ett krav på undertecknande införts trots att bestämmel-

sen enligt förarbetena ska vara teknikneutral (se prop. 2010/11:165 s. 346).

För bestämmelser innehållande skriftlighetskrav som inte uttryckligen kräver underskrift, men där detta anses vara underförstått, är det inte lika säkert att elektroniska rutiner kan användas. I stället får en bedömning göras för varje bestämmelse för sig (Ds 2003:29 s. 87–90).

År 2003 gjorde Regeringskansliet en granskning i syfte att gå igenom hur skriftlighetskravet hanteras i svensk lagstiftning. Regeringskansliet bedömde att 23 § medbestämmandelagen inte hindrar elektroniska rutiner men att detta till viss del var beroende på vilken betydelse som formuleringen ”justerat protokoll” i andra stycket anses ha för skriftlighetskravet i första stycket. Det kunde därför komma att behövas förtydliganden gällande förutsättningarna för elektroniska signaturer. Skriftlighetskravet i 30 § första stycket medbestämmandelagen bedömdes inte heller hindra elektroniska rutiner (se Ds 2003:29 bilaga 2 s. 531–532).

17.1.4 Formkrav på undertecknande enligt EU:s eIDAS-förordning

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, fortsättningsvis kallad eIDAS-förordningen, finns en rättslig ram för elektronisk identifiering. Förordningen reglerar även s.k. betrodda tjänster och regler för dem som tillhandahåller sådana tjänster. Syftet med förordningen är att öka förtroendet för elektroniska transaktioner på den inre marknaden. Det sker genom att skapa en gemensam grund för ett säkert elektroniskt samspel mellan företag, medborgare och offentliga myndigheter inom unionen. Regleringen är uppdelad i två huvudsakliga delar: (1) krav på ömsesidigt erkännande av anmälda e-legitimationer och (2) krav på tillhandahållande av betrodda tjänster samt en rättslig ram för sådana tjänster. Som betrodd tjänst definieras bl.a. skapande, kontroll och validering av elektroniska underskrifter och certifikat kopplade till elektroniska underskrifter (artikel 3).

De elektroniska underskrifter som för närvarande används i Sverige via tjänsterna för e-legitimationer anses generellt sett uppfylla kraven

för avancerade elektroniska underskrifter (se t.ex. prop. 2015/16:125 s. 209).

Kvalificerade elektroniska underskrifter, dvs. avancerade elektroniska underskrifter som skapats med hjälp av en kvalificerad anordning för underskriftsframställning och som är baserade på ett kvalificerat certifikat för elektroniska underskrifter, ska enligt eIDAS-förordningen ha samma rättsliga verkan som en handskriven underskrift (artikel 25). Detta hindrar inte att en nationell rättsordning även kan ge andra former av elektroniska underskrifter samma rättsliga verkan som en handskriven underskrift.

I artikel 2 eIDAS-förordningen finns ett undantag enligt vilket förordningen inte påverkar nationella regler om rättsliga eller förfarandemässiga skyldigheter avseende formkrav. Om ett formkrav anses innebära ett krav på fysiskt undertecknande har ett sådant alltså företräde framför eIDAS-förordningens reglering av rättslig verkan för elektroniska underskrifter.

17.2 Internationell jämförelse

I direktiven anges att utredningen ska 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.

Efter en inledande studie av ILO:s landinformation och tillgänglig litteratur på området har vi valt att begränsa redovisningen av de nordiska länderna till Danmark, Finland och Norge. Detta då Island, som traditionellt även inkluderas i Norden, har ett system som mer avviker från Sveriges. Vidare bedömer vi det vara relevant att redovisa rättsläget i Nederländerna och Tyskland eftersom deras system med stor partsautonomi på arbetsmarknaden ligger nära det svenska.

Den inledande studien har därefter kompletterats efter kontakter med de aktuella ländernas myndigheter.

Danmark

Enligt våra kontakter med Danska arbetsministeriet (Beskæftigelsesministeriet) hanteras alla viktiga frågor om anställningen som löner, arbetsvillkor, utbildning och pension av arbetsmarknadens parter

genom kollektiva förhandlingar. I Danmark finns ingen specifik lag som reglerar kollektivavtal utan det kollektiva avtalssystemet bygger på kontraktsrättslig grund. Enligt dansk avtalsrätt kan avtal ingås och sägas upp muntligt eller skriftligt och det är möjligt att signera avtal både fysiskt och med en elektronisk signatur. Rent konkret innebär detta att parterna själva kommer överens om formkraven för ingående och uppsägning av kollektivavtal.

Finland

I Finland regleras kollektivavtal i lagen om kollektivavtal (436/1946) (se finska Arbets- och näringsministeriets publikation Arbetslagstiftning och arbetslivsrelationer i Finland, publicerad 2012).

Enligt 2 § i den lagen ska ett kollektivavtal ingås skriftligen, men ett avtal kan också komma till stånd om dess innehåll antecknas i det protokoll som görs upp vid förhandlingen mellan parterna och protokollets riktighet styrks på ett gemensamt överenskommet sätt. Det finns vidare regler om att arbetsgivarsidan inom viss tid efter undertecknandet ska sända avtalet i kopia och i elektronisk form till det ministerium som svarar för arbetsskydden och tillsynen över detta. Enligt våra kontakter med det finska arbets- och näringsministeriet framgår det av den finska arbetsdomstolens rättspraxis och den juridiska doktrinen att det skriftliga formkravet i lagen om kollektivavtal förutsätter att kollektivavtalet även undertecknas.

Enligt finsk rätt är utgångspunkten att ett privaträttsligt avtal kan undertecknas elektroniskt om inte något annat framgår. Enligt 181 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) gäller nämligen att om avtal enligt lag ska ingås skriftligen, uppfylls det kravet även genom ett elektroniskt avtal vars innehåll inte kan ändras ensidigt och som finns tillgängligt för parterna. Om ett avtal enligt lag ska undertecknas tillämpas vad som är särskilt föreskrivet om elektroniska signaturer. Det finns dock vissa undantag från denna ordning (t.ex. fastighetshandel och familjerättsliga avtal) och vad som gäller för elektroniska signaturer på olika nivåer definieras i eIDAS-förordningen (EU 910/2014).

Det finns inte några uttryckliga undantag i den finska kollektivavtalslagen för användandet av elektroniska handlingar eller signaturer. Enligt de uppgifter som utredningen fått från det finska Arbets-

och näringsministeriet bör det därför inte finnas några hinder mot att kollektivavtal undertecknas elektronisk men rättsläget är osäkert eftersom det saknas rättspraxis i frågan. Det förekommer dock att arbetsmarknadensparter lämnar in elektroniskt undertecknade kollektivavtal till nämnden för fastställande av kollektivavtals allmängiltighet. Ministeriet förväntar sig därför att användandet av elektroniska signaturer på kollektivavtal sannolikt kommer bli vanligare.

Nederländerna

I Nederländerna regleras kollektivavtal i en särskild kollektivavtalslag (Wet op de Collectieve Arbeidsovereenkomst). Där definieras ett kollektivavtal som ett avtal som ingås av en eller flera arbetsgivare eller arbetsgivarorganisationer och en eller flera arbetstagarorganisationer som huvudsakligen eller uteslutande reglerar anställningsvillkoren (artikel 1.1). I lagen finns dock inget krav på att kollektivavtalet ska vara skriftligt eller undertecknat, varken för ingående eller uppsägning. Enligt uppgift till utredningen från nederländska myndigheter signerar arbetsmarknadens parter ändå i regel kollektivavtal med fysiska underskrifter p.g.a. svårigheter med att bedöma elektroniska underskrifters autenticitet.

Norge

I Norge regleras kollektivavtal i den norska arbetstvistlagen (Lov om arbeidstvister eller arbeidstvistloven). Lagen behandlar i huvudsak alla aspekter av kollektivavtalsrättslig reglering inom den privata sektorn. För den statliga sektorn finns dock en särskild lag.

I arbetstvistloven definieras kollektivavtal (tariffavtale) som ett avtal mellan en arbetstagarorganisation och en arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation om arbets- och lönevillkor eller andra arbetsförhållanden. Av kapitel 2 sektion 4 framgår att ett kollektivavtal ska upprättas skriftligen och ska innehålla bestämmelser om ikraftträdande och uppsägningstid. Av kapitel 2 sektion 5 (2) anges att uppsägning av kollektivavtal ska ske skriftligen och senast tre månader innan avtalet löper ut, om inte annan uppsägningstid föreskrivits.

Enligt utredningens kontakt med det norska Arbets- och integrationsministeriet syftar skriftlighetskravet till att säkerställa bevis-

ning för att parterna har träffat ett kollektivavtal och avtalets innehåll. Huvudregeln är därför enligt den norska arbetsdomstolens praxis att dokumentet undertecknats av parterna för att skriftlighetskravet ska vara uppfyllt. Enligt förarbetsuttalanden kan dock ett skriftlighetskrav uppfyllas både med fysiska och elektroniska dokument om det inte av lag framgår annat. Eftersom det inte finns något sådan bestämmelse i arbetstvistlagen är det därför möjligt att både teckna och säga upp ett kollektivavtal med en elektronisk underskrift.

Tyskland

I Tyskland regleras hur kollektivavtal ska ingås i kollektivavtalslagen Tarifvertragsgesetz, förkortad TVG. Enligt lagen måste arbetstagare vara representerade av en arbetstagarorganisation i ett kollektivavtal. På arbetsgivarsidan kan en part antingen vara en arbetsgivarorganisation eller en individuell arbetsgivare. Ett kollektivavtal ska vidare vara skriftligt (1 § 2 p. TVG). Ett kollektivavtal är därefter bindande för både arbetsgivar- och arbetstagarassociationernas medlemmar. Vidare fortsätter ett kollektivavtal att gälla tills det ersätts av ett nytt avtal, även om avtalstiden gått ut. För att en arbetsgivare ska bli fri från ett kollektivavtal behöver således dels avtalstiden ta slut, dels en ny överenskommelse träffas (4 § 5 p. TVG).

Skriftlig form definieras i den tyska avtalslagen Bürgerliches Gesetzbuch, förkortad BGB. Där anges att med skriftlig form avses ett krav på att avtalsdokumentet signeras för hand. Alla parter måste signera samma dokument (126 § 1 och 2 p. BGB).

Enligt 126 § 3 p. BGB kan dock skriftlig form bytas ut mot elektronisk form om inte den aktuella lagen anger annat. Med elektronisk form avses användandet av en kvalificerad elektronisk signatur (126 a § BGB).

Enligt uppgifter till utredningen från det tyska Förbundsministeriet för arbete och sociala frågor bör det vara möjligt att signera kollektivavtal med elektroniska underskrifter eftersom kollektivavtalslagen inte uttryckligen exkluderar det. Det ska även finnas stöd för en sådan tolkning hos majoriteten av den juridiska doktrinen. Det finns dock de som är tveksamma till att elektronisk form uppfyller formkravet i lagen. Rättsläget är därför osäkert i avvaktan på rättspraxis.

17.2.1 Sammanfattande analys

Nederländerna och Danmark saknar lagstiftning som föreskriver att kollektivavtal ska upprättas skriftligt. I stället gäller allmänna avtalsrättsliga regler om tecknande av avtal. Dessa i sin tur tillåter användandet av elektroniska handlingar och signaturer.

Finland, Norge och Tyskland har bestämmelser som innebär att kollektivavtal ska upprättas skriftligt för att vara giltiga och alla tre länderna har dessa formkrav i en särskild kollektivavtalslag. I alla tre ländernas skriftlighetskrav ingår även att kollektivavtalet ska undertecknas för att vara giltigt, även om det enbart är i Tyskland som detta framgår av lag. I Finland och Norge framgår detta i stället av rättspraxis. Även i Finland, Norge och Tyskland är det möjligt att underteckna avtal med elektroniska signaturer och denna möjlighet anses även gälla för kollektivavtal. Inte i något av ländernas lagstiftning har dock en sådan bestämmelse införts i landets kollektivavtalslag utan framgår av allmänna avtalsrättsliga regler.

17.3 Överväganden och förslag

Förslag: Formkravet att kollektivavtal ska undertecknas ska tas in i medbestämmandelagen.

Vid förhandling om kollektivavtal enligt medbestämmandelagen ska parterna kunna välja att underteckna förhandlingsöverenskommelser och justera sådana protokoll där ett kollektivavtals innehåll har upptagits med en avancerad elektronisk underskrift.

Möjligheten att använda elektroniska underskrifter vid ingående och uppsägning av kollektivavtal

Rent formellt finns det inget uttryckligt formkrav i medbestämmandelagen att kollektivavtal måste undertecknas när de ingås eller sägs upp för att vara giltiga. I 23 och 30 §§ medbestämmandelagen föreskrivs endast att de ska vara skriftliga. Ett skriftligt formkrav anses vara teknikneutralt så länge det inte också är förenat med ett krav på undertecknande. I medbestämmandelagens förarbeten anges dock att skriftlighetskravet i princip innebär att vid ingående av kollektivavtal ska avtalsinnehållet finnas nedtecknat i en särskilt upprättad hand-

ling som förses med parternas underskrifter, även om det görs några undantag från detta (se prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 372). Arbetsdomstolen har vidare lagt stor vikt vid detta förarbetsuttalande och upprätthåller kravet på undertecknande strängt (se AD 2004 nr 61). Även i våra kontakter med representanter för arbetsmarknadens parter har det framkommit att rättsläget allmänt uppfattas så att kollektivavtal ska undertecknas för att vara giltiga. Det finns således ett underförstått krav på undertecknande i 23 § medbestämmandelagen.

Ett krav på undertecknande anses i regel inte kunna fullgöras med elektroniska rutiner utan stöd i lag. Om en bestämmelse är förenad med ett underförstått krav på undertecknande är det dock inte säkert att elektroniska underskrifter är tillåtna (se t.ex. Ds 2003:29 s. 87–95).

Vad gäller ingående av kollektivavtal finns det inte i medbestämmandelagen något uttryckligt stöd för att kollektivavtal kan undertecknas med elektroniska underskrifter. Till skillnad från bestämmelsen i 30 § om uppsägning av kollektivavtal finns det inte heller några uttalanden i förarbetena om att bestämmelsen avsågs vara teknikneutral. Enligt kontakter med företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarparterna har det vidare framkommit att de är tveksamma till att bestämmelsen tillåter elektroniska underskrifter. Formkravet för ingående av kollektivavtal i 23 § medbestämmandelagen bedöms därför behöva tydliggöras. Parterna ska inte behöva riskera att ett kollektivavtal blir ogiltigt på grund av tveksamheter kring vilka formkrav som gäller. Parterna ska inte heller behöva avstå att tillämpa giltiga avtalsformer på grund av osäkerhet om formkraven.

För uppsägning av kollektivavtal har det inte i förarbetena förts några resonemang om att handlingen ska vara undertecknad för att vara giltig. Däremot har det påtalats att uppsägningen ska kunna göras på fler sätt än genom brev eller telefax och att bestämmelsen anses vara teknikneutral (se prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 380, 490–492 och 533). Skriftlighetskravet i 30 § medbestämmandelagen bör därför vara förenligt med att en uppsägning av ett kollektivavtal framgår av en elektronisk handling.

Fördelarna med att kollektivavtal kan skrivas under elektroniskt överväger nackdelarna

Syftet med ett skriftlighetskrav är oftast att utesluta flyktiga former för kommunikation och dokumentation för att i stället åstadkomma en beständig, entydig och lätt kommunicerad hantering. Detta syfte anses i allmänhet kunna uppfyllas genom elektroniska rutiner (se bl.a. prop. 2013/14:236 s. 10 och Ds 2003:29 s. 94). Att föreskriva att en handling ska undertecknas har i processrättsliga sammanhang ansetts betyda att handlingen ska kunna kopplas till en särskild utställare och därmed garantera att viljeyttringen härrör från honom eller henne (se prop. 2011/12:126 s. 10).

I förarbetena till medbestämmandelagen motiveras kravet på att kollektivavtal ska ingås skriftligen med att det behövs för att undanröja meningsskiljaktigheter rörande kollektivavtals tillkomst och innehåll och vidare att sådana avtal är bindande för och ska tillämpas av en ofta stor personkrets. Kravet på skriftlighet för ingående av kollektivavtal anses dock även innefatta att avtalsinnehållet ska finnas nedtecknat i en särskilt upprättad handling som förses med parternas underskrifter, avtal som upptagits i ett justerat protokoll och avtal som godkänts i en annan skrift (se prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 372–373).

Behovet av att ett kollektivavtals innehåll dokumenteras på ett säkert och tydligt sätt samt att det framgår hur det har kommit till är fortfarande aktuellt. Detta gäller inte bara för de parter som förhandlat själva avtalet utan även för eventuella lokala förbund och medlemmar som ska tillämpa avtalet samt för andra som berörs av avtalet eller som önskar utnyttja en möjlighet att genom hängavtal ansluta sig till ett redan slutet kollektivavtal. Det underlättar även vid domstolstvister om avtalets giltighet, eller hur avtalets innehåll ska tolkas, att det framgår vem som godkänt avtalet på respektive sida.

Kollektivavtal berör inte enbart de avtalslutande parterna och deras medlemmar utan villkoren får även verkan för oorganiserade arbetstagare som är anställda hos arbetsgivarna. Kollektivavtal kan även i andra fall påverka arbetstagare som står utanför avtalet. Exempelvis gäller enligt 21 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, fortsättningsvis kallad utstationeringslagen, att om en arbetsgivare och en svensk arbetstagarorganisation är bundna av ett kollektivavtal som reglerar villkoren för utstationerade arbetstagare, har en

utstationerad arbetstagarare som inte är bunden av avtalet ändå rätt till vissa kollektivavtalsvillkor. Enligt 25 § utstationeringslagen ska sådana kollektivavtal även ges in till Arbetsmiljöverket.

Elektroniska rutiner anses kunna uppfylla syftena med ett skriftlighetskrav. Detta talar för att även kollektivavtal ska kunna upprättas genom elektroniska handlingar. Användandet av elektroniska rutiner skulle vidare underlätta hanteringen kring själva avtalslutandet mellan parterna och inom parternas respektive organisationer.

Ett normalt skriftlighetskrav har dock inte ansetts tillräckligt för kollektivavtal utan i förarbetena talas om att kollektivavtal även behöver undertecknas. Detta har bekräftats i rättspraxis. Arbetsdomstolen har t.ex. uttalat att det bör vara vanligt att parterna under en förhandling, och före själva avtalsingåendet, utbyter handlingar med varandra och att om dessa skulle uppfattas vara kollektivavtal skulle förhandlingsarbetet sannolikt försvåras (AD 1995 nr 79). Om ett kollektivavtal som tecknats på en elektronisk handling inte skulle behöva vara undertecknat skulle det kunna resultera i osäkerhet om hur avtalet tillkommit och dess giltighet. För att undvika sådan osäkerhet bedömer vi att ett kollektivavtal som träffas på elektroniska handlingar även bör vara undertecknat med en elektronisk underskrift. Som noterats ovan kan en elektronisk underskrift ha samma rättsliga verkan som en handskriven underskrift om den har rätt form (se eIDAS-förordningen artikel 25).

Elektroniska förfaranden kan i allmänhet i vart fall inledningsvis upplevas som svårhanterliga för vissa parter som är ovana vid tekniken. Att införa ett sådant system kan därför ibland vara mindre lämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt. Vi menar dock att denna omständighet inte väger särskilt tungt i den nu åsyftade situationen eftersom arbetsmarknadens parter har mycket stor vana av att förhandla med varandra och att teckna kollektivavtal. Enligt uppgift till utredningen signerar redan flera arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer förhandlingsprotokoll och förlikningsöverenskommelser elektroniskt. Detta talar för att lämplig teknik finns och kan användas. Eventuellt ytterligare tekniskt stöd bör vidare kunna tas fram och hanteras av parterna. Vi bedömer att det inte heller är önskvärt att ta bort möjligheten att underteckna kollektivavtal på sedvanligt sätt och ersätta det med elektroniska underskrifter. Tanken är enbart att göra det möjligt att även underteckna kollektivavtal med elektroniska underskrifter. Skulle det uppstå situationer där elektroniska signaturer inte

bedöms vara lämpliga av någon anledning är det upp till de parter som förhandlar om de vill utnyttja en sådan möjlighet eller inte.

