

Motion till riksdagen

1989/90:A751

av Sonja Rembo m.fl. (m)

Lagen om anställningsskydd (LAS)

Innehåll

1. Inledning	4
2. Arbetstagarbegreppet	6
3. Undantagsreglerna	6
4. Turordningsreglerna	7
5. Begreppet saklig grund	8
6. Tidsbegränsade anställningar	9
6.1 Anställningar vid arbetstoppar	9
6.2 Provanställning	9
7. Hemställan	10

1. Inledning

Lagen om anställningsskydd (LAS) tillkom i första hand för att skydda äldre och handikappad arbetskraft mot utslagning från arbetsmarknaden. Det kan starkt ifrågasättas om detta syfte har uppnåtts.

Utvecklingen visar att antalet äldre som slås ut från arbetsmarknaden stadig t ökar. Likaså accentueras problemen för de arbetshandikappade.

Vi har fått en kraftig polarisering mellan starka och svaga på arbetsmarknaden. De starka har blivit tryggare och de svaga har fått svårare att få fotfäste.

Lagen om anställningsskydd utgör ett hinder för framför allt småföretagen att anställa ny personal. Arbetsgivarna är rädda för att anställa någon som de inte är helt övertygade om är lämplig för arbetsuppgifterna och kan förväntas smälta in i företagets miljö. I ett litet företag är människorna ytterligt beroende av varandra och omplaceringsmöjligheterna är i allmänhet obefintliga.

Också de som redan är anställda har blivit obenägna att flytta till en ny arbetsplats, eftersom de då förlorar den plats de hade i turordningen enligt LAS. Rörligheten på arbetsmarknaden har minskat och därmed har även inläsningseffekterna ökat.

Arbetsmarknaden har delats upp i dels en överstabil del, där den enskilde inte vågar byta arbete, därför att hans eller hennes trygghet är beroende av att vara kvar på samma plats, dels en instabil del utan trygghet. Orsaken till den olyckliga utvecklingen torde stå att finna i att lagen utgår ifrån att arbetstagare är utbytbara helt oberoende av individuella förutsättningar och arbetsuppgifternas krav.

Kombinationen av lagar och avtal som medger generösa möjligheter till långa ledigheter med bibehållen anställningstrygghet har medverkat till att de tidsbegränsade anställningarna nu tenderar att dominera stora delar av arbetsmarknaden. Vi har fått en kategori arbetstagare som år efter år arbetar utan någon som helst trygghet och som tvingas att vandra från den ena arbetsuppgiften till den andra, nämligen vikarierna. Framför allt är det den kvinnliga arbetsmarknaden som kommit att präglas av vikarieanställningar. Enligt uppgift utgör upp till 70 % av nyrekryteringarna vid vissa landsting tidsbegränsade anställningar.

På många håll har anställda också börjat reagera mot de många hinder som finns mot att personalen får den sammansättning som är mest lämplig för de arbetsuppgifter som skall utföras. Också här är problemet mest utpräglat inom den offentliga sektorn. Det hänger samman med inte enbart lagen om anställningsskydd utan också de andra regler som styr anställning och befordran av personal. Vid återbesättande av en tjänst åligger det arbetsgivaren att undersöka om tjänsten kan användas för omplacering av en redan anställd av t. ex. medicinska skäl eller arbetsbrist. Han skall ta hänsyn till önskemål från deltidsanställda om utökad tjänstgöring. Vidare skall han undersöka om någon lönebidragsanställd kan överföras till tjänsten och kontrollera om det finns någon med företrädesrätt enligt LAS. Först efter det att alla dessa företrädesberättigades intressen tillgodosetts kan en intern eller

extern rekrytering baserad enbart på kvalifikationer och lämplighet ske. I vissa fall föreligger emellertid dessförinnan en skyldighet att undersöka om någon annan förvaltning eller myndighet inom en kommun respektive inom den statliga förvaltningen har någon anställd som man önskar överförd till den aktuella tjänsten.

För såväl arbetsgivare som arbetstagare ter sig den beskrivna situationen snarast tragisk. Den trygghet som de anställda tror att lagen ger dem är chimer. De berövas möjligheten att etablera sig på en arbetsplats vilket skapar otillfredsställelse och går ut över kontinuiteten och kvaliteten i arbetet. Möjligheterna att skapa väl fungerande arbetsgrupper och en arbetsgemenskap har allvarligt försvårats. Arbetsgivarna ges inte rimliga möjligheter att organisera verksamheten på ett effektivt sätt som svarar mot de ekonomiska kraven. På detta sätt har lagen om anställningsskydd i kombination med annan lagstiftning och avtal kommit att utgöra ett avsevärt hinder för att svenska företag och förvaltningar skall kunna möta en ny tids krav.