Vi noterar vidare att det finns möjligheter att använda elektroniska underskrifter som är utformade så att de inte kan anses innebära någon ökad risk för elektroniska angrepp eller förfalskningar.

Förutsättningarna för elektroniska underskrifter anges i eIDAS-förordningen. Förordningen kompletteras av lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering. En elektronisk underskrift består av uppgifter i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra uppgifter i elektronisk form och som används av undertecknaren för att skriva under. Det har tidigare inte bedömts finnas några principiella hinder mot att ge elektroniska underskrifter samma betydelse som namnteckningar. Tekniken med elektroniska signaturer har då bedömts vara präglad av hög säkerhet. Rent praktiskt har system med sådana signaturer fungerat väl (se t.ex. prop. 2004/05:5 s. 306–307 och 2011/12:126 s. 12).

En elektronisk underskrift utan särskilt kvalitetskrav har ansetts tillräcklig i situationer när det är myndighetsföreträdare och inte privata aktörer som ska underteckna handlingar (prop. 2011/12:126 s. 12 och prop. 2017/18:126 s. 26). I andra fall, som vid förhandling enligt hyresförhandlingslagen (1978:304), har det däremot ansetts lämpligt att ställa högre krav och därför villkora användandet av en elektronisk underskrift med att underskriften ska uppnå viss säkerhetsnivå. Enligt 34 § hyresförhandlingslagen anges därför att ett protokoll får justeras och en förhandlingsöverenskommelse får undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i eIDAS-förordningen (prop. 2019/20:8 s. 7).

En avancerad elektronisk underskrift är en underskrift med höga krav på säkerhet och kryptering. Den ska vara unikt knuten till undertecknaren och undertecknaren ska kunna identifieras genom den. Vidare ska uppgifterna för att skapa den elektroniska underskriften med hög grad av tillförlitlighet stå under enbart undertecknarens kontroll. Slutligen ska underskrifterna vara kopplade till de uppgifter som den används för att underteckna så att alla efterföljande ändringar kan upptäckas (se artikel 3.11–13 och artikel 26 i eIDAS-förordningen och prop. 2015/16:72 s. 34).

Genom att föreskriva att en avancerad elektronisk underskrift enligt eIDAS-förordningen ska användas bör användandet av elektroniska underskrifter vara både säkert och tillgängligt för användarna.

Vår slutsats är att de risker som elektroniska rutiner kan innebära inte överväger nyttan av en sådan möjlighet som ett alternativ till fysiskt undertecknande.

Vad gäller uppsägning av kollektivavtal är den bestämmelsen teknikneutral. Ett kollektivavtal kan därför inte bara sägas upp genom ett brev utan även genom exempelvis fax eller e-post. Det finns inget krav på undertecknande för att en uppsägning ska vara giltig och ett kollektivavtal kan därför även sägas upp på elektronisk väg. Fördelarna och nackdelarna med elektroniska handlingar som redogjorts för ovan gäller dock även för uppsägning av kollektivavtal på elektronisk väg.

Särskilt om skriftlighetskravet vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden

Utredningen handlar till största delen om den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen. Det finns därför skäl att även se frågan om skriftlighetskravet vid ingående av kollektivavtal i ljuset av de ändrade förutsättningar som kan gälla vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Under sådana förhållanden är samhället sannolikt utsatt för stora påfrestningar och det kan, allt eftersom förhållandena försämras, förväntas uppstå behov för arbetsmarknadens parter att snabbt träffa nya överenskommelser. Det är även möjligt att det av olika skäl inte är lämpligt eller ens möjligt för parterna att träffas fysiskt.

Förhållandena kan också vara sådana att normala kommunikationsmedel inte fungerar och elektroniska kommunikationsvägar är helt eller delvis utslagna. Detta kan medföra störningar i förmedlingen av både fysiska brev och elektroniska försändelser. Även om elektroniska kommunikationsvägar kan förväntas vara ansträngda i en krigssituation är det önskvärt att de kan användas när de fungerar. Det är därför viktigt att formkraven för kollektivavtals ingående är så flexibla som möjligt och kan anpassas till aktuella behov. Genom att göra det möjligt för parterna att både kunna använda egenhändiga namnteckningar och elektroniska underskrifter kan avtalen anpassas till den situation som för tillfället råder.

Förslag på förändringar i medbestämmandelagen för att möjliggöra elektroniska underskrifter

Som konstaterats ovan anser vi att kollektivavtal bör kunna under-tecknas med elektroniska underskrifter och avtalsinnehållet kunna framgå av elektroniska handlingar. Vi anser även att medbestämmandelagens formkrav inte bör hindra elektroniska rutiner. Formkravet bör därför anpassas.

En anpassning kan göras på två sätt. Antingen görs det nuvarande formkravet teknikneutralt. Detta kan exempelvis göras genom att kravet på undertecknande tas bort så att skriftlighetskravet för ingående av kollektivavtal utformas som andra skriftlighetskrav i medbestämmandelagen. Det andra alternativet är att det införs en ny bestämmelse som tillåter elektroniska underskrifter vid ingående av kollektivavtal genom en hänvisning till eIDAS-förordningen. En sådan kan utformas med 34 § hyresförhandlingslagen som förebild.

Vi kommer först att ta ställning till om det bör finnas ett formkrav innebärande att kollektivavtal ska undertecknas för att därefter bedöma om detta formkrav behöver framgå av lagtexten och därefter redogöra för hur en bestämmelse som möjliggör elektroniska underskrifter kan utformas.

Kollektivavtal är ofta bindande för och ska tillämpas av ett stort antal människor. Att ett kollektivavtal undertecknas motverkar meningsskiljaktigheter om avtalets tillkomst både genom att det är tydligt när avtalet är klart och att det ingåtts av behöriga parter. Det klargör också vilka som varit inblandade i upprättandet av avtalet, om det skulle uppstå tvist om hur det ska tolkas. Det finns därmed betydande fördelar med att båda parter skriver under ett överenskommet kollektivavtal. Ett formkrav innebärande att kollektivavtal ska undertecknas för att vara giltiga är därför motiverat. Arbetsmarknadens parter har vidare uppgett att de utgår från att bestämmelsen innebär ett formkrav på undertecknande. Att tillämpa ett sådant formkrav bör därför inte innebära någon ökad risk för tvister om ogiltighet av kollektivavtal på grund av formfel, något som befarades i medbestämmandelagens förarbeten (jfr prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 372–373). Detta gäller i vart fall inte så länge de befintliga möjligheterna att ingå kollektivavtal genom att justera ett förhandlingsprotokoll där avtalsinnehållet framgår eller ett undertecknat godkännande av ett kollektivavtal skett i en annan skrift finns kvar. Det senare

fallet omfattar även fallet där en oorganiserad arbetsgivare på begäran av en fackförening undertecknat förbindelse att tillämpa visst för fackföreningen gällande kollektivavtal (hängavtal). Kravet på undertecknande bör därför finnas kvar.

Frågan är då om formkravet att kollektivavtal ska undertecknas behöver framgå av bestämmelsens ordalydelse eller om det är tillräckligt att det framgår av lagens motiv och rättspraxis.

I medbestämmandelagen finns formkrav på skriftlighet i ett flertal bestämmelser, bl.a. vid uppsägning av kollektivavtal i 30 §. Endast vid ingående av kollektivavtal i 23 § anses detta formkrav även innebära ett krav på undertecknande. Det är olämpligt att samma rekvisit har olika innebörd i samma lag.

Med anledning av den tekniska utvecklingen är det vidare angeläget att undanröja tvetydigheter vid tolkningen av innebörden av att en handling ska ha skriftlig form.

Om formkravet på undertecknande framgår av bestämmelsens ordalydelse blir det också lättare att införa en bestämmelse som tillåter digitala underskrifter eftersom det då går att koppla bestämmelserna till varandra.

Vi anser därför sammantaget att formkraven för undertecknande av kollektivavtal bör förtydligas så att det framgår av bestämmelsen i 23 § medbestämmandelagen att ett kollektivavtal inte bara behöver vara skriftligt utan att det även ska vara undertecknat för att vara ett giltigt kollektivavtal.

För att kraven på skriftlighet och undertecknande ska anses uppfylla även om samtliga parter inte undertecknat samma handling eller på avtalshandlingen behöver även 23 § andra stycket justeras så att det är tydligt att de nu gällande undantagen från skriftlighetskravet fortfarande ska gälla. I 23 § andra stycket bör det också förtydligas att ett kollektivavtal även uppfyller formkraven om kollektivavtalets innehåll upptagits i ett justerat förhandlingsprotokoll som signerats med en elektronisk underskrift.

En bestämmelse om att kollektivavtal ska undertecknas kan sedan förenas med en bestämmelse innebärande att undertecknande av kollektivavtal och justerande av protokoll vari sådant avtal upptagits även kan ske genom elektroniska underskrifter. Eftersom det är 23 § medbestämmandelagen som i dag innehåller formkraven för ingående av kollektivavtal är det lämpligt att det i den paragrafen tas in en bestämmelse där det anges vad en elektronisk underskrift innebär

genom en hänvisning till eIDAS-förordningen och att elektroniska underskrifter får användas för att underteckna kollektivavtal och justera förhandlingsprotokoll.

18 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

18.1 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Vi anser det vara angeläget att en ny arbetsrättslig beredskapslagstiftning träder i kraft så snart som möjligt. Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats och ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas, se kapitel 4.2.3. Detta gör det viktigt att en modern arbetsrättslig beredskapslagstiftning som kan tillgodose totalförsvarets behov finns på plats. En arbetsrättslig beredskapslagstiftning har vidare inte bara betydelse under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Den har även en central plats i den totalförsvarsplanering som ska pågå under normala förhållanden. I avvaktan på att ny lagstiftning träder i kraft finns risk att detta viktiga arbete tappar fart eller avstannar. Den föreslagna arbetsrättsliga beredskapslagen och ändringarna i arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetstidslagen (1982:673), lagen (1998:958) om vilotid för sjömän och lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete bör därför träda i kraft så snart som det är möjligt. Vi bedömer att förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2025.

De föreslagna ändringarna i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, fortsättningsvis kallad totalförsvarspliktslagen, är möjligen inte lika brådskande som den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen. Mot bakgrund av det ökade antalet totalförsvarspliktiga som kan förväntas behövas under de kommande åren då Sveriges försvarsförmåga ska förstärkas, är det dock angeläget att ändringarna i totalförsvarspliktslagen snabbt kommer på plats. Vidare har arbetsmarknadens parter genom vår

referensgrupp uttalat för utredningen att förslaget om ändringar i medbestämmandelagen är eftertraktat. Vi ser även att förslaget kan ha viss betydelse för att stärka landets motståndskraft vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden eller en annan krissituation genom att det ger parterna en ökad flexibilitet. Vi anser att även dessa lagändringar bör träda i kraft så snart det är möjligt och föreslår därför ett ikraftträdande den 1 juli 2025.

18.2 Upphävande av den nu gällande arbetsrättsliga beredskapslagen

Förslag: Genom den nya lagen ska arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262) upphävas.

Vi har i kapitel 6.4.1 bedömt att den befintliga arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262) bör upphävas och ersättas med en ny lag. Det bör därför i den nya lagen tas in en bestämmelse som anger att den tidigare lagen ska upphävas genom den nya lagen.

18.3 Behovet av övergångsbestämmelser

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser i samband med ikraftträdandet av förslagen är inte nödvändiga.

Den befintliga arbetsrättsliga beredskapslagen är en fullmaktslag, avsedd att tillämpas under vissa särskilt angivna omständigheter. Sedan lagen stiftades har den inte tillämpats utan i huvudsak varit en utgångspunkt för arbetsmarknadens parter vid upprättandet av särskilda beredskapsavtal, avsedda att tillämpas vid sådana tillfällen då lagen ska tillämpas. Vår förhoppning är att detta även ska gälla för den arbetsrättsliga beredskapslag som vi föreslår. Om krig, krigsfara och extraordinära förhållanden skulle råda vid tidpunkten när våra förslag ska träda i kraft bör den nya lagstiftningen bättre tillgodose totalförsvarets behov än den tidigare lagen. Eftersom våra förslag inte innebär några begränsningar i arbetsmarknadens parterers möjligheter att träffa beredskapsavtal bör vidare ikraftträdandet inte påverka giltigheten av redan träf-

fade beredskapsavtal. Ett upphävande av den befintliga arbetsrättsliga beredskapslagen bör därför kunna ske utan några särskilda övergångsbestämmelser.

19 Konsekvenser av utredningens förslag

Regeringen har gett oss i uppdrag att allsidigt och grundligt analysera, bedöma, kostnadsberäkna och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Vi ska särskilt redovisa administrativa, organisatoriska och ekonomiska konsekvenser för företag, arbetsmarknadens parter och kommunerna. Förslagen ska vara analyserade ur ett jämställdhetsperspektiv och särskilt motiverade om de inte bedöms främja jämställdheten.

Konsekvenserna ska redovisas i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Härutöver ska vi vid utformningen av förslagen göra en samhällsekonomisk analys och beskriva de avvägningar som gjorts.

Betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler och ska därför enligt 15 a § kommittéförordningen ange förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvens- utredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (konsekvensutredningsförordningen).

Enligt 6 § punkten 2 konsekvensutredningsförordningen ska de alternativa åtgärder som har övervägts beskrivas, och för de åtgärds- alternativ som inte analyseras vidare ska skälen till detta anges. Dessa har vi beskrivit löpande i de kapitel som behandlar våra förslag.

19.1 Metod och svårigheterna med att bedöma konsekvenserna av beredskapslagstiftningen

Beredskapslagstiftningen på det arbetsrättsliga området är avsedd att användas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Tillämpningen av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen samt lagen

(1998:958) om vilotid för sjömän är dock inte begränsad till sådana förhållanden utan kan även tillämpas för att stärka totalförsvaret under normala förhållanden. Både den omständigheten att Sverige saknar erfarenheter av krig, krigsfara och extraordinära förhållanden i modern tid och den fundamentala osäkerheten kring om, och i så fall när, lagstiftningen kan komma att aktiveras gör att både konsekvenserna av och kostnader för våra förslag är ytterst svåra att förutspå och beräkna. Storleken på de kostnader som samhället och företagen kommer att ha vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden avgörs nämligen till största delen av den totalförvarsplanering som råder vid tillfället och av hur väl och hur länge Sverige lyckas försvara landet.

Det är också förenat med mycket stora svårigheter att avgöra vilka av förslagen som direkt kommer att orsaka kostnader för aktörerna i totalförsvaret eller om det snarare är tillämpningen av de beredskapsavtal som föreligger vid tillfället då beredskapen höjs som indirekt kommer att orsaka kostnaderna. Som vi tidigare har konstaterat i utredningen är den största aktören i totalförsvaret de privata företagen och det finns i dag cirka 1 600 000 företag i Sverige. Hur många av dem som kommer att omfattas av totalförvarsplaneringen och verka under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är omöjligt för oss att bedöma. Vidare kan antalet företag och storleken på befolkningen ha ändrats väsentligt vid tidpunkten för den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningens aktivering, vilket också är faktorer som påverkar företagens kostnader. Vi har därmed valt att enbart fokusera på de direkta konsekvenser som vi förutser att förslagen kan komma att ha för aktörerna inom totalförsvaret. Även i den bedömningen råder dock en mycket stor osäkerhet kring kostnaderna.

En annan faktor som är speciell i denna utredning är att förslagen påverkar samtliga aktörer på fler än ett sätt. För det första kommer de att påverka aktörernas möjligheter att planera och genomföra den verksamhet som är viktig för totalförsvaret. För det andra påverkas de i sin egenskap av att vara arbetsgivare. Vi beskriver inte den senare konsekvensen för dem fler gånger än under avsnittet med konsekvenser för företag och arbetsgivare i kapitel 1.6 nedan. Men konsekvenserna är desamma för myndigheterna, domstolarna, kommunerna och regionerna.

19.2 Nollalternativet

Bedömning: Om utredningens förslag inte genomförs innebär det en risk för att totalförsvarets aktörer även fortsättningsvis inte har de verktyg som krävs för att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt hjälpa dem i planeringen av totalförsvarsviktig verksamhet, och då främst i vilken utsträckning de har tillgång till sin arbetskraft, inför en situation med krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det får även konsekvenser för parternas möjligheter att träffa beredskapsavtal med regler som är anpassade till olika verksamheters och branschers behov.

Om inga förändringar av den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen genomförs riskerar det således att medföra negativa effekter för totalförsvarets möjligheter att bedriva sin verksamhet, att upprätthålla samhällsviktiga funktioner och att upprätthålla motståndsförmågan i samhället. Detta kan i sin tur få negativa konsekvenser för Sveriges möjligheter att försvara sig vid ett väpnat angrepp.

Förslagen till en ny arbetsrättslig beredskapslag samt en uppdatering av arbetsmiljö- och arbetstidsregleringen syftar till att skapa bättre förutsättningar för en väl fungerande arbetsrättslig beredskap i arbetslivet och planeringen för den än vad som finns i dag. Förslagen är avsedda att öka läsbarheten och göra reglerna mer överskådliga. Förslagen, och då framför allt den arbetsrättsliga beredskapslagens nya konstruktion med innehållsförteckning, kapitelindelning och borttagande av bilagan, bör också ge samtliga de aktörer som är verksamma i totalförsvaret bättre förutsättningar att förutse vilka arbetsrättsliga anpassningar som behöver ske vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det ger i sin tur bättre förutsättningar för planering av den personal som behövs i totalförsvarsviktig verksamhet.

Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, fortsättningsvis kallad totalförsvarspliktslagen har inte uppdaterats i takt med annan arbetsrättslig lagstiftning. Det har även tillkommit nya arbetsrättsliga lagar sedan den arbetsrättsliga beredskapslagen antogs utan att det har gjorts några överväganden om deras tillämpning under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Dessa omständigheter skapar osäkerhet hos parterna om hur lagstiftningen ska tillämpas och vilka möjligheter som finns till avvikelser i kollektivavtal.

Alternativet att inte uppdatera den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen skulle innebära att osäkerheten kring lagstiftningen och dess möjligheter att skapa goda förutsättningar för beredskapsavtal kvarstår. Detta kan i sin tur leda till situationer där den arbetsrättsliga beredskapslagen inte kan tillämpas och regeringen måste utfärda nya föreskrifter för att kunna tillgodose totalförsvarets behov. Att inte reformera den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen kan därför få svårbedömda och potentiellt negativa konsekvenser för totalförsvarsviktig verksamhet och dess funktionssätt vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

19.3 Konsekvenser för staten

Bedömning: Förslagen ger större utrymme än i dag för samtliga aktörer att beakta totalförsvarets behov. De kommer att gynna totalförsvansansträngningarna och därmed Sveriges motståndskraft mot ett väpnat angrepp.

Förslagen kommer att ge riksdagen ökad kontroll av de förordningar som stiftas på grund av beredskapsförhållanden genom att flera av dem föreslås underställs riksdagen inom en månad efter sitt utfärdande. Det ger i sin tur en ökad demokratisk legitimitet åt förordningarna.

Förslagen bedöms inte medföra ökade kostnader för staten.