Det är därför nödvändigt att snabbt få till stånd en genomgripande analys av effekterna av lagstiftningen på såväl näringslivet som den offentliga förvaltningen och förslag till förändringar i lagstiftningen. De inlåsnings effekter, den stelbenthet och byråkrati som lagen har åstadkommit bör ersättas med regler som sätter arbetsmarknadens funktionssätt främst samtidigt som arbetstagarna garanteras ett skydd mot obillighet i anställningsförhållandet.

LAS är mycket detaljerad och ålägger arbetsgivaren en rad varierande regler att följa i olika situationer. Det gäller besked, underrättelse, uppsägnings- eller avskedandebesked till arbetstagaren samt underrättelse eller varsel till facklig organisation. I vissa fall är arbetsgivaren skyldig att överlägga eller förhandla med arbetstagarorganisationen. I en del fall ställer lagen krav på skriftliga besked. I andra fall räcker det med muntlig kontakt. De tidsrymder som stipuleras varierar från fall till fall. I vissa fall åligger det arbetsgivaren att kontakta den fackliga organisationen även då det är fråga om en anställd som inte är medlem. I andra fall förutsätts det att reglerna endast avser medlemmar. I vissa fall krävs att kollektivavtal föreligger. I andra fall är arbetsgivaren skyldig kontakta den fackliga organisationen även om kollektivavtal inte föreligger.

Detta illustrerar det förhållande som vi tidigare påpekat, nämligen att lagstiftningen förutsätter tillgång till juridisk kompetens. En arbetsgivare vid ett mindre företag har uppenbara svårigheter att efterleva lagen, även om han har ambitioner att göra det. Han riskerar hela tiden att ställas inför krav på skadestånd för brott mot någon av de otaliga reglerna i lagen. Frågan om skadestånden har behandlats i en särskild motion om förändringar i medbestämmandelagen.

Den ställning den fackliga organisationen givits i lagstiftningen kan ifrågasättas framför allt ifråga om dess ställning i förhållande till anställda som inte är medlemmar.

Den enskilde arbetstagarens rätt att träffa individuellt avtal med en arbetsgivare bör stärkas.

Det är nödvändigt att den parlamentariska utredning om den arbetsrättsliga lagstiftningen i sin helhet som vi föreslagit i motionen "En reformerad arbetsrättslig lagstiftning" snarast kommer till stånd.

Även utan en sådan utredning kan man emellertid redan nu definiera vissa avsnitt i lagstiftningen som behöver ändras i syfte att åstadkomma förbättringar.

Mot. 1989/90
A751

2. Arbetstagarbegreppet

Arbetstagarbegreppet är av central betydelse för tillämpningen av den arbetsrättsliga lagstiftningen och de fackliga organisationernas verksamhetsområde. En del fackliga organisationer har en ambition att vidga arbetstagarbegreppet. Sålunda menar man t ex att i ett företag som består av två kompanjoner skall den ene betraktas som anställd. Likaså råder det i många fall skilda uppfattningar om vissa handelsagenter, konsulter och fria yrkesutövare skall betraktas som arbetstagare eller arbetsgivare. Föräldrar som medverkar vid sina barns daghem betraktas ibland som anställda, liksom skolelever som praktiserar. Frivilligt arbete inom ideella organisationer kan ibland förhindras på grund av att det av fackliga organisationer betraktas som reguljärt arbete. Exempelen är många. Den fackliga bedömningen kan ha vittgående konsekvenser för enskilda. En tvist om kollektivavtal baserad på skilda bedömningar av arbetstagarbegreppet kan t ex resultera i omfattande blockadaktioner.

Reglerna i lagen är allmänt hållna och det har överlåtits åt rättspraxis att tolka arbetstagarbegreppet. Arbetsdomstolen har i vissa domslut givit begreppet en så vid tolkning att det kan ifrågasättas om den står i samklang med de avsikter lagstiftaren troligen hade men inte gav uttryck för.

Den strukturomvandling som arbetsmarknaden för närvarande genomgår som en följd av den tekniska och ekonomiska utvecklingen medför nya företags- och arbetsformer. Nyföretagandet måste uppmuntras och olika former av samarbete ges utrymme att utvecklas. Inom vården är det önskvärt att anhöriga ges möjligheter att medverka. Det bör också finnas stort utrymme för frivilliga insatser inom såväl den offentliga sektorn som inom exempelvis ideella organisationer. En alltför vid tolkning av arbetstagarbegreppet medför orimliga ekonomiska konsekvenser och utgör hinder för en dynamisk utveckling.

Eftersom arbetstagarbegreppets uttolkning har konsekvenser långt utanför det strikt arbetsrättsliga området, är detta en fråga som inte lämpligen kan lösas genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. Arbetstagarbegreppet bör därför definieras. En samordning behöver ske med arbetstagarbegreppet i den skatterättsliga och socialförsäkringsrättsliga lagstiftningen.

3. Undantagsreglerna

Till de kategorier arbetstagare som undantas från tillämpningen av lagen om anställningsskydd hör personal i företagsledande eller därmed jämförlig ställning. Det kan ifrågasättas om denna snäva gränsdragning är tillfredsställande.

På arbetsmarknaden har i ökande utsträckning utvecklats ett antal specialistfunktioner som kräver högt kvalificerade befattningshavare. På dessa måste man kunna ställa särskilda krav. Skulle det föreligga brister hos en sådan befattningshavare, kan det leda till allvarligt men för företaget. På

mindre företag kan situationen utvecklas till ett hot mot sysselsättningen för övriga anställda.

För att undvika en sådan utveckling föredrar många företag att i stället för att anställa egen personal anlita utomstående konsulter. Detta medför i allmänhet högre kostnader än som annars skulle varit nödvändigt. Dessutom föreligger ofta i sådana sammanhang risker för oklarheter i förhållande till skatte- och sociallagstiftningen, liksom för konflikter på grund av skilda tolkningar av arbetstagarbegreppet.

Det synes därför motiverat att vidga den krets av anställda som med hänsyn till sina arbetsuppgifter och därmed förenat ansvar bör undantas från lagen eller ges ett begränsat skydd. Undantag från lagen i sin helhet bör medges under förutsättning av att särskilt avtal träffas mellan parterna.

4. Turordningsreglerna

Turordningsreglerna enligt 22 § lagen om anställningsskydd (LAS) ger arbetstagare med längre anställningstid företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Detta gäller både i samband med driftsinskränkning och, om driften återupptas inom viss tid, vid återanställningar.

Avsikten med turordningsreglerna var att ge framför allt äldre och handikappad arbetskraft ett skydd mot uppsägningar. Det kan emellertid starkt ifrågasättas om lagstiftningen fått denna effekt.

Den möjlighet lagen ger till avvikelser från reglerna genom kollektivavtal har ofta utnyttjats i kombination med utnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen och förtidspension av arbetsmarknadsskäl. Detta har medfört att antalet förtidspensionerade ökat kraftigt under senare år.

Lagen är inte avpassad för den verklighet som råder. Det kommer fram allt klarare belägg för att lagen haft en negativ effekt på arbetsmarknaden.

Regeringen har nyligen föreslagit att möjligheten att erhålla förtidspension av arbetsmarknadsskäl skall tas bort. Det innebär att s.k. 58,3-årsavgångar inte längre blir aktuella. De problem som LAS innebär kommer emellertid att bestå.

Vid inskränkningar av verksamheten, vare sig det gäller i offentlig eller privat verksamhet, är det av avgörande betydelse att verksamheten såväl under nedskärningen som därefter kan bedrivas effektivt. För att detta skall vara möjligt är det bl.a. nödvändigt att arbetsstyrkan har en lämplig sammansättning. Likaså innebär en förändrad verksamhet ofta nya krav på personalens sammansättning och kompetens.

En strikt tillämpning av turordningsreglerna enligt LAS kan i många fall innebära att fortsatt drift i ett företag omöjliggörs, eftersom företagen inte kan behålla eller nyanställa den personal som fordras. För en offentlig verksamhet innebär det sämre effektivitet än vad som skulle kunna vara fallet och därmed också ökat skatteuttag.

Särskilt stora är problemen vid driftsinskränkningar i mindre och medelstora företag.