Sverige ska vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden ha goda förutsättningar att kunna bedriva ett uthålligt totalförsvaret och att kunna försvara landet vid ett väpnat angrepp. En sådan förutsättning är att det finns ändamålsenliga arbetsrättsliga verktyg för att säkra tillgången till arbetskraft. Förslagen är ett viktigt led i att förbättra totalförsvarsviktiga verksamheters möjligheter att få sina behov tillgodosedda, vilket i sin tur ökar möjligheterna att bedriva ett framgångsrikt försvar av Sverige.

Förslagen om att vissa förordningar ska underställas riksdagen kommer även att ge riksdagen ökad kontroll och demokratisk legitimitet åt förordningar som stiftas på grund av beredskapsförhållanden, genom att riksdagen ges möjlighet att i efterhand godkänna de beslut som regeringen snabbt kan ha behövt fatta i en pressad situation utan möjlighet till några större överväganden om dess conse-

kvenser för verksamheter och enskilda. Understöllandet i sig bedöms inte innebära någon begränsning i regeringens handlingsförmåga, även om det kan innebära en viss ökad arbetsbörda hos regeringen och riksdagen. Eftersom regeringen i alla fall bör ha beredningsunderlag för de förordningar som beslutas bör det dock inte innebära någon större arbetsinsats att sammanställa detta material så att det kan underställas riksdagen. Riksdagens prövning av underställt material bedöms vidare inte behöva vara särskilt arbetskrävande.

Vi bedömer inte att den föreslagna nya arbetsrättsliga beredskapslagen eller ändringarna i arbetsmiljö- och arbetstidsregleringen kommer att innebära direkta belastningar på samhällsekonomin i stort eller på statsfinanserna som sådana. Förslagen kan tvärtom väntas medföra minskade kostnader för staten genom färre utbetalningar via olika ersättningssystem, i de fallen regeringen skulle utnyttja sin rätt att föreskriva om ändrade bestämmelser i ledighetslagarna, exempelvis i föräldraledighetslagen.

19.4 Konsekvenser för myndigheter

Bedömning: Förslagen kommer att ge regeringen tydligare mandat att meddela föreskrifter inför och vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden om det behövs för totalförsvaret.

Förslagen kommer att ge samtliga myndigheter, och framför allt totalförsvarsmyndigheterna, bättre arbetsrättsliga förutsättningar i deras arbete med totalförvarsplaneringen.

Förslaget om Medlingsinstitutets roll vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden innebär inte att myndigheten kommer att behöva mer resurser för att kunna lösa sin uppgift.

Den arbetsrättsliga beredskapslagens nya konstruktion, de materiella ändringarna och tydligare mandaten för regeringen att utfärda föreskrifter, kommer att bidra till att det blir lättare för myndigheterna att överblicka reglerna och därmed få en tydligare bild av den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen inför framtida lagstiftningsarbete.

Förslagen kommer också att ge myndigheterna, och då framför allt totalförsvarsmyndigheterna, bättre förutsättningar i arbetet med personalplaneringen i totalförvarsarbetet. De får tydligare förutsättningar att bedöma om överläggningar krävs med näringsidkare m.fl.

enligt överläggningsskyldighetslagen för åstadkommande av ändamåls-enliga beredskapsavtal.

Medlingsinstitutet är den enda myndighet vars uppgifter direkt påverkas av utredningens förslag. Detta eftersom vi bedömer att det saknas skäl att ha andra regler om medling i krig, krigsfara och extraordinära förhållanden än under normala förhållanden. Vi bedömer dock inte att det kommer att behövas mer resurser för att kunna lösa denna uppgift utan att myndigheten kan finansiera verksamheten på befintliga anslag.

19.5 Konsekvenser för domstolar

Bedömning: Förslagen kommer inte att få några nämnvärda konsekvenser för domstolarna.

Vi föreslår att särregleringen om visstidsanställningar och möjligheten till interimistiskt beslut om anställningens bestående vid tvist om ogiltighet i den nuvarande arbetsrättsliga beredskapslagen ska tas bort. Detta kan potentiellt leda till färre tvister och därmed minskad tillströmning av mål till tingsrätter och Arbetsdomstolen.

Å andra sidan föreslår vi att regeringen ges möjligheter att föreskriva om ändrad tillämpning av lagarna som reglerar rätten till ledighet för närståendevård, att på grund av sjukdom prova annat arbete och att bedriva näringsverksamhet. Vidare föreslår vi ändringar i totalförsvarspliktslagen avseende kränkingsersättning och även en förändrad tillämpning av skriftlighetskravet i 23 § medbestämmandelagen samt förtydligande av möjligheterna att göra avsteg från den nya arbetsrättsliga beredskapslagen genom beredskapsavtal. Dessa förslag skulle kunna vara tvistedrivande.

Sammantaget bedömer vi dock att dessa förändringar inte kommer att vara särskilt stora. Administrationen i domstolarna lär därmed inte heller påverkas i någon nämnvärd utsträckning. De marginella kostnadsökningar som förslaget kan innebära för domstolarna bedömer vi därför kan rymmas inom befintliga anslag till tingsrätterna och Arbetsdomstolen. Vi bedömer inte att förslagen påverkar förvaltningsdomstolarna.

Mål om tillämpning av den föreslagna arbetsrättsliga beredskapslagen ska handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Vi

bedömer dock inte att de tvister som kan uppkomma vid tillämpningen av den nya lagen får någon betydande inverkan på Arbetsdomstolens eller de övriga domstolarnas arbetsbelastning eller kostnader. Den nya lagen bedöms därför inte heller av den anledningen föranleda något behov av ökade resurser till domstolarna.

19.6 Konsekvenser för kommuner och regioner

Bedömning: Förslagen kommer inte att få några direkta konsekvenser för kommuner och regioner.

Vi bedömer inte att förslagen får några särskilda administrativa, organisatoriska eller ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner utöver i deras egenskaper av att vara arbetsgivare.

19.7 Konsekvenserna för företag och arbetsgivare

Bedömning: Förslagen förbättrar företagens och arbetsgivarnas förutsättningar att planera för och bedriva en uthållig totalförsvarsviktig verksamhet i krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Förslagen ökar läsbarheten och överskådligheten av den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen. Det ger bättre möjligheter för företagen att förstå hur deras förhållande till sina fackliga motparter och arbetstagarna ändras vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och hur det kan påverka deras förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

Produktionen av varor och tjänster samt upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet kan behöva öka eller ändra inriktning vilket gör att rörligheten på arbetsmarknaden och möjligheterna att effektivt använda arbetskraften bör vara så god som möjligt. Förslagen väntas sammantagna också ge den effekten att totalförsvarsviktig verksamhet får bättre möjligheter att snabbt ställa om sin produktion av varor och tjänster till rådande omständigheter.

Det är som beskrivits ovan svårt att bedöma kostnaderna för förslagen eftersom det finns en rad okända faktorer som påverkar sådana beräkningar. Vissa av förslagen kan indirekt komma att ge upphov till ökade personalkostnader i totalförsvarsviktiga verksamheter genom att beredskapsavtalen sätts i kraft. Andra förslag kan mer direkt påverka förutsättningarna för bedrivande av totalförsvarsviktiga verksamheter och deras kostnader jämfört med i dag, t.ex. genom att arbetsgivaren inte kan begränsa arbetstagares semesterledighet i krig, krigsfara och extraordinära förhållanden till tio dagar utan bara till tjugo dagar. Förslaget innebär både att arbetsgivaren kan ta ut mindre arbetstid av arbetstagarna och att semesterlön kan behöva betalas ut i större omfattning än under normala förhållanden.

Vissa förslag skulle i stället kunna minska kostnaderna för företag och arbetsgivare genom att behovet av att ersätta personal kan minska om regeringen föreskriver om inskränkningar i rätten till ledighet i ledighetslagarna.

Förslaget att kollektivavtal kan undertecknas med elektronisk underskrift kan bidra till att öka företagets produktionsförmåga och även minska deras administration eftersom det blir enklare och kan gå snabbare att få ett lokalt kollektivavtal till stånd. Detta gäller oavsett om det råder normala förhållanden eller inte.

Samtliga förslag påverkar alla företag lika i proportion till dess storlek och vi anser därför inte att förslagen i sig har påverkan på företagets konkurrensförhållanden eller att särskild hänsyn måste tas till små företag. Effekten på företagen beror naturligtvis även på vilka företag som anses viktiga för totalförsvaret och om beredskapen har höjts i hela eller delar av landet när den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen ska gälla.

19.8 Konsekvenser för arbetsmarknadens parter

Bedömning: Förslaget om en ny och tydligare arbetsrättslig beredskapslag kommer att förenkla arbetsmarknadens parter arbete med att sluta ändamålsenliga beredskapsavtal.

Förslaget att kollektivavtal kan skrivas under med elektronisk signatur underlättar och effektiviserar parternas arbete både i fredstid och under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Arbetsmarknadens parter spelar en nyckelroll vid genomförandet av förslagen. De kommer att behöva utvärdera de nya bestämmelserna i förhållande till gällande beredskapsavtal liksom i förhandlingar om nya sådana. Eftersom förslagen ökar läsbarheten och överskådligheten av den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen ger det parterna bättre möjligheter att förstå hur de kan behöva anpassa villkoren i beredskapsavtalen för arbetstagarna och även reglera sin samverkan vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Kostnaderna för parterna att sluta beredskapsavtal bedömer vi dock kunna hanteras inom ramen för sedvanliga kollektivavtalsförhandlingar. I vart fall bör kostnaderna innebära en engångskostnad för parterna.

Parterna har vidare en betydelsefull roll när det gäller att sprida information om de nya bestämmelserna och om uppdaterade beredskapsavtal. Det kommer i sin tur att generera vissa kostnader för parternas organisationer. Vi bedömer dock inte att dessa kostnader kräver finansiering av det allmänna.

Vad gäller de föreslagna reglerna om möjligheter att ingå kollektivavtal med elektronisk signatur underlättar dessa administrationen och effektiviserar arbetet för de parter som hanterar kollektivavtal både i fredstid och under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Samtliga förslag kan i inledningsskedet generera tvisteförhandlingar och domstolsprocesser som arbetsmarknadens parter behöver hantera. Vi bedömer dock att dessa kan hanteras inom organisationernas ordinarie verksamhet. Risken för tvister minskar avsevärt om det finns väl förberedda beredskapsavtal som hanterar de situationer som kan uppstå vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

19.9 Konsekvenser för enskilda

Bedömning: Förslagen förbättrar enskildas möjligheter att överblicka hur deras rättigheter och skyldigheter ändras vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och därmed hur planeringen av deras arbetsliv och vardag kan komma att påverkas.

Förslaget om möjlighet till kränkingsersättning i 9 kap. totalförsvarspliktlagen ger utökat ekonomiskt skydd för en person som sägs upp på grund av att denne tagits i anspråk med totalförsvarsplikt. Förslaget om att arbetsgivare inte längre får göra avsteg från bestämmelserna om minderåriga i arbetsmiljöförordningen medför att skyddet för minderåriga ökar vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Förslagen ökar läsbarheten och överskådligheten av den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen. Det ger bättre möjligheter för enskilda att förstå hur deras rättigheter och skyldigheter ändras vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och hur det påverkar dem socialt och ekonomiskt. Förslaget om att rätt till vissa ledigheter inte kan göras gällande vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, om regeringen föreskriver om det, är kanske det tydligaste exemplet på detta.

Att arbetsgivares möjlighet att begränsa semesterledigheten till tjugo dagar ger enskilda större möjligheter till rekreation och därmed en ökad uthållighet i tider med stor fysisk och mental ansträngning.

Förslaget om att arbetsgivare inte längre ska få göra avsteg från minderårigbestämmelserna i arbetsmiljölagen innebär ett ökat skydd mot risken att minderåriga tas i anspråk för arbete.

Förslaget att en person som sägs upp för att denne har tagits i anspråk med totalförsvarsplikt ska kunna få rätt till ökad kränkingsersättning får positiva konsekvenser för enskildas möjligheter till ekonomisk skademinimering.

19.10 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män

Bedömning: Förslagen bedöms inte främja jämställdheten.

Vi har föreslagit att regeringen bemyndigas att, om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov, meddela föreskrifter med avvikelser från lagarna om ledighet för närståendevård, ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete och ledighet för att bedriva näringsverksamhet. Eftersom ändringar i lagarna kräver att regeringen faktiskt utnyttjar bemyndigandet blir konsekvenserna av detta ytterst svårberäknat.

Förslagen gör ingen skillnad på män och kvinnor och de omfattar alla sektorer och branscher, både mansdominerade och kvinnodominerade. Konsekvenserna av förslagen totalt sett skulle dock kunna bli mer kännbara för kvinnor än för män. Fler kvinnor än män är sjukskrivna, vilket i sin tur innebär att fler kvinnor än män kan utnyttja rätten till ledighet för att prova annat arbete. Det är också fler kvinnor än män som tar ut närståendepenning för att kunna vårda närstående. Dessa omständigheter skulle potentiellt kunna få konsekvenser för jämställdheten. Exempel på detta är att av dem som hade ett pågående sjukfall i december 2022 var 65 procent av totalt 197 950 personer kvinnor enligt uppgifter från Försäkringskassan. Av de 14 917 personer som tog ut närståendepenning under år 2022 var cirka 72 procent kvinnor enligt statistik från SCB, Statistikmyndigheten. Annorlunda förhåller det sig med dem som är tjänstlediga för att bedriva näringsverksamhet. Det saknas statistik om hur många som tar ut ledigheten. Från Företagarna kommer dock uppgiften att 37 procent av de som startar nya företag är kvinnor.

Det finns således flera faktorer som påverkar frågan om jämställdheten mellan könen rubbas eller påverkas negativt på grund av förslagen. För det första är det en förhållandevis liten andel arbetstagare som under normala förhållanden utnyttjar rätten till ledighet enligt nämnda lagar. För det andra är det osannolikt att än fler arbetstagare ansöker om sådana ledigheter under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden än under normala förhållanden av både praktiska och ekonomiska skäl. Detta sammantaget gör att vi inte kan bedöma om en ändrad tillämpning av lagarna påverkar jämställdheten

mellan könen under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Vi bedömer dock att förslagen sannolikt inte kommer att främja jämställdheten.

19.11 Förslagens förhållande till EU-rätten och internationell rätt

Bedömning: Förslagen är i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av medlemskapet i EU och även i övrigt med de internationella förpliktelser som Sverige har åtagit sig.

Vi bedömer att samtliga förslag är i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av medlemskapet i EU och även i övrigt med internationella förpliktelser som Sverige har åtagit sig.

19.12 Övriga konsekvenser

Bedömning: Förslagen kommer inte att få några konsekvenser för förhållanden som i övrigt ska redovisas enligt kommittéförordningen.

Vi bedömer att förslagen inte kommer att påverka sysselsättningen eller offentlig service i olika delar av landet. Inte heller kommer de att få någon betydelse för små företags arbetsförutsättningar eller villkor i övrigt jämfört med större företag.

Vi bedömer heller inte att förslagen får konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller att de har konsekvenser för miljön, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till arbetsrättslig beredskapslag

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens syfte och innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som syftar till att tillgodose totalförsvarets behov genom att anpassa vissa arbetsrättsliga lagar. Lagen innehåller även bemyndiganden för regeringen att meddela särskilda föreskrifter. Dessa bestämmelser ska tillämpas om Sverige kommer i krig.

Regeringen får också föreskriva om att dessa bestämmelser ska tillämpas under krigsfara eller sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

I paragrafen beskrivs lagens syfte. Paragrafen saknar motsvarighet i den arbetsrättsliga beredskapslagen, i fortsättningen 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 6.4.

Av paragrafen framgår att lagen innehåller särskilda beredskapsbestämmelser som ska tillämpas under krig. Beredskapsbestämmelserna innebär dels avvikelser från viss arbetsrättslig lagstiftning, dels bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter som kan tillämpas under sådana förhållanden.

Beredskapsbestämmelserna om avvikelser från den arbetsrättsliga lagstiftningen innebär att vissa av bestämmelserna i de aktuella lagarna helt eller delvis inte ska tillämpas, att de ska tillämpas på ett annat sätt eller att det tillkommer en ny bestämmelse som ska beaktas vid tillämpningen av lagen.

Regeringen får vidare föreskriva om att lagens beredskapsbestämmelser ska tillämpas under krigsfara eller sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Lagens tillämpningsområde bygger på lydelsen av 15 kap. 6 § regeringsformen som innehåller den formella grunden för fullmaktslagstiftningen. Formuleringen vad gäller extraordinära förhållanden avviker dock något från ordalydelsen i 15 kap. 6 § regeringsformen för att överensstämja med liknande bestämmelser i andra fullmaktslagar utan att det ska innebära någon skillnad i sak (se prop. 1992/93:76 s. 46–47 och prop. 1994/95:87 s. 42).

1 § Innehållet i denna lag är uppdelat enligt följande:

- 1 kap. – Inledande bestämmelser
- 2 kap. – Anpassningar i lagen om medbestämmande i arbetslivet
- 3 kap. – Anpassningar i lagen om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen
- 4 kap. – Anpassningar i lagen om anställningsskydd
- 5 kap. – Anpassningar i semesterlagen
- 6 kap. – Begränsningar i arbetstagares rätt till ledighet
- 7 kap. – Bemyndiganden.

Paragrafen innehåller en förteckning över lagens innehåll. Den saknar motsvarighet i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 6.4.1.

Lagens tillämpningsområde

3 § Om Sverige kommer i krig, ska bestämmelserna i 2–7 kap. tillämpas.

I paragrafen anges att lagens beredskapsbestämmelser automatiskt ska tillämpas om Sverige kommer i krig. Paragrafen motsvarar 1 § i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 6.4.2.

I 2–7 kap. finns särskilda beredskapsbestämmelser som ska anpassa arbetsrätten till totalförsvarets behov under krig. Paragrafen innebär att dessa beredskapsbestämmelser ska tillämpas om Sverige kommer i krig.

Innebörden av uttrycket krig behandlas i förarbetena till regeringsformen. Där uttalas att det inte är möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd råder. Krig ska dock alltid anses föreligga om landet är helt eller delvis ockuperat (prop. 1973:90 s. 373, 446–447 och prop. 2009/10:80 s. 204). Samma uttryck används även i andra fullmaktslagar. Se exempelvis förfogandelagen (1978:262) och lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

Lagen ska automatiskt tillämpas om Sverige kommer i krig. På detta sätt kan de arbetsgivare, arbetstagare och arbetsmarknadsorganisationer som kan konstatera att Sverige befinner sig i krig tillämpa bestämmelserna i lagen. Detta utgör en garanti för att försvarsanstängningarna kommer i gång även om regeringen av någon anledning skulle vara förhindrad att förklara att krigstillstånd har inträtt. Lagen knyter på detta sätt an till andra fullmaktslagar som är avsedda att tillämpas under krigstillstånd och då särskilt aktiveringen av totalförsvaret i lagen (1992:1403) om totalförvar och höjd beredskap, fortsättningsvis kallad totalförvarslagen. Huvudregeln är dock att regeringen ger till känna att Sverige kommit i krig.

4 § Regeringen får föreskriva att bestämmelserna i 2–7 kap. helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer

1. om Sverige är i krigsfara,
2. om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

En föreskrift enligt första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

I paragrafen anges förutsättningarna för att tillämpa lagens beredskapsbestämmelser i andra situationer än krig och att sådana föreskrifter ska underställas riksdagen inom viss tid. Paragrafen motsvarar 2 § i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 6.4.2 och 6.4.7.

Av *första stycket* framgår att regeringen får föreskriva att de särskilda arbetsrättsliga beredskapsbestämmelserna i 2–7 kap. ska tillämpas under vissa andra situationer än krig. Dessa situationer, krigsfara och vissa extraordinära förhållanden, anknyter till riksdagens möjlighet att delegera normgivningskompetens till regeringen enligt 15 kap. 6 § regeringsformen. Som angivits ovan gällande 1 kap. 1 § avviker formuleringen något från ordalydelsen i 15 kap. 6 § regeringsformen för att överensstämma med liknande bestämmelser i andra fullmaktslagar utan att det ska innebära någon skillnad i sak (se prop. 1992/93:76 s. 46–47 och prop. 1994/95:87 s. 42).