För företag som saknar kollektivavtal medger LAS inga avsteg från turordningsreglerna. I sådana fall ger konkurs enda möjligheten att upplösa arbetsstyrkan och ombilda företaget.

En strikt tillämpning av turordningsreglerna i LAS försvårar anpassningen till ny teknik och nya produktionsformer. Rationalisering och effektivisering förhindras. Också för löntagarna har lagen fått negativa konsekvenser. Genom att den försvårar den naturliga rörligheten på arbetsmarknaden utgör den ett hinder för ökad sysselsättning.

Det är därför nödvändigt att reglerna utformas så att de medger nödvändig flexibilitet. De behöver då kompletteras med åtgärder som ger äldre arbetslösa varaktig ekonomisk trygghet.

Turordningsreglerna i LAS bör således ändras så att arbetsgivaren ges möjlighet att vid omläggning av verksamheten dels behålla arbetstagare med särskilt yrkeskunnande eller annan kompetens, dels att upprätta särskild turordning för arbetstagare med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter.

Med en sådan ändring i lagen blir det möjligt att behålla viktiga nyckelpersoner på arbetsplatsen och i övrigt få en personalsammansättning som är väl lämpad för den verksamhet som skall bedrivas. Det är uppenbart att även de anställda har intresse av en sådan ordning.

En sådan lagstiftning skulle avsevärt underlätta de lokala fackliga organisationernas ställning vid driftförändringar. Arbetsgivaren skulle få bära det tyngsta ansvaret för turordningen.

Den ekonomiska grundtryggheten för äldre friställd arbetskraft bör i första hand lösas med arbetsmarknadspolitiska åtgärder, i andra hand inom ramen för en reformerad arbetslöshetsförsäkring. De berörda arbetstagarna kan fortfarande tillhöra arbetskraften, samtidigt som de behåller kontakten med sin fackliga organisation och tillförsäkras en betryggande ekonomisk standard. Våra förslag i denna del presenteras utförligare i en kommittémotion med anledning av proposition 1989/90:62.

Hänsyn bör också kunna tas till de krav som följer med innehav av vissa anställningar antingen på grund av tjänsteställningen eller på grund av verksamhetens art. Vi föreslår att riksdagen hos regeringen begär en skyndsam översyn av reglerna ifråga.

5. Begreppet saklig grund

Även i övrigt behöver förutsättningarna för uppsägning närmare preciseras.

Till grund för uppsägning bör ligga en mer nyanserad avvägning av arbetsgivar- och arbetstagarintressen än som hittills skett. Vid bedömningen bör i högre grad än nu beaktas såväl arbetsgivarens som arbetskamraternas berättigade intresse av att en enskild arbetstagare inte uppträder på ett sådant sätt att arbetsresultatet eller atmosfären på arbetsplatsen försämras. Den enskildes rätt att behålla sitt arbete förutsätter att denna motsvarar rimliga krav på en arbetsinsats.

Också här bör en avvägning ske med hänsyn till arbetsplatsens storlek och de begränsade möjligheter till omplaceringar som föreligger i mindre företag.

Hänsyn bör också kunna tas till de krav som följer med innehav av vissa anställningar antingen på grund av tjänsteställningen eller på grund av verksamhetens art.

Då det gäller aktiva åtgärder för att klarlägga vad som verkligen skett i

samband med ett meningsutbyte mellan arbetsgivare och arbetstagare, bör ansvaret för att undanröja missförstånd och klarlägga situationen inte ensidigt läggas på arbetsgivaren. Också arbetstagaren bör ha ett ansvar för att situationen klargörs.

6. Tidsbegränsade anställningar

6.1 Anställningar vid arbetstoppar

Anställning vid arbetstoppar av en och samma arbetstagare medges under sammanlagt högst sex månader under två år. Tvåårsgränsen, som tillkom för att begränsa möjligheterna till missbruk, är i och för sig vällovlig, men medför svårigheter för många arbetsgivare med återkommande arbetstoppar och för arbetstagare som har fördel av att kunna återkomma till samma arbetsplats under flera år.

Det ter sig helt omotiverat att en arbetsgivare under en tvåårsperiod sammanlagt inte kan anställa en och samma arbetstagare under mer än sex månader även om anställningarna helt klart är motiverade utifrån tillfälliga arbetstoppar. Arbetsgivaren åsamkas onödiga upplärningskostnader och produktivitetförluster. Tidsgränsen försvårar också möjligheterna för t ex många i glesbygd som kan fylla ut inkomsten från annan verksamhet med arbete vid återkommande arbetstoppar antingen i närheten av bostaden eller på annan ort.