Av *andra stycket* framgår att föreskrifter som meddelats med stöd av första stycket ska underställas riksdagen inom viss tid. Paragrafen innebär, precis som 1987 års lag, att regeringens föreskrift om att aktivera lagens beredskapsbestämmelser vid krigsfara och extraordinära

förhållanden ska underställas riksdagen inom en månad och att om så inte sker, eller om riksdagen inte godkänner föreskriften inom två månader från underställningen, så upphör föreskriften att gälla. Den i paragrafen angivna tiden för underställning räknas från dagen för det regeringssammanträde då föreskriften beslutades (se prop. 1973:90 s. 321). Riksdagens godkännande av den underställda föreskriften är inte bundet till någon viss form (se prop. 1973:90 s. 308–309).

Hur lagen förhåller sig till annan lagstiftning

5 § När bestämmelserna i 2–7 kap. tillämpas har de företräde i den mån de avviker från bestämmelser i andra lagar eller föreskrifter. Detsamma gäller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag. I övrigt gäller de lagar som anges i 2–7 kap. i tillämpliga delar även i förhållande till bestämmelser i denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av den.

En hänvisning till en bestämmelse i någon av de lagar som anges i 2–7 kap. ska även avse en avvikande bestämmelse i denna lag eller i en föreskrift som meddelats med stöd av den.

I paragrafen anges att lagens beredskapsbestämmelser och föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandena i lagen har företräde i den mån de avviker från bestämmelser i någon annan lag eller föreskrift. Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 § i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 6.4.4. och 6.4.8.

Av *första stycket* framgår att de särskilda beredskapsbestämmelserna i 2–6 kap. har företräde i den mån de avviker från bestämmelser i annan lag eller författning. Detta gäller även föreskrifter som meddelats med stöd av beredskapsbestämmelserna i 7 kap.

Beredskapsbestämmelserna i 2–5 kap. innebär anpassningar av vissa bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen), lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (förtroendemannalagen), lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) och semesterlagen (1977:480) till de förhållanden som kan råda under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Hur bestämmelserna i lagen avviker från andra bestämmelser skiftar. De flesta avvikelser innebär att en bestämmelse i någon av de angivna författningarna, helt eller delvis, inte ska tillämpas. Ett exempel är 3 kap. 5 § som begränsar arbetstagares företrädesrätt till återanställning i 25 § anställningsskyddslagen. Andra bestämmelser innebär ett tillägg

som ska tillämpas tillsammans med bestämmelsens ordinarie lydelse. Ett exempel på en sådan bestämmelse finns i 2 kap. 1 § som utökar arbetsgivares möjlighet att fatta beslut eller vidta åtgärder utan att först förhandla med arbetsgivarorganisation enligt 11, 12 och 38 §§ medbestämmandelagen. I några fall innebär avvikelsen en ny bestämmelse som gäller vid tillämpningen av lagen. Ett exempel på en sådan bestämmelse är 2 kap. 6 § som innebär en skadeståndsskyldighet som inte gäller under normala förhållanden.

Därutöver finns i 7 kap. i lagen bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter som avviker från bestämmelser i vissa lagar. Även sådana föreskrifter omfattas av bestämmelsen och ska därmed ha företräde i den mån de avviker från andra lagar eller föreskrifter.

Till skillnad från 1987 års lag ersätter lagens beredskapsbestämmelser inte helt bestämmelser i andra lagar, utan dessa ska fortfarande tillämpas i den mån beredskapsbestämmelserna inte avviker från dem. Detsamma gäller i förhållande till föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av bemyndigandena i lagen.

Av andra stycket framgår vidare att beredskapsbestämmelserna i 2–7 kap. i tillämpliga delar omfattas av övriga bestämmelser i aktuella lagar. Detta innebär att en bestämmelse i den arbetsrättsliga beredskapslagen ska tillämpas på motsvarande sätt som en bestämmelse i den författning den avviker ifrån och därmed har företräde framför. Det gäller exempelvis i förhållande till bestämmelser om möjligheten att göra avvikelser genom kollektivavtal, skadestånd och rättegång. Beredskapsbestämmelsernas förhållande till bestämmelser i annan lag kan illustreras genom följande exempel.

Enligt 4 § medbestämmandelagen är det möjligt för arbetsmarknadens parter att träffa kollektivavtal om avvikelser från 37 § medbestämmandelagen som handlar om tidsfristen för påkallande av central förhandling och väckande av talan. Genom 2 kap. 8 § i denna lag ändras tidsfristen. Eftersom lagens beredskapsbestämmelse avser en bestämmelse i medbestämmandelagen som parterna under normala förhållanden kan avvika från genom kollektivavtal kan de med stöd av samma bestämmelse, alltså 4 § medbestämmandelagen, även avvika från 3 kap. 8 § i denna lag, förutsatt att villkoren i 4 § medbestämmandelagen beaktas.

Enligt 56 § medbestämmandelagen ska arbetsgivare eller arbetsgivare som bryter mot tystnadsplikt enligt medbestämmandelagen ersätta uppkommen skada. Genom 3 kap. 5 § utvidgas medbestäm-

mandelagens möjlighet att binda motparten av tystnadsplikt. Efter som brott mot lagens beredskapsbestämmelse avser en bestämmelse som under normala förhållanden kan föranleda skadeståndsskyldighet enligt 56 § medbestämmandelagen kan även den som bryter mot lagens bestämmelse om tystnadsplikt vara skyldig att ersätta uppkommen skada.

Enligt 63 § medbestämmandelagen gäller lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, fortsättningsvis kallad arbetstvistlagen, mål som avser medbestämmandelagen. Den lagen ska därför även gälla mål om denna lags bestämmelser om avvikelser från medbestämmandelagen.

Av *andra stycket* framgår att lagens beredskapsbestämmelser har företräde även i fall där hänvisning har skett till den lydelse som ska tillämpas under normala förhållanden. I sådana fall ska hänvisningen även avse beredskapsbestämmelsen.

När lagen inte längre ska tillämpas

6 § När det inte längre föreligger sådana förhållanden som anges i 1 kap. 3 § eller 4 §, ska regeringen föreskriva att bestämmelserna i 2–7 kap. inte längre ska tillämpas.

I paragrafen anges att regeringen ska förordna om att lagens beredskapsbestämmelser inte längre ska tillämpas när Sverige inte längre är i krig eller när den krigsfara eller de extraordinära förhållanden som har föranlett att regeringen aktiverat lagen har upphört. Bestämmelsen motsvarar 4 § i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 6.4.3.

Paragrafen innebär att lagens beredskapsbestämmelser inte upphör att gälla automatiskt. Så snart landet upphör att vara i krig ska regeringen föreskriva att lagens beredskapsbestämmelser, och eventuella föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av ett bemyndigande i lagen, inte längre ska tillämpas. Motsvarande gäller för när landet upphör att vara i krigsfara eller de extraordinära förhållanden som motiverat en aktivering av lagen har upphört.

En sådan föreskrift kan innehålla lämpliga övergångsbestämmelser.

2 kap. Anpassningar i lagen om medbestämmande i arbetslivet

1 § Om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret behöver en arbetsgivare inte förhandla med en arbetstagarorganisation enligt 11, 12 eller 38 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet innan beslutet fattas eller åtgärden genomförs.

I paragrafen finns ett undantag från primärförhandlingsskyldigheten. Paragrafen motsvarar de tillägg som 1987 års lag gör i 11, 12 och 38 §§ medbestämmandelagen. Övervägandena finns i kapitel 7.2.3.

Av paragrafen framgår att en arbetsgivare kan göra undantag från sin skyldighet att enligt 11, 12 och 38 § medbestämmandelagen förhandla med en arbetstagarorganisation som denne är bunden av genom ett kollektivavtal innan vissa beslut fattas eller åtgärder ska genomföras. Undantag får göras när det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret. På samma sätt som vid särskilda och synnerliga skäl enligt 11, 12 och 38 §§ medbestämmandelagen ska paragrafen användas undantagsvis och för oförutsedda störningar. Arbetsgivaren är även i sådana fall skyldig att vidta alla sådana åtgärder i den förhandlingsberättigade arbetstagarorganisationens intresse som är möjliga att vidta innan undantagsmöjligheten utnyttjas. Beroende på omständigheterna kan arbetsgivaren t.ex. vara skyldig att åtminstone ta en informell kontakt med arbetstagersidan, där en förhandling i egentlig mening inte hinner komma till stånd, eller att inleda förhandling även om den inte hinner avslutas. Även om arbetsgivaren har rätt att utnyttja undantaget kvarstår förhandlingsskyldigheten. Arbetsgivaren kan alltså behöva förhandla med arbetstagarorganisationen efter att beslutet eller åtgärden genomförts (se även prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 358–359).

Med produktion eller andra liknande påfrestningar avses produktion av varor, tillhandahållande av tjänster och upprätthållande av samhällskritisk verksamhet. Arbetsgivaren förväntas inte behöva göra några större egna efterforskningar för att avgöra om verksamheten har sådan betydelse för totalförsvaret att denne kan tillämpa undantaget. Att verksamheten har betydelse för totalförsvaret och vad en störning av produktionen kan innebära bör som huvudregel ha klagjorts genom totalförvarsplaneringen. Det är vidare möjligt att en arbetsgivare som inte tidigare har omfattats av totalförvarsplaneringen kontaktas av en tjänsteman eller annan företrädare för en myndighet med ansvar för

försvarsansträngningen som gör klart att en störning av verksamheten kan skada totalförsvaret. I exceptionella fall kan även situationen vara sådan att arbetsgivaren själv kan komma till sådan insikt. Exempelvis om strider pågår i ett angränsande område och verksamheten har betydelse för försvaret.

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 4 § medbestämmandelagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal på samma sätt som för 11, 12 och 38 §§ medbestämmandelagen.

2 § En arbetsgivare behöver inte förhandla med central arbetstagarorganisation enligt 14 § andra stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet så länge sådana förhandlingar hindras av beredskapsförhållandena.

I paragrafen finns ett undantag från förhandlingsskyldigheten på central nivå. Paragrafen motsvarar det tillägg som 1987 års lag gör i 14 § andra stycket medbestämmandelagen. Övervägandena finns i kapitel 7.2.4.

Av paragrafen framgår att en arbetsgivare inte är skyldig att förhandla med en central arbetstagarorganisation enligt 14 § andra stycket medbestämmandelagen om enighet inte uppnås vid lokala förhandlingar enligt 11–13 § medbestämmandelagen. Detta gäller när förhandling med central arbetstagarorganisation hindras av beredskapsförhållandena.

Med att förhandling hindras av beredskapsförhållandena avses förhållanden som är orsakade av att landet är i krig, krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i (se 15 kap. 6 § regeringsformen). Så kan vara fallet om delar av landet är ockuperat och det därför inte är möjligt att resa eller skicka brev. Sådana hinder kan också bero på att telefonledningar eller digitala kommunikationsvägar är ur bruk eller otillförlitliga. Kommunikationssvårigheterna behöver inte vara orsakade av en krigshandling utan kan vara en följd av landets försvarsförberedelser. Det är dock inte tillräckligt att beredskapen har höjts enligt 1 § totalförsvarslagen.

Undantaget gäller så länge de aktuella förhållandena pågår.

Om hinder uppstår efter att central förhandling påkallats, innebär paragrafen att det är möjligt att skjuta på inledandet av förhandlingarna eller ta uppehåll i redan påbörjade förhandlingar till dess förhållandena förändras.

Part som inte medverkar till centrala förhandlingar trots att förutsättningarna för uppskov enligt denna bestämmelse upphört riskerar skadestånd enligt 54 § medbestämmandelagen.

Lokal och central arbetstagarorganisation definieras i 6 § andra stycket medbestämmandelagen.

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 4 § medbestämmandelagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal på samma sätt som för 14 § medbestämmandelagen.

3 § Förhandling enligt 16 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska hållas så snart det kan ske efter det att motparten fått del av förhandlingsframställningen, om parterna inte enas om annat.

I paragrafen regleras ett undantag från tidsfristen för inledande av förhandling. Paragrafen motsvarar i huvudsak den ändring som 1987 års lag gör i 16 § medbestämmandelagen. Övervägandena finns i kapitel 7.2.5.

Av paragrafen framgår att ett sammanträde för förhandling ska hållas så snart det kan ske. Detta är en ändring från de tidsfrister som enligt 16 § andra stycket medbestämmandelagen gäller för alla förhandlingar, utom de som avses i 11–13 §§ medbestämmandelagen. Paragrafen innebär att de förhandlingar som omfattas av 16 § medbestämmandelagen, dvs. även förhandlingar enligt 11–13 §§, ska hållas skyndsamt. Det är dock möjligt att förhållandena är sådana att förhandling måste hållas senare än de tidsfrister som framgår i 16 § andra stycket medbestämmandelagen. I sådana fall kan förhandlingen skjutas fram tills hindret har upphört, utan att parterna behöver träffa en överenskommelse om detta.

Av paragrafen framgår att parterna kan komma överens om en lämplig tidpunkt för att hålla sammanträde. De kan därmed skjuta fram förhandlingar som de anser inte behöver hanteras skyndsamt.

Det ankommer fortfarande på parterna att bestämma tid och plats för förhandlingsammansättningen.

En part som fördröjer inledandet av förhandling utan att det finns skäl för det riskerar skadestånd enligt 54 § medbestämmandelagen.

Tidsfristen räknas från att motparten fått del av förhandlingsframställningen. Detta är en ändring från 1987 års lag som utgår från tidpunkten som framställning om förhandling har gjorts.

4 § En part som ska lämna information som kan vara av betydelse för totalförsvaret har, utöver vad som framgår av 21 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, rätt till förhandling om tystnadsplikt med motparten rörande den information som ska lämnas.

Om enighet inte uppnås vid förhandling om tystnadsplikt enligt första stycket, kan parten väcka talan vid domstol om tystnadsplikt. Domstolen

ska förordna om tystnadsplikt i den mån det kan antas att det annars skulle föreligga risk för skada för totalförsvaret.

Första och andra stycket gäller inte i anställningsförhållanden enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning.

I paragrafen regleras tystnadsplikt för information som kan skada totalförsvaret. Paragrafen motsvarar det tillägg som 1987 års lag gör i 21 § första och andra stycket medbestämmandelagen. Övervägandena finns i kapitel 7.2.7.

Av *första stycket* framgår att den arbetsgivare, arbetsgivarorganisation eller arbetstagarorganisation som ska lämna information enligt medbestämmandelagen har rätt till förhandling med motparten om tystnadsplikt rörande information som kan vara av betydelse för totalförsvaret. Tystnadsplikt gäller både handlingar som åberopas vid förhandling enligt 18 § medbestämmandelagen och sådan information som arbetsgivaren är skyldig att lämna enligt 19 § och 19 a § medbestämmandelagen. Paragrafen gäller utöver parts rätt att påkalla förhandling om tystnadsplikt enligt 21 § första stycket medbestämmandelagen. Precis som vid förhandling enligt den bestämmelsen behöver förhandlingen inte bara avse frågan om tystnadsplikt ska förekomma överhuvudtaget, utan kan även gälla hur långt part får föra vidare den aktuella informationen eller att den först får offentliggöras efter viss tid (se prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 367).

Om de lokala parterna inte kommer överens kan arbetsgivaren, på den lokala arbetstagarorganisationens begäran, även behöva förhandla med central arbetstagarorganisation enligt 14 § medbestämmandelagen.

Av *andra stycket* framgår att om parterna inte kommer överens om tystnadsplikt enligt första stycket kan den part som ursprungligen begärde förhandlingar om tystnadsplikt väcka talan i domstol om tystnadsplikt. Domstol ska förordna om tystnadsplikt i den mån det kan antas att det annars skulle föreligga risk för skada för totalförsvaret.

Av *tredje stycket* framgår att paragrafen inte gäller för den offentliga sektorn. För offentliga arbetsgivare gäller i stället bestämmelserna om handlingssekretess och tystnadsplikt som grundas på tryckfrihetsförordningen och regeringsformen. Se angående detta offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 4 § medbestämmandelagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal på samma sätt som för 21 § medbestämmandelagen. Vidare ska den

som bryter mot tystnadsplikt som avses i första stycket eller som obehörigen utnyttjar vad denne fått kännedom om under sådan tystnadsplikt ersätta uppkommen skada enligt 56 § medbestämmandelagen.

5 § Talan om tystnadsplikt enligt 2 kap. 4 § andra stycket i denna lag och 21 § andra stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska väckas inom den tidsfrist som anges i 65 § lagen om medbestämmande i arbetslivet.

Om en part har påkallat förhandling om tystnadsplikt enligt 2 kap. 4 § första stycket i denna lag eller 21 § första stycket lagen om medbestämmande i arbetslivet och väcks talan i rätt tid, gäller den begärda tystnadsplikten till dess frågan har slutligt avgjorts, även om kravet är obefogat och parten har insett eller borde ha insett detta.

I paragrafen regleras tidsfristen för att väcka talan om tystnadsplikt i domstol och att tystnadsplikt gäller till dess frågan slutligt avgjorts. Paragrafen motsvarar delvis tillägg som 1987 års lag gör i 21 § andra och tredje stycket medbestämmandelagen. Övervägandena finns i kapitel 7.2.7.

Av *första stycket* framgår att en talan om tystnadsplikt enligt både 2 kap. 4 § i denna lag och 21 § första stycket medbestämmandelagen ska väckas inom den tidsfrist som framgår i 65 § medbestämmandelagen. Detta innebär att talan ska väckas inom tre månader efter det att förhandling har avslutats. Paragrafen skiljer sig därmed både från 21 § andra stycket medbestämmandelagen, där det anges att en sådan talan ska väckas inom tio dagar efter det att förhandling avslutats, och från beredskapsbestämmelsen i 1987 års lag, där sådan talan kan väckas utan begränsning till viss tid.

Av *andra stycket* framgår att begärd tystnadsplikt gäller till dess frågan är avgjord. Till skillnad från vad som gäller under normala förhållanden enligt 21 § första stycket medbestämmandelagen kan en part inte bortse från tystnadsplikten, även om kravet är obefogat och den part som begär tystnadsplikten har insett eller borde ha insett detta. Detta gäller både en begäran om tystnadsplikt enligt 2 kap. 4 § i denna lag och 21 § första stycket medbestämmandelagen. I denna del motsvarar paragrafen den ändring som 1987 års lag gör i 21 § tredje stycket medbestämmandelagen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 4 § medbestämmandelagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal på samma sätt som för 21 § medbestämmandelagen.

6 § En part som åberopar tystnadsplikt i fall som avses i 2 kap. 4 § första stycket i denna lag eller 21 § första stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska ersätta den skada som begäran orsakar, om kravet är obefogat och parten har insett eller borde ha insett det.

Om någon som företräder en arbetsgivare eller organisation gör sig skyldig till handling som avses i första stycket svarar arbetsgivaren eller organisationen för skadan.

I paragrafen regleras skadestånd för part som bundit motparten med tystnadsplikt enligt 2 kap. 4 § i denna lag och 21 § första stycket medbestämmandelagen utan att ha skäl för det. Paragrafen motsvarar det tillägg som 1987 års lag gör i 56 § medbestämmandelagen. Övervägandena finns i kapitel 7.2.8.

Av *första stycket* framgår att en part som missbrukar möjligheten att binda motparten genom tystnadsplikt genom 2 kap. 4 § första stycket i denna lag eller 21 § första stycket medbestämmandelagen, ska ersätta den skada som begäran orsakat. Detta gäller om begäran om tystnadsplikt varit obefogad och denne insett eller borde ha insett detta. Skadestånd enligt paragrafen kan, precis som enligt 56 § medbestämmandelagen, utgå för både ekonomisk och ideell skada (jfr prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 420–421).

Av *andra stycket* framgår att skadeståndsskyldigheten gäller för en arbetsmarknadsorganisation eller arbetsgivare även om det varit en företrädare för organisationen eller arbetsgivaren som brutit mot tystnadsplikten. Precis som enligt 56 § medbestämmandelagen gäller inget personligt skadeståndsansvar. Den som för en skadeståndstalan enligt bestämmelsen måste visa att tystnadsplikten har brutits av en företrädare för organisationen eller arbetsgivaren. Det räcker inte att en uppgift har blivit offentlig (jfr prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 421).

Paragrafen motsvarar det tillägg som 1987 års lag gör i 56 § medbestämmandelagen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

7 § Om det enligt arbetsgivarens uppfattning behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret får arbetsgivaren utan hinder av 34 § första stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet kräva att arbetet utförs enligt arbetsgivarens mening i tvisten. Arbetstagaren är då skyldig att utföra arbetet. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om arbetsgivarens mening i tvisten är oriktig och arbetsgivaren har insett eller bort inse detta eller om arbetet innebär fara för liv eller hälsa eller därmed jämförligt hinder möter.

Blir arbetet utfört enligt första stycket ska arbetsgivaren omedelbart påkalla förhandling i tvisten. Kan tvisten inte lösas vid förhandling, ska arbetsgivaren väcka talan vid domstol.

I paragrafen anges undantag från arbetstagarorganisationens tolkningsföretråde vid tvist om arbetstagares arbetskyldighet. Paragrafen motsvarar delvis det tillägg och ändring som 1987 års lag gör i 34 § medbestämmandelagen. Övervägandena finns i kapitel 7.2.6.

Av *första stycket* framgår att arbetsgivare har rätt att kräva att en arbetstagarorganisation ska utföra visst arbete trots att det råder tvist med arbetstagarorganisation om arbetstagarens skyldighet att utföra arbetet. Paragrafen kan tillämpas när arbetsgivaren anser att det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret. Paragrafen ska tillämpas undantagsvis, precis som 34 §§ medbestämmandelagen som ger arbetsgivare möjlighet att kräva att arbetstagarorganisationen utför arbetet om det enligt arbetsgivarens uppfattning finns synnerliga skäl mot att arbetet skjuts upp. Arbetstagarorganisationen är i sådant fall i princip skyldig att utföra arbetet. Undantaget är situationer där arbetsgivaren bort inse att dennes uppfattning är oriktig eller när arbetet skulle innebära fara för arbetstagarorganisationens hälsa (se även prop. 1975/76:105 bilaga 1, s. 390–391).

För vad som avses med störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret, se kommentaren till 2 kap. 1 §.

Av *andra stycket* framgår att arbetsgivaren är skyldig att omedelbart påkalla förhandling i tvist enligt första stycket om arbetet blir utfört. Kan tvisten inte lösas vid förhandling ska arbetsgivaren väcka talan i domstol. Detta överensstämmer med vad som gäller andra tvister enligt 34 § medbestämmandelagen. Fristerna för påkallande av central förhandling och väckande av talan förlängs dock genom 2 kap. 8 § i denna lag. I denna del avviker bestämmelsen från 1987 års lag där denna skyldighet togs bort.

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 4 § medbestämmandelagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal på samma sätt som för 34 § medbestämmandelagen.

8 § I stället för de frister som anges i 37 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet för påkallande av central förhandling och för väckande av talan i domstol ska fristen för påkallande av central förhandling i 64 § medbestämmandelagen och för väckande av talan i 65 § medbestämmandelagen tillämpas.

I paragrafen anges att fristen för påkallande av central förhandling och för väckande av talan i domstol enligt 34 § tredje stycket och 35 § medbestämmandelagen förlängs. Paragrafen avviker från 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 7.2.9.

Av paragrafen framgår en ändring av tiden för påkallande av central förhandling i 37 § medbestämmandelagen. Om det i kollektivavtal anges att förhandlingar enligt 34 § tredje stycket och 35 § medbestämmandelagen ska äga rum både lokalt och centralt ska central förhandling påkallas enligt huvudregeln i 64 § medbestämmandelagen i stället för inom tio dagar från att den lokala förhandlingen avslutades. Det innebär att central förhandling ska påkallas inom två månader efter att den lokala förhandlingen avslutades.

Av paragrafen framgår även en motsvarande ändring av tidsfristen för när talan senast ska väckas i domstol om tvist enligt 34 § tredje stycket och 35 § medbestämmandelagen inte kan lösas vid förhandling. I sådana fall ska fristerna i 65 § medbestämmandelagen tillämpas. Det innebär att talan ska väckas inom tre månader efter att förhandlingen har avslutats.

Paragrafen avviker från 1987 års lag där 34 § tredje stycket och 35–37 §§ inte ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 4 § medbestämmandelagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal på samma sätt som för 37 § medbestämmandelagen.

3 kap. Anpassningar i lagen om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen

1 § Om det behövs för att undvika störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret behöver arbetsgivare inte avvakta tills tillfälle till överläggning har lämnats med den lokala arbetstagarorganisationen och förtroendemannen enligt 5 § andra stycket lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen för att vidta sådan åtgärd som avses i 5 § första stycket i samma lag.

I paragrafen anges ett undantag från överläggningsskyldigheten i förtroendemannalagen. Paragrafen motsvarar det tillägg som 1987 års lag gör i 5 § andra stycket förtroendemannalagen. Övervägandena finns i kapitel 8.2.1.

Av paragrafen framgår att en arbetsgivare har rätt att ändra en facklig förtroendemans arbetsförhållanden eller anställningsvillkor enligt 5 § första stycket förtroendemannalagen trots att den lokala arbetstagarorganisationen eller förtroendemannen har påkallat överläggning om frågan enligt 5 § andra stycket och tillfälle till sådan överläggning inte har lämnats. Detta gäller om ett uppskov med beslutet skulle föranleda störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret.

Vad som avses med störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret, se kommentaren till 2 kap. 1 §.

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 2 § andra stycket förtroendemannalagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal på samma sätt som för 5 § andra stycket förtroendemannalagen.

2 § Utan hinder av 9 § första stycket lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen får arbetsgivaren vägra facklig förtroedeman sådan ledighet som medför risk för störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret.

I paragrafen anges ett undantag från arbetstagarorganisationens tolkningsföreträde när det handlar om facklig förtroendemans rätt till ledighet för det fackliga uppdraget. Paragrafen motsvarar det tillägg som 1987 års lag gör i 9 § andra stycket förtroendemannalagen. Övervägandena finns i kapitel 8.2.2.

Av paragrafen framgår att en arbetsgivare har rätt att vägra facklig förtroedeman ledighet för att utföra sitt uppdrag enligt 6 § förtroendemannalagen eller kollektivavtalsbestämmelse som trätt i stället för 6 §, trots att det råder tvist med den lokala arbetstagarorganisationen om tillämpningen av bestämmelsen eller kollektivavtalet. Detta gäller när en sådan ledighet kan medföra risk för störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret.

Vad som avses med störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret, behandlas i kommentaren till 2 kap. 1 §.

Paragrafen gäller utöver arbetsgivares möjlighet att enligt 9 § andra stycket vägra sådan ledighet som äventyrar säkerheten på arbetsplatsen, viktiga samhällsfunktioner eller därmed jämförliga intressen. Precis som undantag enligt den bestämmelsen ska paragrafen tolkas

snävt. Den tar enbart sikte på akuta fall där en erforderlig ersättare inte kan anskaffas (jfr prop. 1974:88 s. 225).

4 kap. Anpassningar i lagen om anställningsskydd

1 § En arbetsgivare behöver inte ge en arbetstagare som är anställd för begränsad tid enligt 5 § lagen (1982:80) om anställningsskydd besked enligt 15 § första stycket i samma lag om att arbetstagaren inte kommer att få fortsatt anställning när anställningen upphör, om möjligheten att lämna ett sådant besked hindras av beredskapsförhållandena.

Detsamma gäller en arbetsgivares skyldighet att ge en säsongsanställd arbetstagare besked enligt 15 § andra stycket lagen om anställningsskydd om att arbetstagaren inte kommer att få fortsatt säsongsanställning vid den nya säsongens början.

I paragrafen anges undantag från arbetsgivarens informationsskyldighet. Paragrafen saknar motsvarighet i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 9.2.3.

Av *första stycket* framgår ett undantag från arbetsgivarens skyldighet att lämna ett besked enligt 15 § första stycket anställningsskyddslagen till en tidsbegränsat anställd om att denne inte kommer att få fortsatt anställning när den pågående anställningen upphör. Detta gäller under förutsättning att möjligheten för att lämna ett sådant besked hindras på grund av beredskapsförhållandena. Så kan vara fallet om arbetstagaren saknar ett fast arbetsställe eller har sin ordinarie arbetsplats skild från arbetsgivaren och att arbetsgivaren på grund av oförutsedda förhållanden som orsakats av beredskapsförhållandena inte kan nå arbetstagaren före det att anställningen ska upphöra. Vad som avses med hinder orsakade av beredskapsförhållanden behandlas i kommentaren till 2 kap. 2 §.

Av *andra stycket* framgår att undantaget från informationsskyldigheten även gäller säsongsanställd arbetstagare som enligt 15 § andra stycket anställningsskyddslagen har rätt till besked om att denne inte kommer att få fortsatt säsongsanställning vid den nya säsongens början.

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 2 b § andra stycket anställningsskyddslagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal på samma sätt som för 15 § anställningsskyddslagen.

2 § Intresset av att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov ska beaktas vid bedömningen av om det är skäligt att kräva att en arbetsgivare ska bereda en arbetstagare annat arbete hos sig enligt 7 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

I paragrafen anges att hänsyn ska tas till totalförsvarets produktionsbehov vid omplacering för att undvika en uppsägning. Paragrafen motsvarar det tillägg som 1987 års lag gör i 7 § anställningsskyddslagen. Övervägandena finns i kapitel 9.2.4.

Av paragrafen framgår att det, i bedömningen enligt 7 § anställningsskyddslagen av om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren ska omplacera en arbetstagare i stället för att säga upp arbetstagaren ska hänsyn tas till om en sådan omplacering kan påverka totalförsvarets produktionsbehov. Exempel på omständigheter som kan vägas in i bedömningen är att tiden som arbetstagaren behöver för att lära sig nya arbetsuppgifter är så lång att den kan påverka effektiviteten av sådan produktion som behövs för totalförsvaret. Det är även möjligt att en nyanställd har bättre kvalifikationer och därför kan utföra arbetsuppgiften på ett effektivare sätt. Hänsyn till totalförsvarets produktionsbehov är dock bara ytterligare en aspekt som ska vägas in i den helhetsbedömning som arbetsgivaren alltid ska göra enligt 7 § anställningsskyddslagen. Beroende på omfattningen av eventuellt produktionsbortfall och produktionens betydelse för totalförsvaret kan denna omständighet väga olika tungt. I de allra flesta fallen bör totalförsvarets produktionsbehov kunna tillgodoses samtidigt som en arbetstagare inskolats på nya arbetsuppgifter.

Med totalförsvarets produktionsbehov avses produktion av varor, tillhandahållande av tjänster och upprätthållande av samhällskritisk verksamhet. I likhet med vad som gäller störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret bör frågan om verksamheten omfattas av totalförsvarets produktionsbehov ha klargjorts genom totalförvarsplaneringen eller vara relativt uppenbar, se uttalandena i kommentaren till 2 kap. 1 §.

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 2 c § anställningsskyddslagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal på samma sätt som för 7 § andra stycket anställningsskyddslagen.

3 § Intresset av att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov ska beaktas vid bedömningen av om en arbetstagare har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet enligt 22 § fjärde stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

I paragrafen anges att hänsyn ska tas till totalförsvarets produktionsbehov vid omplacering på grund av arbetsbrist. Paragrafen motsvarar det tillägg som 1987 års lag gör i 22 § anställningsskyddslagen. Övervägandena finns i kapitel 9.2.4.

Av paragrafen framgår att en arbetsgivare vid uppsägning på grund av arbetsbrist ska ta hänsyn till om en omplacering kan påverka totalförsvarets produktionsbehov vid bedömningen om en arbetstagare har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet. Om så är fallet har arbetstagaren inte rätt till företräde framför andra arbetstagare i turordningen. Ett exempel på en sådan situation är när tiden som arbetstagaren behöver för att lära sig nya arbetsuppgifter kan påverka effektiviteten av sådan produktion som behövs för totalförsvaret. Det är i sådana fall inte lämpligt att arbetstagaren blir omplacerad till den aktuella befattningen framför en arbetstagare som redan kan utföra arbetsuppgifterna. Detta är dock bara en ytterligare aspekt som ska vägas in i den helhetsbedömning som arbetsgivaren ska göra enligt 22 § anställningsskyddslagen. Beroende på omfattningen av eventuellt produktionsbortfall och produktionens betydelse för totalförsvaret kan denna omständighet väga olika tungt. I de allra flesta fallen bör totalförsvarets produktionsbehov kunna tillgodoses samtidigt som en arbetstagare inskolas på nya arbetsuppgifter.

Med totalförsvarets produktionsbehov avses produktion av varor, tillhandahållande av tjänster och upprätthållande av samhällskritisk verksamhet. I likhet med vad som gäller störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret bör frågan om verksamheten omfattas av totalförsvarets produktionsbehov ha klargjorts genom totalförvarsplaneringen eller vara relativt uppenbar, se uttalandena i kommentaren till 2 kap. 1 §.

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 2 b § första stycket anställningsskyddslagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal på samma sätt som för 22 § anställningsskyddslagen.

4 § Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov får en arbetsgivare, utan hinder av 14 § första stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd, förflytta en uppsagd arbetstagare till en annan ort under uppsägningstiden, även om arbetstagarens möjligheter att söka annat arbete försämras mer än obetydligt.

Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov får en arbetsgivare, utan hinder av 14 § andra stycket lagen om anställningsskydd, under uppsägningstiden vägra en uppsagd arbetstagare ledighet från

anställningen för att besöka Arbetsförmedlingen eller på annat sätt söka arbete.

I paragrafen anges ett undantag från förbudet att omplacera en uppsagd arbetstagare och ge denne ledighet för att söka ny anställning. Paragrafen saknar motsvarighet i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 9.2.6.

Av *första stycket* framgår att arbetsgivaren kan göra undantag från förbudet i 14 § första stycket anställningsskyddslagen att förflytta en uppsagd arbetstagare till en annan ort. Undantaget innebär att arbetsgivaren kan göra en sådan förflyttning även om arbetstagarens möjligheter att söka annat arbete försämras mer än obetydligt. Arbetsgivaren kan tillämpa undantaget när det behövs för att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov.

Med totalförsvarets produktionsbehov avses produktion av varor, tillhandahållande av tjänster och upprätthållande av samhällskritisk verksamhet. I likhet med vad som gäller störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret bör frågan om verksamheten omfattas av totalförsvarets produktionsbehov ha klargjorts genom totalförvarsplaneringen eller vara relativt uppenbart se uttalandena i kommentaren till 2 kap. 1 §.

Av *andra stycket* framgår ett undantag från arbetstagares rätt till skälig ledighet från anställningen under uppsägningstiden för att besöka Arbetsförmedlingen eller på annat sätt söka arbete. Även detta undantag kan tillämpas av arbetsgivaren när det behövs för att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov.

5 § En arbetsgivare är inte skyldig att erbjuda en anställning till en arbetstagare med företrädesrätt till återanställning enligt 25 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

En arbetsgivare behöver inte förhandla med berörda arbetstagarorganisationer enligt 32 § anställningsskyddslagen före en anställning, när någon annan har företrädesrätt till återanställning i verksamheten enligt 25 § lagen om anställningsskydd.

Första och andra stycket gäller inte i anställningsförhållanden enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning.

I paragrafen anges ett undantag från företrädesrätten till återanställning. Paragrafen ersätter upphävandet av 25 § anställningsskyddslagen i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 9.2.8.

Av *första stycket* framgår att en arbetsgivare inte är skyldig att erbjuda en arbetstagare med företrädesrätt till återanställning enligt 25 § en anställning under den tid som lagen ska tillämpas. Arbetsgivaren kan således göra undantag från arbetstagarens företrädesrätt till återanställning enligt 25 § anställningsskyddslagen samt är fri att annonsera ut anställningen och välja den sökande som arbetsgivaren bedömer är mest lämpad för anställningen. Arbetsgivaren kan dock vara tvungen att ta hänsyn till andra förhållanden. Exempelvis kan arbetsgivarens möjlighet att anställa en arbetstagare vara begränsad genom föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång.

En arbetstagare med företrädesrätt till återanställning som förbigås en eller flera gånger vid en tillämpning av undantaget förlorar inte sin företrädesrätt. Paragrafen innebär vidare ingen ändring av arbetstagares möjlighet att kvalificera sig för ny företrädesrätt och den fryser inte tiden för upparbetad företrädesrätt. Upparbetad företrädesrätt kan därför ta slut utan att arbetstagaren kan utnyttja den. Arbetsgivare är vidare fortfarande skyldig att informera arbetstagare om dennes företrädesrätt enligt 8 § och, för det fall 4 kap. 1 § denna lag inte är tillämplig, 16 § anställningsskyddslagen.

Av *andra stycket* framgår att en arbetsgivare inte behöver förhandla med berörda arbetstagarorganisationer enligt 32 § anställningsskyddslagen innan denne anställer en arbetstagare när en tidigare anställd har företrädesrätt till återanställning enligt 25 § anställningsskyddslagen. Detta är en följd av att arbetsgivaren inte är skyldig att erbjuda en anställning till en arbetstagare med företrädesrätt enligt första stycket. Bestämmelsen i andra stycket gäller även om det finns flera företrädesberättigade och arbetsgivaren avser anställa en av dem.

Av *tredje stycket* framgår att paragrafen inte gäller för den offentliga sektorn.

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 2 b § första stycket anställningsskyddslagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal på samma sätt som för 25 och 32 §§ anställningsskyddslagen.

5 kap. Anpassningar i semesterlagen

1 § Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft, får en arbetsgivare besluta att en arbetstagare ska få ut semesterledighet till ett mindre antal dagar, lägst tjugo, än vad denne har rätt till enligt 4 § första stycket semesterlagen (1977:480).

I paragrafen anges förutsättningarna för att begränsa arbetstagares semesterledighet. Paragrafen motsvarar delvis den anpassning som 1987 års lag gör i 4 § semesterlagen. Övervägandena finns i kapitel 10.3.1.

Av paragrafen framgår att arbetsgivare kan begränsa arbetstagares semesterledighet till 20 semesterdagar per semesterår om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft. Så kan vara fallet när det finns brist på arbetskraft som kan utföra arbetstagarens arbetsuppgifter och andra anställda inte kan täcka upp för den ledige utan att verksamhetens effektivitet påverkas. I likhet med vad som gäller störningar i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret bör verksamhetens betydelse för totalförsvaret ha klargjorts genom totalförvarsplaneringen eller vara relativt uppenbar, se uttalandena i kommentaren till 2 kap. 1 §. Bestämmelsen innebär inte att arbetstagaren förlorar rätten till 25 semesterdagar som framgår av 4 § första stycket semesterlagen, bara att arbetsgivaren kan begränsa arbetstagarens semesteruttag.

Paragrafen ger inte arbetsgivare möjlighet att begränsa en arbetstagares semesterledighet till mindre än tjugo dagar per semesterår. Detta är i överensstämmelse med artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden och är en skillnad mot 1987 års lag.

I 26 a § semesterlagen regleras förutsättningarna för att genom utbetalning av semesterlön ersätta arbetstagare för den semester som inte kunnat läggas ut under semesteråret.