Vi föreslår därför att tvåårsgränsen tas bort och rätt att träffa anställningsavtal för en tid av upp till sex månader vid tillfällig arbetsansamling införs.

6.2 Provanställning

Lagen om anställningsskydd medger provanställning upp till sex månader. Syftet med denna regel är att den skall underlätta möjligheterna för arbets sökande att få anställning. Särskilt viktigt är detta för nytillträdande och svaga grupper på arbetsmarknaden – ungdomar, invandrare, handikappade etc. En arbetsgivare är mer benägen att ge en arbetssökande, som inte kan uppvisa tidigare meriter från liknande arbetsuppgifter, en chans att visa sin duglighet, om han får provanställa under tillräckligt lång tid. Många arbetsuppgifter kräver så lång inskolning att en kortare provanställningstid än sex månader ter sig meningslös.

Möjligheter till provanställning medgavs också tidigare under förutsättning av kollektivavtal. På en större del av arbetsmarknaden gällde emellertid en betydligt kortare tidsgräns än sex månader.

Riksdagen utgick, då beslutet om sex månaders provanställning fattades, från att parterna på arbetsmarknaden skulle respektera riksdagsbeslutet och anpassa avtalen till den beslutade sexmånadersgränsen.

Det har visat sig att någon sådan anpassning i många fall inte har ägt rum. På en stor del av arbetsmarknaden har därför riksdagens intentioner inte följts. En del av de positiva effekter som sexmånadersregeln väntades få på arbetsmarknaden har därigenom uteblivit.

Lagens regler bör därför ändras så att arbetstagares rätt till provanställning upp till sex månader garanteras.

En starkt bidragande orsak till svårigheterna för framför allt ungdomar och handikappade att få en fast fot på arbetsmarknaden är att många arbetsgivare drar sig för att anställa oprövad arbetskraft av rädsla för att inte kunna häva anställningsförhållandet om det skulle visa sig att den anställde inte är lämplig. De begränsade möjligheter lagen ger är förenade med avsevärda svårigheter, som, för framför allt mindre företag, ter sig oöverstigliga.

Möjligheterna till provanställning bör kunna förlängas till högst ett år. Härigenom ges arbetstagare som har svårt att få en fast fot på arbetsmarknaden möjligheter att under längre tid få visa att de besitter eller kan uppjobba den kompetens som erfordras för en arbetsuppgift. En sådan förlängd provanställning bör dock förenas med viss uppföljning från arbetsförmedlingens sida. Provanställning får inte bli ett substitut för fast anställning. Regeringen bör snarast förelägga riksdagen förslag i denna riktning.

7. Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär en översyn av effekterna av lagen om anställningsskydd och vad som anförts i motionen,
2. att riksdagen hos regeringen begär en översyn av regelsystemet i lagen om anställningsskydd (1982:80) och förslag till ändringar i syfte att åstadkomma förenklingar,
3. att riksdagen hos regeringen begär en översyn av arbetstagarbegreppet i lagen (1982:80) om anställningsskydd i enlighet med vad som i motionen anförts,
4. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i 1 § lagen (1982:80) om anställningsskydd i enlighet med vad som i motionen anförts angående utvidgning av de kategorier som är undantagna i lagen,
5. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd i enlighet med vad som i motionen anförts angående ändring av de s.k. turordningsreglerna,
6. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i lagen om anställningsskydd (1982:80) i enlighet med vad i motionen anförts om saklig grund för uppsägning,
7. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd i enlighet med vad som i motionen anförts angående permittering,
8. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd i enlighet med vad i motionen anförts angående anställningar vid arbetstoppar,
9. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd i enlighet med vad i motionen anförts angående generella regler för sex månaders provanställning,
10. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd i enlighet med vad i motionen anförts

angående möjligheter för provanställning i upp till 12 månader för
vissa kategorier.

Mot. 1989/90
A751

Stockholm den 25 januari 1990

Sonja Rembo (m)

Anders G Högmark (m)

Erik Holmkvist (m)

Charlotte Cederschiöld (m)

Mona Saint Cyr (m)

Ulf Melin (m)

Lars G Ahlström (m)