2 § En arbetsgivare ska, i stället för vad som anges i 11 § andra stycket semesterlagen (1977:480), underrätta en arbetstagare om beslut om förläggning av semesterledighet som har träffats på annat sätt än genom överenskommelse med arbetstagare eller dennes företrädare, senast två veckor före ledighetens början. Om det finns särskilda skäl får sådan underrättelse lämnas senare.

I paragrafen anges förändringar i tidsfristen för arbetsgivare att underrätta arbetstagare om förläggningen av semester. Paragrafen motsva-

rar den ändring som 1987 års lag gör i 11 § andra stycket semesterlagen. Övervägandena finns i kapitel 10.3.1.

Av paragrafen framgår att arbetsgivare har möjlighet att under sådana förhållanden som kan gälla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden fatta beslut om semesterns förläggning, och underrätta arbetstagaren om detta, med mindre framförhållning än vad som är fallet under normala förhållanden. I stället för att ett sådant besked ska lämnas senast två månader före ledighetens början kan det lämnas senast två veckor före. Av paragrafen framgår vidare att om det finns särskilda skäl får arbetsgivaren underrätta arbetstagaren om semesterns förläggning senare än två veckor före semesterns början. Begränsningen i 11 § andra stycket semesterlagen om att sådana besked inte får lämnas senare än en månad före semesterledigheten ska inte tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. I likhet med vad som gäller under normala förhållanden avses med särskilda skäl undantagsfall där arbetsgivaren måste tillämpa en kortare underrättelsetid (jfr prop. 1976/77:90 s. 186 och 188).

Paragrafen tillämpas när en överenskommelse om semesterns förläggning inte har träffats och arbetsgivaren ska besluta om semesterns förläggning.

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 2 a § andra stycket semesterlagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal på samma sätt som för 11 § andra stycket semesterlagen.

3 § Om inte annat har avtalats ska semesterledighet, i stället för vad som anges i 12 § semesterlagen (1977:480), förläggas så att arbetstagaren får en ledighetsperiod om minst två veckor i följd.

I paragrafen anges förändringar i reglerna om förläggningen av semesterledighet. Paragrafen motsvarar den ändring som 1987 års lag gör i 12 § semesterlagen. Övervägandena finns i kapitel 10.3.1.

Av paragrafen framgår att arbetstagarens rätt till fyra semesterveckor i följd kortas ner till två veckor i följd. Vidare har arbetstagarens rätt att få ledighetsperioden förlagd under sommarmånaderna juni–augusti tagits bort. Arbetsgivaren kan alltså förlägga ledighetsperioden om två veckor utanför juni–augusti utan särskilda skäl.

Paragrafen ska tillämpas när en överenskommelse om semesterns förläggning inte har träffats.

Av 1 kap. 5 § följer att arbetsmarknadens parter genom 2 a § första stycket semesterlagen kan avvika från bestämmelsen genom kollektiv-

avtal och att arbetsgivaren genom 10 § semesterlagen har vissa skyldigheter att förhandla med arbetstagarorganisation eller samråda med arbetstagaren före beslut om ledighetens förläggning på samma sätt som för 12 § semesterlagen.

4 § Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft behöver semester som sparats enligt 18 § semesterlagen (1977:480) inte förläggas till det semesterår som arbetstagaren väljer enligt 20 § semesterlagen.

I paragrafen anges ett undantag från arbetstagares möjlighet att styra över förläggningen av sparad semester. Paragrafen saknar motsvarighet i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 10.3.1.

Av paragrafen framgår att en arbetsgivare kan besluta att semestern som sparats enligt 18 § semesterlagen ska tas ut vid någon annan tidpunkt än den som arbetstagaren har önskat. Arbetsgivaren kan fatta ett sådant beslut om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft. Vad som avses med totalförsvarets behov av arbetskraft, se kommentaren till 5 kap. 1 §.

Paragrafen innebär ett klargörande att totalförsvarets behov av arbetskraft kan vara ett särskilt skäl mot att sparade semesterdagar förläggs till det år som arbetstagaren valt enligt 20 § semesterlagen. Paragrafen ska tillämpas på samma sätt som särskilda skäl enligt 20 § semesterlagen. Det innebär bl.a. följande. Paragrafen ska tillämpas restriktivt. Arbetsgivaren ska fästa stor vikt vid arbetstagarens önskemål och får tåla vissa mindre omfattande störningar i produktionen eller verksamheten. Arbetsgivaren kan inte utnyttja undantaget i den mån verksamheten praktiskt sett kan organiseras så att totalförsvarets behov av arbetskraft kan tillgodoses utan att ledighetsperioden flyttas. Sparad semestern ska förläggas under återstående tid av femårsperioden. Om arbetstagaren har alternativa önskemål och totalförsvarets behov av arbetskraft inte hindrar ledighet under arbetstagarens andra eller tredjehandsalternativ, är arbetsgivaren skyldig att efterkomma arbetstagarens önskemål (jfr prop. 1976/77:90 s. 188 och 203–204).

6 kap. Begränsningar i arbetstagares rätt till ledighet

1 § En arbetstagar har inte rätt till ledighet enligt

1. lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning,
2. lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan, och

3. lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare.

När en arbetstagare inte har rätt till ledighet enligt de lagar som anges i första stycket förfaller ledighet som har beviljats med stöd av de lagarna. En arbetstagare som har beviljats ledighet med stöd av lagen om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning och lagen om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare ska återgå till arbetet inom två veckor från det att rätten till ledighet upphör enligt denna bestämmelse.

I paragrafen anges att arbetstagare inte har rätt till ledighet som framgår av vissa lagar. Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 § i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 10.2.

Av *första stycket* framgår att arbetstagare inte har rätt till ledighet enligt lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen), lagen (1979:981) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan och lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare (SFI-lagen). Detta innebär att sådana ledigheter inte behöver beviljas.

Av *andra stycket* framgår att redan beviljad ledighet enligt studieledighetslagen, lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan och SFI-lagen förfaller när lagen tillämpas. Arbetstagare som fått ledigt med stöd av dessa lagar behöver därför återvända till den arbetsplats som de är lediga ifrån, eller stanna kvar för det fall den beviljade ledigheten inte har påbörjats.

I andra stycket framgår vidare att arbetstagare som har fått ledigt med stöd av studieledighetslagen och SFI-lagen kan skjuta på återgången till arbetet i två veckor. Detta är en ändring från 1987 års lag som inte innehöll någon motsvarande frist.

Paragrafen hindrar inte att enskilda överenskommelser om ledighet träffas mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Av 6 kap. 2 § framgår att det är möjligt för arbetsmarknadens parter att avvika från andra stycket genom kollektivavtal.

2 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det upphäver eller inskränker en arbetstagares rättigheter enligt 6 kap. 1 §. Genom ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får det dock göras avvikelser från 6 kap. 1 § andra stycket vad gäller tiden för arbetstagares återgång till arbetet.

En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal får tillämpa avtalet även på arbetstagare som inte är medlemmar av den avtalslutande arbetstagarorganisationen men som sysselsätts i sådant arbete som avses med avtalet.

I paragrafen regleras möjligheten att genom kollektivavtal göra avvikelser från tidsfristen för arbetstagares återgång till arbetet när dennes ledighet förfaller enligt lagen. Paragrafen saknar motsvarighet i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 10.3.3.

Av *första stycket* framgår att ett avtal som upphäver eller inskränker en arbetstagares rättigheter enligt 6 kap. 1 § är ogiltigt. Av paragrafen framgår vidare ett undantag från ogiltighetsbestämmelsen. Undantaget gäller avvikelser från 6 kap. 1 § andra stycket. En sådan avvikelse får göras genom ett kollektivavtal, som på arbetstagsidan slutits eller godkänts på central nivå. Möjligheten att göra avvikelser från 6 kap. 1 § andra stycket avser inom vilken tidsfrist som arbetstagare ska återgå till sin anställning när ledigheten förfaller på grund av lagen. Ett kollektivavtal om en sådan avvikelse får innebära en mer långtgående skyldighet för arbetstagaren, t.ex. en kortare inställelsefrist, vilket kan upplevas som en försämring för den enskilde arbetstagaren (jfr prop. 2007/08:151 s. 31). Någon motsvarande tidsfrist gäller inte vid tillämpning av 1987 års lag.

Av *andra stycket* framgår att en arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal som avviker från beredskapsbestämmelserna i 6 kap. 1 § får tillämpa avtalet på alla anställda som sysselsätts inom sådant arbete som avses med avtalet.

7 kap. Bemyndiganden

1 § Om en arbetstvist hotar att medföra eller har medfört en öppen arbetskonflikt som kan skada totalförsvaret får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot stridsåtgärder på arbetsmarknaden och förordna om fortsatt giltighet av kollektivavtal och om tvångsskiljedom eller vidta andra liknande åtgärder.

I paragrafen finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter inför eller i samband med arbetsmarknadskonflikter. Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 § i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 7.2.1.

Paragrafen bemyndigar regeringen att gripa in med åtgärder inför eller i samband med öppna arbetsmarknadskonflikter. Förutsättningen för att regeringen ska kunna ingripa är att konflikten kan medföra skada för totalförsvaret. Någon skada behöver dock inte ha inträffat utan det är tillräckligt att det finns risk för att totalförsvarets verk-

samhet hindras. Bestämmelsen kan även tillämpas på arbetsmarknads-konflikter som påverkar andra verksamheter eller infrastruktur av betydelse för totalförsvaret, exempelvis om framkomligheten på en viktig transportled hindras. Beträffande den närmare innebörden av begreppet totalförsvaret se 1 § totalförsvaretslagen.

Paragrafen skiljer sig från lydelsen i 1987 års lag genom att uttrycket ”fackliga stridsåtgärder” har ersatts med ”stridsåtgärder på arbetsmarknaden”. Justeringen överensstämmer med det förtydligande som gjorts i 2 kap. 14 § regeringsformen för att bättre återspegla att den bestämmelsen tar sikte på stridsåtgärder som vidtas av såväl en arbetstagarorganisation som av en enskild arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation (jfr prop. 2009/10:80 s. 253). Någon saklig ändring är inte avsedd.

2 § Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen meddela föreskrifter med avvikelser från

1. 2–6 kap. i denna lag,
2. lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen,
3. lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister,
4. lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
5. semesterlagen (1977:480),
6. lagen (1982:80) om anställningsskydd,
7. lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård,
8. föräldraledighetslagen (1995:584),
9. lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet,
10. lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl, och
11. lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete.

En föreskrift som har meddelats med stöd av första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

I paragrafen finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter med avvikelser som innebär anpassningar av vissa arbetsrättsliga lagar. Sådana föreskrifter ska underställas riksdagen. Paragrafen motsvarar delvis 8 § i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 6.4.5, 6.4.7, 10.3.2, 10.4.1, 10.5.1, 10.6.1, 10.7.1 och 10.8.1.

Av första stycket framgår att om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen meddela föreskrifter med avvikelser från vissa särskilt angivna arbetsrättsliga lagar. Detta är en begränsning av bemyndigandet i 1987 års lag som omfattar alla lagar som gäller

förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Bemyndigandet omfattar hela lagarna och även att upphäva eller förändra de anpassningar som görs i lagarna genom kapitel 2–6 i denna lag.

Bemyndigandet såvitt avser arbetstvistlagen går längre än den reglering som finns med avseende på domstolarna i förfarandelagen (1974:1066). Bemyndigandet avser att tillgodose behovet av att göra anpassningar i domstolshandläggningen av arbetstvister som kan uppstå under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden men som inte kan tillgodoses genom bemyndigandet i den andra lagen.

Av *andra stycket* framgår att föreskrifter som meddelats med stöd av paragrafen ska underställas riksdagen inom viss tid. Till skillnad från 1987 års lag ska även de föreskrifter som regeringen beslutar med stöd av bemyndigandet i första stycket underställas riksdagen. Detta gäller både föreskrifter som beslutas under normala förhållanden men som ska aktiveras först vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och föreskrifter som beslutas under sådana förhållanden.

Den i paragrafen angivna tiden för underställning räknas från dagen för det regeringssammanträde då föreskriften beslutades (se prop. 1973:90 s. 321).

Riksdagens godkännande av den underställda föreskriften är inte bundet till någon viss form (se prop. 1973:90 s. 308–309).

3 § Om det i ett kollektivavtal har tagits in en bestämmelse som strider mot en föreskrift som har meddelats i eller med stöd av denna lag och som kan medföra skada för totalförsvaret, får regeringen föreskriva att bestämmelsen är utan verkan.

I paragrafen finns ett bemyndigande för regeringen att förklara att ett kollektivavtal helt eller delvis är utan verkan. Paragrafen motsvarar 9 § i 1987 års lag. Övervägandena finns i kapitel 6.4.6.

Paragrafen innebär ett bemyndigande för regeringen att gripa in i de delar av ett kollektivavtal som strider mot den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen och som kan medföra skada för totalförsvaret. Om detta gäller samtliga bestämmelser i ett kollektivavtal kan hela kollektivavtalet bli utan verkan. Bestämmelsen är i huvudsak avsedd för fallet där det inte har träffats något särskilt beredskapsavtal och ett fredstida avtal innehåller en eller flera bestämmelser som strider mot den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen. Bestämmelsen kan även tillämpas på ett beredskapsavtal om ett sådant behov skulle uppstå.

20.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

23 §

Med kollektivavtal avses skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation *som har undertecknats av avtalsparterna och som handlar* om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Avtal anses skriftligt och *undertecknat* även när dess innehåll har upptagits i justerat protokoll eller när förslag till avtal och godkännande därav har upptagits i skilda skrifter *som undertecknats*.

Undertecknande enligt första och andra stycket får ske med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

Paragrafen innehåller formkrav för ingående av kollektivavtal. Övervägandena finns i kapitel 17.3.

I *första stycket* har det gjorts ett tillägg som innebär att ett kollektivavtal inte bara behöver vara skriftligt utan även måste undertecknas av avtalsparterna för att vara giltigt. Detta överensstämmer med Arbetsdomstolens praxis på området och arbetsmarknadens parterers faktiska hantering av kollektivavtalens ingående.

I *andra stycket* har det gjorts ett tillägg som innebär att ett avtal även ska anses uppfylla kravet på undertecknande i de där angivna situationerna. Det är således fortfarande möjligt att underteckna en skrift som är skild från kollektivavtalshandlingen, så länge formkraven om skriftlighet och undertecknande i första stycket är uppfyllda. Ett krav på undertecknande anses vidare fortfarande vara uppfyllt redan genom att parterna justerar ett protokoll vari avtalsinnehållet upptagits. Det förutsätts dock att partsställningen och avtalsinnehållet är sådant som följer av 23 § första stycket. Det är slutligen fortfarande möjligt för arbetsgivare att ansluta sig till ett redan gällande kollektivavtal genom ett s.k. hängavtal. Även i det fallet sker undertecknandet på en handling som är skild från det kollektivavtal som försetts med de ursprungliga parternas underskrifter.

I *tredje stycket*, som är nytt, framgår att parterna kan underteckna ett avtal på elektronisk väg. Detta gäller oavsett om undertecknandet sker på samma handling som avtalet, genom ett godkännande på en annan handling, eller genom att justera ett protokoll vari avtalsinne-

hållet upptagits. Stycket innebär ingen begränsning i möjligheterna att teckna kollektivavtal genom en fysisk underskrift.

Ett elektroniskt undertecknande ska i så fall göras med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen. Det innebär att underskriften ska uppfylla de krav som anges i förordningen (se artiklarna 3.11 och 26). För att en elektronisk underskrift ska vara avancerad krävs enligt förordningen att underskriften är unikt knuten till undertecknaren, att undertecknaren kan identifieras genom underskriften, att uppgifterna för att skapa den elektroniska underskriften med hög grad av tillförlitlighet står under enbart undertecknarens kontroll samt att efterföljande ändringar i de uppgifter som den elektroniska underskriften används för att underteckna kan upptäckas.

Hänvisningen till EU-bestämmelsen är utformad på så sätt att den avser förordningen i en viss angiven lydelse, s.k. statisk hänvisning.

20.3 Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

1 kap. Lagens ändamål och tillämpningsområde

5 §

Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

Även om det inte föreligger sådana förhållanden som anges i första stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från denna lag. Sådana föreskrifter får dock inte avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

En föreskrift enligt första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter för totalförsvaret. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.7–13.4.9.

I *första stycket* ges med stöd av 15 kap. 6 § regeringsformen regeringen möjlighet att utfärda föreskrifter med avvikelser från lagen för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Bemyndigandet har formulerats om för att motsvara andra fullmaktsbestämmelser baserade på 15 kap. 6 § regeringsformen men avser i denna del ingen ändring i sak. Bemyndigandet omfattar fortfarande hela lagen.

Angående tolkningen av uttrycket krig och den närmare innebörden av begreppet totalförsvaret hänvisas till kommentaren för 1 kap. 1 och 6 §§ förslag till arbetsrättslig beredskapslag.

I *andra stycket*, som är nytt, finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter för totalförsvaret med avvikelser från lagen. Detta bemyndigande ingick tidigare i bemyndigandet i första stycket. För att tydliggöra att detta bemyndigande är baserat på 8 kap. regeringsformen, och därför är mer begränsat än bemyndigandet i första stycket har bemyndigandet flyttats till ett eget stycke och det har gjorts ett tillägg innebärande att sådana föreskrifter inte får avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag. Detta innebär dock ingen ändring i sak.

I *tredje stycket*, som är nytt, framgår att föreskrifter som meddelats av regeringen med stöd av bemyndigandet i första stycket ska underställas riksdagen inom viss tid och att föreskrifterna upphör om så inte sker eller om riksdagen inte godkänner föreskrifterna. Den i paragrafen angivna tiden för underställning räknas från dagen för det regeringssammanträde då föreskriften beslutades (se prop. 1973:90 s. 321). Riksdagens godkännande av den underställa föreskriften är inte bundet till viss form (jfr prop. 1973:90 s. 309 och 321).

20.4 Förslaget till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673)

4 §

Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

Även om det inte föreligger sådana förhållanden som anges i första stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från denna lag. Sådana föreskrifter får dock inte avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

En föreskrift enligt första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter för totalförsvaret. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.7–13.4.9.

I paragrafen görs motsvarar ändring som i 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160). Se kommentaren till den paragrafen.

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt

9 kap. Skydd för anställning m.m.

7 §

En arbetsgivare som bryter mot bestämmelserna i detta kapitel *ska* inte bara betala lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren kan ha rätt till utan även ersättning för skada som uppkommer. Därvid *ska* 38 § andra och tredje styckena, 38 a § samt 41 och 42 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla.

Paragrafen innehåller regler om skadestånd för brott mot bestämmelserna i kapitlet. Övervägandena finns i kapitel 16.3.2.

Ändringen utgörs av att en hänvisning till 38 a § anställningsskyddslagen har lagts till. Hänvisningen innebär att om en uppsägning eller ett avskedande ogiltigförklaras och ersättning för den kränkning som lagbrottet innebär ska bestämmas ska, precis som för uppsägningar enligt 7 § anställningsskyddslagen eller ett avskedande enligt 18 § an-

ställningsskyddslagen, särskilt syftet att motverka överträdelse av förbudet att säga upp eller avskeda en arbetstagare på grund av att han eller hon fullgör sina skyldigheter enligt lagen beaktas. Syftet att motverka ogiltiga avskedanden ska också särskilt beaktas när ersättning för kränkning bestäms vid ett lagstridigt avskedande där det funnits sakliga skäl för uppsägning (se även prop. 2021/22:176 s. 457).

8 §

Mål om tillämpning av bestämmelserna i detta kapitel handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Paragrafen reglerar hur mål om tillämpning av bestämmelserna i kapitlet ska handläggas. Övervägandena finns i kapitel 16.3.1.

Paragrafen har ändrats genom att hänvisningen till 43 § andra stycket anställningsskyddslagen har tagits bort. Bestämmelserna i 43 § andra stycket anställningsskyddslagen reglerade domstolens handläggning av yrkanden om interimistiska beslut enligt de dåvarande lydelseerna av 34 § tredje stycket och 35 § andra stycket samma lag. Bestämmelserna i 34 § tredje stycket och 35 § andra stycket har upphävts, vilket innebär att det inte längre går att få ett interimistiskt beslut när talan med anledning av uppsägning eller avskedande förs med stöd av lagen.

20.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:958) om vilotid för sjömän

12 §

Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

Även om det inte föreligger sådana förhållanden som anges i första stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från denna lag. Sådana föreskrifter får dock inte avse förhållandet mellan enskilda eller som annars måste meddelas i lag.

En föreskrift enligt första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den

inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter för totalförsvaret. Övervägandena finns i kapitel 15.1.1.

I paragrafen görs motsvarar ändring som i 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen. Se kommentaren till den paragrafen.

20.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete

1 c §

Om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från denna lag.

En föreskrift enligt första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter för totalförsvaret. Övervägandena finns i kapitel 15.2.1.

I paragrafen, som är ny, införs ett bemyndigande baserat på 15 kap. 6 § regeringsformen. Paragrafen har utformats för att överensstämma med liknande bemyndiganden i 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen, 4 § arbetstidslagen och 12 § lagen om vilotid för sjömän, se kommentaren till 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen.

Till skillnad från dessa bestämmelser kan bemyndigandet inte användas i andra förhållanden än om riket kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Referenser

Författningar

Lagar

- Lag (1928:253) *om kollektivavtal* [upphävd].
- Lag (1939:727) *om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnplikstjänstgöring m.m.* [upphävd].
- Rättegångsbalk* (1942:740).
- Lag (1948:390) *om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap* [upphävd].
- Lag (1957:132) *med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m.* [upphävd].
- Krigshandelslag* (1964:19).
- Sjöarbetstidslag* (1970:105) [upphävd].
- Förvaltningslag* (1971:290) [upphävd].
- Förvaltningsprocesslag* (1971:291).
- Kungörelse* (1974:152) *om beslutad ny regeringsform.*
- Lag (1974:358) *om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.*
- Lag (1974:371) *om rättegången i arbetstvister.*
- Lag (1974:981) *om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning.*
- Lag (1975:88) *med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer.*
- Lag (1976:580) *om medbestämmande i arbetslivet.*
- Lag (1976:600) *om offentlig anställning.*
- Lag (1976:633) *om kungörande av lagar och andra förordningar.*

- Semesterlag* (1977:480).
- Arbetsmiljölagen* (1977:1160).
- Förfogandelagen* (1978:264).
- Ransoneringslag* (1978:268).
- Hysesförhandlingslag* (1978:304).
- Lag (1979:1184) *om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan.*
- Lag (1980:238) *om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.*
- Lag (1982:80) *om anställningsskydd.*
- Arbetstidslag* (1982:673).
- Lag (1982:1004) *om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.*
- Arbetsrättslig beredskapslag* (1982:1262).
- Lag (1986:163) *om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare.*
- Lag (1988:97) *om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.*
- Lag (1988:1465) *om ledighet för närståendevård.*
- Prisregleringslag* (1989:978).
- Lag (1992:1403) *om totalförsvar och höjd beredskap.*
- Lag (1994:260) *om offentlig anställning.*
- Lag (1994:1219) *om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.*
- Lag (1994:1809) *om totalförsvarsplikt.*
- Lag (1994:2076) *om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.*
- Lag (1994:2077) *om arbetsförmedlingstvång.*
- Föräldraledighetslagen* (1995:584).
- Lag (1997:1293) *om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet.*
- Lag (1998:209) *om rätt till ledighet av trängande familjeskäl.*
- Lag (1998:958) *om vilotid för sjömän.*

- Lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare.
- Lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.
- Lag (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning.
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
- Lag (2005:395) om arbetstid vid visst vägransportarbete.
- Lag (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget.
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- Lag (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik.
- Lag (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete.
- Diskrimineringslag (2008:567).
- Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).
- Skollag (2010:80).
- Socialförsäkringsbalk (2010:110).
- Skatteförfarandelag (2011:1244).
- Lag (2012:806) om beredskapslagring av olja.
- Lag (2012:854) om uthyrning av arbetstagare.
- Riksdagsordning (2014:801).
- Lag (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering.
- Lag (2016:960) om arbetstid vid inlandssjöfart.
- Lag (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar.
- Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Förordningar

- Förordning (1976:826) om medling i arbetstvister.
- Arbetsmiljöförordning (1977:1166).
- Arbetstidsförordning (1982:901).

- Förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.
- Förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.
- Förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara.
- Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.
- Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt.
- Kommittéförordningen (1998:1474).
- Förordningen (2005:399) om arbetstid vid visst vägtransportarbete.
- Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
- Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.
- Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.
- Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.
- Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.
- Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter.
- Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.
- Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

EU:s rättsakter

- Fördraget om Europeiska unionen*, undertecknat den 7 februari 1992.
- Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt*, undertecknat den 25 mars 1957.
- Den europeiska sociala stadgan*, antagen den 18 oktober 1961.

- Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 *om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (föräldraledighetsdirektivet).*
- Rådets direktiv 94/33/EG av den 22 juni 1994 *om skydd av minderåriga i arbetslivet.*
- Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 *om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (utstationeringsdirektivet).*
- Rådets direktiv 98/59/EG av den 20 juli 1998 *om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kollektiva uppsägningar i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1794.*
- Rådets direktiv 1999/63/EG av den 21 juni 1999 *om det avtal om arbetstidens organisation för sjömän som ingåtts av European Community Shipowners ' Association (ESCA) och Federation of Transport Workers ' Unions in the European Union.*
- Rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 *om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP.*
- Rådets direktiv 2000/79/EG av den 27 november 2000 *om genomförande av det avtal om arbetstidens förläggning för flygpersonal inom civilflyget som har ingåtts mellan Association of European Airlines (AEA), Europeiska transportarbetarfederationen (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) och International Air Carrier Association (IACA).*
- Rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 *om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter. I lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1794.*
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/15/EG av den 11 mars 2002 *om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter.*
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 *om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (arbetstidsdirektivet).*

- Rådets direktiv 2005/47/EG av den 1 juli 2005 som genomför avtal som träffats mellan Europeiska järnvägs gemenskapen (CER) och Europeiska transportarbetarfederationen (ETF).
- Rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (likabehandlingsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag (bemanningsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (tillämpningsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG (eIDAS-förordningen).
- Europaparlamentet och rådets direktiv 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (ändringsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen (arbetsvillkorsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU (balansdirektivet).

Internationella rättskällor

ILO konventioner

- ILO:s konvention (nr 1) *om arbetstiden inom industrin*.
- ILO:s konvention (nr 14) *om veckovila i industriarbete*.
- ILO:s konvention (nr 30) *om arbetstid för affärs- och kontorsanställda*.
- ILO:s konvention (nr 47) *om fyrtiotimmars vecka*.
- ILO:s konvention (nr 87) *angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten*.
- ILO:s konvention (nr 98) *angående organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten*.
- ILO:s konvention (nr 106) *om veckovila (affärs- och kontorsanställda)*.
- ILO:s konvention (nr 138) *om minimiålder*.
- ILO:s konvention (nr 140) *om betald ledighet för utbildning*.
- ILO:s rekommendation (nr 148) *om betald ledighet för studier*.
- ILO:s konvention (nr 151) *om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor i offentlig tjänst*.
- ILO:s konvention (nr 153) *om arbets- och vilotider (transport på väg)*.
- ILO:s konvention (nr 161) *om företagshälsovård*.
- ILO:s konvention (nr 171) *om nattarbete*.
- ILO:s konvention (nr 175) *om deltidsarbete*.
- ILO:s konvention (nr 180) *om sjömäns arbetstid och bemanningen på fartyg*, dels den av Internationella sjöfartskonferensen år 1995 reviderade konventionen om normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning.

Andra konventioner

- Förenade nationernas stadga*, antagen den 26 juni 1945.
- Förenade nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, antagen den 16 december 1946.

Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, antagen den 10 december 1948.

Förenta nationernas konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, antagen den 16 december 1966.

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter antagen den 20 november 1989.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, antagen den 4 november 1950.

Lagstiftning från andra länder

Lag om kollektivavtal (436/1946), Finland, återfinns på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1946/19460436#a26.1.2001-58>.

Lag om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014), Finland, återfinns på <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1946/19460436#a26.1.2001-58>.

Wet op de Collectieve, Nederländerna, återfinns på Arbeidsovereenkomst. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001937/2007-01-01>.

Lov om arbeidstvister eller arbeidstvistloven, Norge, LOV-2012-01-27-9, återfinns på www.lovdato.no.

Tarifvertragsgesetz, Tyskland, återfinns på <https://www.gesetze-im-internet.de/tvg/>.

Bürgerliches Gesetzbuch, Tyskland, återfinns på <https://www.gesetze-im-internet.de/tvg/>.

Offentligt tryck

Propositioner och skrivelser

Prop. 1973:30 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken m.m.; given Stockholms slott den 16 februari 1973.*

- Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsförordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.*
- Prop. 1973:129 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om anställningsskydd, m. m.; given Stockholms slott den 25 maj 1973.*
- Prop. 1974:88 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen m.m.; given den 5 april 1974.*
- Prop. 1974:148 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning; given den 11 oktober 1974.*
- Prop. 1974:158 *Kungl. Maj:ts proposition angående godkännande av Wienkonventionen om traktaträtten, given den 4 oktober 1974.*
- Prop. 1975:63 *med anledning av vissa av arbetskonferensen år 1974 vid dess femtionionde sammanträde fattade beslut.*
- Prop. 1975/76:105 *med förslag till arbetsrättsreform, bilaga 1.*
- Prop. 1976/77:149 *om arbetsmiljölag m.m.*
- Prop. 1977/78:72 *om förfogandelag m.m.*
- Prop. 1978/79:159 *med förslag till lag om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan m.m.*
- Prop. 1981/82:71 *om ny anställningsskyddslag m.m.*
- Prop. 1981/82:154 *om ny arbetstidslag m.m.*
- Prop. 1981/82:179 *om administrativ beredskap på arbetsrättens område, m.m.*
- Prop. 1984/85:212 *om ändring i luftfartslagen (1957:297), m.m.*
- Prop. 1985/86:170 *om räddningstjänstlag, m.m.*
- Prop. 1986/87:165 *om arbetsrättslig beredskapslag.*
- Prop. 1987/88:3 *om en ny fartygssäkerhetslag.*
- Prop. 1987/88:6 *om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara.*
- Prop. 1987/88:176 *om äldreomsorgen inför 90-talet.*
- Prop. 1989/90:60 *om minimiålder för tillträde till arbete.*
- Prop. 1990/91:140 *Arbetsmiljö och rehabilitering.*

- Prop. 1991/92:102 *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.*
- Prop. 1992/93:76 *om höjd beredskap.*
- Prop. 1993/94:65 *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.*
- Prop. 1993/94:186 *Ändringar i arbetsmiljölagen.*
- Prop. 1994/95:6 *Totalförsvarsplikt.*
- Prop. 1994/95:87 *Följdlagstiftning till förlängning av valperioden och riksmötet.*
- Prop. 1994/95:207 *Ny föräldraledighetslag m.m.*
- Prop. 1995/96:12 *Totalförsvaret i förnyelse.*
- Prop. 1995/96:162 *EG:s arbetstidsdirektiv.*
- Prop. 1996/97:16 *En arbetsrätt för ökad tillväxt.*
- Prop. 1997/98:27 *Lag om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet.*
- Prop. 1997/98:81 *Föräldraledighetsdirektivets genomförande i Sverige.*
- Prop. 1997/98:82 *Europarådets sociala stadga.*
- Prop. 1997/98:128 *Lag om vilotid för sjömän m.m.*
- Prop. 1998/99:120 *Företagshälsovård.*
- Prop. 1999/2000:32 *Lönebildning för full sysselsättning.*
- Prop. 2003/04:180 *Tydligare genomförande av EG:s arbetstidsdirektiv.*
- Prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar.*
- Prop. 2004/05:132 *Arbetsvid vid vägtransporter.*
- Prop. 2005/06:185 *Förstärkning och förenkling – ändringar i anställningsskyddslagen och föräldraledighetslagen.*
- Prop. 2006/07:111 *Bättre möjligheter till tidsbegränsad anställning, m.m.*
- Prop. 2007/08:76 *Kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik.*
- Prop. 2007/08:151 *Ny lag om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete.*
- Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar.*
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*

- Prop. 2010/11:89 *Ändrade regler om övertid och skyddskommitté.*
- Prop. 2010/11:165 *Skatteförfarandet.*
- Prop. 2011/12:126 *Elektronisk stämningsansökan i brottmål.*
- Prop. 2013/14:110 *En ny organisation för polisen.*
- Prop. 2013/14:236 *Elektronisk ansökan om lantmäteriförrättning.*
- Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*
- Prop. 2015/16:72 *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering.*
- Prop. 2015/16:125 *Skuldsanering – förbättrade möjligheter för överskuldsatta att starta om på nytt fel.*
- Prop. 2017/18:126 *Digital hantering av domstolsavgörande, strafföreläggande och ordningsbot.*
- Prop. 2017/18:214 *Ett entreprenörsansvar för lönefordringar i bygg- och anläggningsbranschen.*
- Prop. 2019/20:8 *Digitaliserade hyresförhandlingar.*
- Prop. 2019/20:150 *Mer likabehandling och ett stärkt skydd vid utstationering.*
- Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025.*
- Prop. 2021/22:151 *Genomförande av arbetsvillkorsdirektivet.*
- Prop. 2021/22:175 *Genomförande av balansdirektivet.*
- Prop. 2021/22:176 *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden.*
- Prop. 2022/23:74 *Sveriges medlemskap i Nato.*
- Skr. 2020/21:56 *Internationella försvarssamarbeten.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering.*
- SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft.*
- SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap.*

Departementsserier

- Ds Fö 1981:1 *Säkerhetspolitiken och totalförsvaret: betänkande/avgivet av 1978 års försvarskommitté.*
- Ds A 1982:3 *Administrativ beredskap på arbetsrättens område.*
- Ds 2003:29 *Formel Formkrav och elektronisk kommunikation.*
- Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.*
- Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret.*
- Ds 2022:7 *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige.*
- Ds 2023:12 *Kontrollstation 2023.*
- Ds 2023:19 *Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023.*
- Ds 2023:22 *Sveriges tillträde till vissa Natoavtal.*

Arbetsmiljöverkets föreskrifter

- AFS 2012:3 Minderårigas arbetsmiljö.*

Övrigt

- Avtal om arbetstid m.m. under krigs- och beredskapstillstånd (AKB).*
Ove Bring, Mark Klamberg, Said Mahmoudi, Pål Wrangé *Sverige och folkrätten*, 6 uppl. 2020.
- Danelius, *Mänskliga rättigheter*, 4:e uppl. 1992.
- Bernard Gernigon m.fl., *ILO principles concerning the right to strike*, 1 januari 2020.
- Hans Gullberg mfl, *Arbetstidslagen Kommentarer och författningar*, 13 oktober 2014, version 4, JUNO .
- Hans Gullberg och Karl-Ingvar Rundqvist, *Arbetsmiljölagen Kommentarer och författningar*, 14 november 2018, version 18, JUNO.

Handlingskraft–Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025, FM2021-17683:2, MSB2020-16261-3.

Krislägesavtalet mellan Sveriges Kommuner och Regioner och Sobona – Kommunala företagens arbetsgivarorganisation å ena sidan, samt Svenska Kommunalarbetsförbundet, OFRs förbundsområden Allmän kommunal verksamhet, Hälso- och sjukvård jämte i förbundsområdet ingående organisationer, Lärarförbundets och Lärarnas Riksförbunds samverkansråd samt AkademikerAlliansen och till AkademikerAlliansen anslutna riksorganisationer samt Brandmännens Riksförbund å den andra.

Jonas Malmberg, *Arbetsrätten efter EU-inträdet*, SvJT 2011, s. 430.

Saltsjöbadsavtalet mellan SAF och LO, undertecknat den 20 december 1938.

Slottsbacksavtalet, huvudavtalet på det statliga arbetstagarområdet 1966-73.

Svenska ILO-kommittén, *ILO hundra år – via Philadelphia till deklarationen för framtidens arbetsliv*, 2021.

Rättsfall

Arbetsdomstolen

AD 1941 nr 66.

AD 1943 nr 7.

AD 1946 nr 66.

AD 1987 nr 79.

AD 1978 nr 45.

AD 1994 nr 17.

AD 1995 nr 79.

AD 1996 nr 42.

AD 1998 nr 50.

AD 2004 nr 61.

AD 2011 nr 39.

EU-domstolen

Yvonne van Duyn mot Home Office mål 41-74, den 4 december 1974, ECLI:EU:C:1974:133.

Simap mot Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana mål C-303/98, den 3 oktober 2000
ECLI:EU:C:2000:528.

Pfeiffer mot Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV.
mål C-397/01 den 5 oktober 2004 ECLI:EU:C:2004:584.

Feuerwehr Hamburg mot Leiter der Feuerwehr Hamburg
mål C- 2/04 den 14 juli 2005, ECLI:EU:C:2005:467.

B.K. mot Slovenien, mål C-742/19, ECLI:EU:C:2021:597.

Kommittédirektiv 2022:88

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 totalförvarsplaneringen.

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 bestämmel-

ser 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 offentlighetsrättsliga 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 totalförvarsplaneringen har också arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer skyldigheter i förhållande till totalförsvaret, bl.a. skyldighet att överlägga med totalförvarsmyndigheterna 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 totalförvarsplaneringen.

Ett skydd för personer som fullgör skyldigheter inom totalförsvaret

Tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt kan innebära att arbetstagare behöver lämna sina arbetsgivare för att fullgöra totalförvarsplikten 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 totalförvarsplikt. Bestämmelserna finns i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt 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 totalförvarsplikt antogs.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av ändringar i de hänvisningar som finns i 9 kap. lagen om totalförvarsplikt 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 bemyndigandena 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 meddelats 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 kris-tider. 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 arbets-givare 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)

Enkät om överläggningsskyldighet

Bakgrund till enkäten

En delfråga i utredningen har varit att analysera och bedöma om det behövs ändringar i bestämmelserna om överläggningsskyldighet för arbetsmarknadernas parter i 3 och 4 §§ lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, fortsättningsvis kallad överläggningsskyldighetslagen. För att få in underlag till den bedömningen valde vi att skicka en enkät med tolv frågor till de totalförsvarsmyndigheter som finns uppräknade i 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, fortsättningsvis kallad överläggningsskyldighetsförordningen. Vi skickade dock inte enkäten till samtliga länsstyrelser. Inledningsvis begränsade vi oss till Länsstyrelsen i Stockholms län, som är den största länsstyrelsen. Därifrån fick vi uppgiften om att länsstyrelserna i Örebro, Norrbotten och Dalarna har kommit särskilt långt i sin totalförsvarsplanering och vi valde därför att även inkludera dessa länsstyrelser i vår undersökning. Alla mottagare av enkäten har svarat på frågorna förutom Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Dalarnas län.

Nedan redovisar vi frågorna och sammanfattar enkätsvaren i för utredningen relevanta delar. Svaren i sin helhet finns diarieförda i utredningens diarium, Komm2022/00543/A 2023:03.

Frågorna i enkäten

1. Bedriver ni beredskapsplanering med näringsidkare i lagens mening, dvs. hänvisar ni till skyldigheten att medverka till planeringen som näringsidkare m.fl. har? Kan ni ge ett exempel på sådan samverkan?

2. Använder ni MSB:s vägledning ”Planering för försörjning av varor och tjänster”?
3. Fungerar planeringen som ni bedriver enligt fråga 1 tillfredsställande och beskriv i så fall på vilket sätt?
4. Om ni inte har en sådan planering som framgår i fråga 1, har ni någon annan samverkansform med näringsidkare m.fl. som en del av ert totalförsvarsplaneringsarbete och hur ser det i så fall ut? Fungerar en sådan samverkan tillfredsställande och beskriv i så fall på vilket sätt?
5. Har ni överlagt med arbetsgivarorganisation och arbetstagarorganisation om organisationens uppgifter enligt 3 § i lagen och kan ni då ge ett exempel på vad ni överlade om?
6. Bedriver ni samverkan i totalförsvarsplaneringen med övriga totalförsvarsmyndigheter i någon form och hur fungerar det i så fall?
7. Vad är era erfarenheter av näringsidkares m.fl. villighet att planera och överlägga med er i totalförsvarsplaneringen?
8. Ser ni några brister i lagen eller förordningen som borde åtgärdas för att underlätta totalförsvarsplaneringen och i så fall vad?
9. Har ni några reflektioner kring det faktum att totalförsvarsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter inte är helt överensstämmande?
10. Har ni skrivit några utredningar, rapporter eller annat om er totalförsvarsplanering som vi skulle kunna ha intresse av?
11. Har ni någon diskussion i gång på myndigheten om den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen, framför allt om den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262), och vad är myndighetens synpunkter på den i så fall?
12. Finns det någon person på er myndighet som vi kan kontakta om vi har ytterligare frågor?

Sammanfattade svar på frågorna

Fråga 1

Affärsverket Svenska Kraftnät har uppgett att myndigheten nämner överläggningskyldighetslagen vid förfrågningar om information till aktörer inom elförsörjningen, t.ex. vid uttag av fordon, men att de inte direkt hänvisar till den. Myndigheten har tillsammans med Energi-myndigheten tagit fram en vägledning för krigsplacering riktat mot energiförsörjningens aktörer där de bl.a. hänvisar till lagen och förordningen som skäl till att de ska börja se över sin verksamhets krigsplacering.

Försvarets materielverk (FMV) har uppgett att myndigheten bedriver beredskapsplanering med exempelvis företag inom försvarsindustrin med stöd i lagstiftningen.

Post- och telestyrelsen (PTS) har uppgett att lagen har använts och uttryckligen hänvisats till, exempelvis då informationsinhämtning behövt ske från ett större antal aktörer eller då det har rört sig om känslig information.

Trafikverket har uppgett att myndigheten har genomfört flera workshops med näringsidkare/leverantörer. Syftet har varit att testa och etablera Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) metod för företagsplanläggning.

Resterande myndigheter har svarat att de inte har hänvisat till lagen.

Fråga 2

Av svaren från Fortifikationsverket, MSB, Sjöfartsverket, Skatteverket, Trafikverket, Svenska Kraftnät, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Länsstyrelsen i Örebro län framgår att de använder vägledningen i varierande grad.

Resterande myndigheter har svarat att de inte använder vägledningen. Flera av dem har dock uppgett att de känner till den.

Fråga 3

FMV har uppgett att planeringen fungerar väldigt bra.

Länsstyrelsen Stockholm har uppgett att planeringen och samverkan med näringsidkare med hänvisning till lagen inte är tillfreds-

ställande. Vissa förutsättningar (styrning, tydliggörande av ansvarsfördelning, finansiering etc.) behöver tydliggöras för att planeringen utifrån lagen ska kunna ske.

Länsstyrelsen i Örebro län har uppgett att planeringen fungerar bra men att utmaningen är tidsåtgången hos framför allt samarbetsparterna. En företagsdialog är relativt omfattande och kräver mycket tid, vilket inte alltid prioriteras. Enskilda dialoger underlättar informationshantering då de inte i samma utsträckning behöver ta hänsyn till att känslig information såsom sårbarheter och företagshemligheter delas med andra samarbetsparter.

Vid behovsbeskrivning av mer specifika varor och tjänster måste länsstyrelsen vara tydlig, vilket är svårt när de inte alltid har rätt underlag och möjlighet att involvera fler aktörer, exempelvis kommuner. Syftet med företagsdialoger är att inventera sårbarheter/kritiska beroenden och att förbereda verksamheten för försörjning av varan eller tjänsten i fråga under höjd beredskap. Åtgärder som samarbetspart och myndigheten bedömer är nödvändiga är oftast kostsamma och svårmotiverade att vidta om det saknas statliga ersättningar.

PTS har uppgett att överläggningskyldighetslagen är väsentlig för allt planeringsarbete som kräver uppgifter som inte finns tillgängliga på frivillig basis. I de fall då PTS har använt lagen genom uttrycklig hänvisning har detta fungerat tillfredsställande. Myndigheten menar att en hänvisning till lagen kan vara nödvändig för att rättfärdiga det arbete som krävs av ett företag för att ta fram information. En hänvisning innebär också ett tydliggörande av att syftet med informationsinhämtningen enbart utgörs av totalförsvarsplanering. Lagen utgör en bas för det fall att frivillig samverkan inte fungerar, alternativt upphör att fungera. Även om myndigheten som huvudregel inte bedriver planering genom uttrycklig hänvisning till lagen är dess förekomst alltså en nödvändig förutsättning.

Trafikverket har uppgett att metoden fungerar och att myndigheten har löpande dialog med MSB om detta.

Resterande myndigheter har inte svarat på frågan.

Fråga 4

Samtliga myndigheter har uppgett att de bedriver någon form av frivillig samverkan med näringslivet och anser i stort att det fungerar bra.

Fråga 5

FMV har uppgett att de har haft dialoger med Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) och Svenskt Näringsliv. Myndigheten har informerat om planerat och pågående arbete, svarat på frågor och öppnat upp för synpunkter/förslag. Myndigheten har genomfört ett informationsmöte med SOFF:s medlemsföretag.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har uppgett att representanter från arbetsgivarorganisationer har deltagit i de näringslivsdialoger som har genomförts. I dialogerna har till exempel näringslivets deltagande i övningsverksamhet nämnts, men endast som kommande verksamhet.

Jordbruksverket har uppgett att de har haft informella samtal med arbetsgivarorganisationen Gröna arbetsgivare.

Resterande myndigheter har inte uppgett att de har haft sådana kontakter med arbetsmarknadens organisationer.

Fråga 6

Samtliga myndigheter har uppgett att det bedriver omfattande samverkan med andra totalförvarsmyndigheter. Myndigheterna har dock inte beskrivit hur samverkan fungerar, förutom Svenska Kraftnät och Länsstyrelsen i Örebro län som har uppgett att det fungerar bra.

Fråga 7

FMV har uppgett att flera företag har en god beredskapsplanering och ser det som ett egenintresse och en konkurrensfördel.

Försvarsmakten har uppgett att näringslivet är tydligt med att avtal utgör grunden för deras skyldigheter och att staten måste kunna tydliggöra sina krav. Näringslivet ser ett behov av att dels kunna komma in tidigare i Försvarsmaktens planering (perspektivstudien), dels genom avtal få tydligare krav när det gäller vad de ska kunna leverera i hela hotskalan.

Länsstyrelsen Stockholm har uppgett att näringsidkare gärna deltar i planeringen men att det behöver vara tydligt vad som förväntas av dem och vad de i sin tur kan förvänta sig av deltagande i totalförvarsplaneringen. Näringsidkare har behov av tydliga inriktningar, förmågekrav och planeringsförutsättningar för att på ett effektivt sätt

bidra i totalförsvarsplaneringen. Exempelvis genom information kring lagerhållning och vilken lagerhållning det krävs av dem. Det finns ett behov av att tydliggöra lagstiftningen utifrån vilka krav som kan ställas på näringsidkare. Vidare behöver en tydlig modell för samarbetet mellan näringsidkare och myndigheter tas fram. Det finns ett behov av att samordna totalförsvarsmyndigheterna så att samverkan med näringsidkare sker i samordnade former.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har uppgett att näringsidkare generellt är mycket positiva till att delta i totalförsvarsplaneringen. De signalerar ibland att de vill delta i större utsträckning än de offentliga aktörerna kan erbjuda. Möjligheten till gemensam planering begränsas ofta av sekretesskäl. Dessutom försvåras processen av upphandlingsregler eller att myndigheterna riskerar att ge konkurrensfördelar till deltagande aktörer.

Länsstyrelsen i Örebro län har uppgett att myndigheter som tar initiativ till dialoger måste vara tydliga med vad som ska åstadkommas och ge tydliga besked om vilka åtgärder som staten kan finansiera respektive vad enskilda verksamheter bör lösa på egen hand. Det måste även finnas en tidsplan och uppföljning. Vissa näringsidkare är mycket intresserade och ser vikten av en god samverkan emedan andra tycker att det är svårt med företagshemligheter etc.

Svenska Kraftnät har uppgett att det finns en stor vilja i att delta i totalförsvarsplaneringen. En återkommande fråga från privata aktörer är dock hur de åtgärder som vidtas inom ramen för deras totalförsvarsplanering ska bekostas, givet att det är kostnadsdrivande för dem. Myndigheten har möjlighet att inom ramen för elberedskapslagen (1997:288) besluta att näringsidkare ska genomföra en beredskapsplanering och planerar att börja fatta sådana beslut under 2023. Vid näringsidkarens genomförande av sådana beslut, som är tvingande, står näringsidkaren själv för kostnaderna för planeringen.

Transportstyrelsen har uppgett att näringslivet ser nyttan med att delta i planeringen men ofta framför avsaknaden av fastställd ekonomisk ersättning för sitt bidrag från det allmänna.

Fråga 8

Arbetsförmedlingen har uppgett att de anser att överläggningskyldighetslagen bör ses över eftersom funktionsätt och förutsättningar i samhället och näringslivet ser annorlunda ut nu mot när den skrevs. Exempelvis har ägande, produktionsmodeller, leveranser och anställningsförhållanden genomgått stora förändringar sedan början av 1980-talet.

Svenska Kraftnät har uppgett att de anser att det saknas legala påföljder om en näringsidkare inte svarar på en begäran. Därtill anser de att totalförvarsmyndigheterna inte har några legala möjligheter att tvinga näringsidkarna att vidta förmågehöjande åtgärder. Vidare behöver hänsyn tas till säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsskyddsavtal som behöver tecknas vid viss totalförvarsplanering, exempelvis när säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter delas. Myndigheten anser vidare att det, utifrån att lagen och förordningen antogs 1982, finns behov av att se över dem, bl.a. kopplat till att strukturen för näringslivet och det offentliga har ändrats. Exempelvis bedrivs i dag samhällsviktig verksamhet i större omfattning av privata företag, vilket inte var fallet 1982. Det finns även en större andel av utländskt ägande i företagen.

Länsstyrelsen Stockholm har uppgett att ansvarsfördelningen mellan de uppräknade myndigheterna i förordningen är oklar. Vissa angivna områden kräver samråd med MSB eller Arbetsförmedlingen. I övrigt saknas ledning om vilken myndighet som ansvarar för vad. Det innebär en stor risk för att en näringsidkare kontaktas av olika myndigheter i samma frågor. Det är vidare inte tydligt på vilka sätt aktörerna ska involvera näringsidkare i totalförvarsplaneringen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har uppgett att de utmaningar som myndigheten har identifierat finns allt som oftast i annan lagstiftning. Det är då främst konkurrenslagstiftningen och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling som utgör en begränsning.

PTS har uppgett att gränsen för vad som utgör ”betydande kostnader” för att få ersättning av allmänna medel enligt lagens 2 § bör tydliggöras eller definieras. I de fall andra än sektorsansvariga myndigheter använder lagen för att begära in information från näringsidkare vore det lämpligt att rådgöra med den myndighet som är sektorsansvarig i den sektor som näringsidkaren verkar, för att undvika merarbete för företagen.

Skatteverket har uppgett att det hos leverantörer och branschrepresentanter finns en samfällad oro att flera offentliga aktörer (staten, regionerna, kommunerna) enskilt lyfter sina kritiska behov av varor och tjänster som ofta visar sig vara desamma. Detta medför en onödigt stor arbetsbörda för ett enskilt företag. Det finns också en risk för att leverantörsmarknaden inte nyttjas på bästa sätt då de leverantörer som myndigheten har avtal med i dag inte nödvändigtvis är de leverantörer som levererar varor och tjänster till Skatteverket, om t.ex. fyra år när ett ramavtal har löpt ut.

Trafikverket har uppgett att det finns oklarheter kring hur gemensamma behov (myndighetsövergripande) kan samordnas för att minimera risk för suboptimering och underlätta prioriteringar av strategiska insatsvaror, drivmedel, etc. Statliga bolag och regionala myndigheter bör ges tydligare uppdrag.

Transportstyrelsen har uppgett att bristerna ligger i svårigheten att beskriva vilka förmågor som respektive myndighet ska uppnå. Styrningen av statliga myndigheter avseende krisberedskap och civilt försvar sker genom förordningar vid sidan om den ordinarie styrningen i regleringsbrev och instruktioner. Den är därmed inte heller inriktad på den enskilda myndighetens ordinarie verksamhet utan styr på generella uppgifter som att t.ex. ha en tjänsteman i beredskap. Så länge som vardagsuppdraget inte också innehåller styrning om hur myndigheten ska förbereda sin verksamhet för krig så finns risken att den enskilda myndigheten inte planerar för den verksamhet som faktiskt kommer att efterfrågas, alternativt planerar in för stor del av sin verksamhet, vilket kostar onödigt mycket.

Resterande myndigheter har ingen uppfattning i frågan.

Fråga 9

Arbetsförmedlingen har uppgett att det är olyckligt att totalförsvarsmyndigheterna och sektorsansvariga myndigheter inte överensstämmer. I dag finns t.ex. ingen beredskapssektor för arbetskraftsförsörjning, vilket betyder att om man ändrar totalförsvarsmyndigheterna att bli desamma som de sektorsansvariga myndigheterna kommer frågan om arbetskraft i totalförsvaret sakna en ansvarig myndighet. Det är tveksamt om frågor om arbetskraft ska hanteras av sektorn ekonomisk säkerhet där Arbetsförmedlingen ingår som beredskapsmyndighet, eftersom området saknar en naturlig koppling till området arbetskraft.

Länsstyrelsen Stockholm har uppgett att utredningen bör beakta att konkret totalförvarsplanering inte enbart bedrivs av sektorsmyndigheter, utan även av beredskapsmyndigheter. Således kan även en beredskapsmyndighet behöva de mandat som följer av att vara totalförvarsmyndighet. Länsstyrelsen förordar därför att samtliga beredskapsmyndigheter är att betrakta som civila totalförvarsmyndigheter, med tillägg för vissa myndigheter om behov finns.

Länsstyrelsen i Örebro län har uppgett att det är otydligt hur samverkan mellan sektorsansvariga myndigheter och civilområde ska gå till och på vilken nivå.

Pensionsmyndigheten har uppgett att en översyn behöver göras för att se huruvida de nuvarande totalförvarsmyndigheterna fortsatt ska vara det, eller om det bör vara samtliga beredskapsmyndigheter alternativt sektorsansvariga myndigheter som ska vara det. Det är då viktigt att utgå från samhällets samlade behov och nyttan av lag och förordning, snarare än att anpassa antalet totalförvarsmyndigheter efter den nya strukturen.

PTS har uppgett att det inte bör sammanfalla per automatik. Samtliga sektorsansvariga myndigheter omfattas av förordningen.

Sjöfartsverket har uppgett det skulle underlätta att ge samma rätt till samtliga 60 beredskapsmyndigheter.

Skatteverket har uppgett att det finns ett behov av förtydligande gällande ansvar och befogenhet. Det finns annars en risk för dubbelarbete, inte minst om en myndighet är både en totalförvarsmyndighet samt ansvarar för eller ingår i en beredskapssektor.

Statens jordbruksverk har uppgett att det inte är ett problem. Eftersom sektorsansvariga myndigheter inte har det operativa ansvaret utan en mer samordnande och stödjande roll är det naturligt att bemyndigandet ligger på de operativt ansvariga myndigheterna. Totalförvarsmyndigheterna är redan i dag fler än de sektorsansvariga myndigheterna. Myndigheten anser inte att det vore idealiskt att minska antalet genom att de sektorsansvariga myndigheterna skulle utgöra de civila totalförvarsmyndigheterna. Snarare vore det rimligt att utöka antalet, så att beredskapsmyndigheterna också är civila totalförvarsmyndigheter.

Trafikverket har uppgett att det förutom de myndigheter som anges vara totalförvarsmyndigheter i överläggningsskyldighetsförordningen finns möjligheter för andra myndigheter att anmäla behov om överläggning till MSB, som får vidta de åtgärder som anmälan

föranleder. Härmed finns möjligheter för alla beredskapsmyndigheter att tillgodose sina behov.

Tullverket har uppgett att nyordningen från 1 oktober 2022 har medfört att samtliga myndigheter har ett grundläggande beredskapsansvar och att även de som inte tillhör någon sektor ska ha en grundläggande planering. Utifrån detta faktum förstår vi inte riktigt frågeställningen. Många av de myndigheter som är beredskapsmyndigheter men inte har någon sektorstillhörighet kan adjungeras in i andra sektorer vid behov, och på så sätt blir även de involverade i arbeten som bedrivs inom de olika sektorerna.

Resterande har inga reflektioner som tillför något i detta sammanhang.

Fråga 10

Svaren på denna fråga finns diarieförda i utredningens diarium, Komm2022/00543/A 2023:03.

Fråga 11

Arbetsförmedlingen har uppgett att lagen om arbetsförmedlingstvång borde ses över.

Länsstyrelsen Stockholm har lyft frågan om vad som gäller för de gode män som ska utses enligt förfogandelagen.

Skatteverket har uppgett att myndigheten önskar en översyn som rör frågor om möjligheter att byta stationeringsort i samband med höjd beredskap.

Övriga myndigheter har inga synpunkter men har i flera fall hänvisat till Arbetsgivarverket.

Fråga 12

Svaren på denna fråga finns diarieförda i utredningens diarium, Komm2022/00543/A 2023:03.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.
71. Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. S.
72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. LI.
73. Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. S.
74. Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. LI.
75. Stärkt konstitutionell beredskap. Ju.
76. Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. S.
77. Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. LI.
78. Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. Ju.
79. Arbetsrätten under krig och krigsfara. A.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
 - Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]
- Arbetsrätten under krig och krigsfara. [79]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
 - Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskudsättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]
- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

- Skyddet för EU:s finansiella intressen.
 - Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]
- Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]
- En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]

Försvarsdepartementet

- En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

- Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
- Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
- Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]
- En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
- Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
- Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]
- Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
- Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
- Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
- Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]
- En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]
Åtgärder för tryggare bostadsområden. [57]
Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. [60]
Anonyma vittnen. [67]
Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel. [69]
Stärkt konstitutionell beredskap. [75]
Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. [78]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]
Organisera för hållbar utveckling. [14]
Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]
Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. [64]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. [58]
Sveriges säkerhet i etern. [63]
Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalningar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*.
Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*.
Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. [68]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]
Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. [20]
Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]
Jakt och fiske i renbetesland. [46]
Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister. [65]
Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. [70]
En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. [72]
Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. [74]
Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. [77]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]
Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]
Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]
Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]
Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]
Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]
Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]
Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]
Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. [52]

- En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring
– för bättre ekonomisk trygghet,
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1
och 2. [53]
- Några smittskyddsfrågor inom social-
tjänsten och socialförsäkringen. [56]
- Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med
liv och hälsa i fokus. [62]
- För barn och unga i samhällsvård. [66]
- Speciallivsmedel till barn inom öppen
hälso- och sjukvård. [71]
- Genomförandet av vaccineringen mot
sjukdomen covid-19 – en utvärdering.
[73]
- Vidareanvändning av hälsodata för vård
och klinisk forskning. [76]

Utbildningsdepartementet

- Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]
- Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]
- Samhället mot skolattacker. [28]
- Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]
- Ny myndighetsstruktur för finansiering av
forskning och innovation. [59]

Utrikesdepartementet

- Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intyganden. [42]