

Regeringens proposition

1983/84: 162

om vissa trygghetsfrågor för äldre arbetstagare;

beslutad den 22 mars 1984.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

ANNA-GRETA LEIJON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas det växande problemet med de s.k. 58,3-årspensioneringarna. Därmed avses att äldre arbetstagare sägs upp vid driftsinskränkningar i företagen med frångående av anställningsskyddslagens turordningsregler och hänvisas för sin försörjning till arbetslöshetserättning och förtidspension av arbetsmarknadsskäl.

I syfte att förbättra kontrollen över utvecklingen och motverka missbruk av gällande regler föreskrivs vissa ändringar i lagen (1982: 80) om anställningsskydd och lagen (1974: 13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder. Vidare förordas att problemet skall utredas ytterligare innan en mer långsiktig lösning kan väljas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1984.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1982: 80) om anställningsskydd

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1982: 80) om anställningsskydd skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Finns det i annan lag eller i förordning som har meddelats med stöd av lag särskilda föreskrifter som avviker från denna lag, gäller de föreskrifterna.

Avtal är ogiltiga i den mån de upphäver eller inskränker arbetstagarernas rättigheter enligt denna lag. Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får dock göras avvikelser från 5, 6, 11, 15, 21, 22, 24–28, 32, 33, 40 och 41 §§. Den närmare beräkningen av förmåner som avses i 12 § samt avvikelser från bestämmelserna i 30 §, såvitt gäller besked enligt 15 §, liksom bestämmelserna i 30 och 31 §§, såvitt gäller den lokala arbetstagarorganisationens rättigheter, får också bestämmas på det sättet.

När efter bemyndigande av en central arbetstagarorganisation ett lokalt kollektivavtal har träffats om avvikelser från 22 § får avtalet tillämpas i fråga om uppsägning av arbetstagare som vid uppsägningstidens slut är äldre än 57 och ett halvt år bara om arbetsgivaren får den centrala arbetstagarorganisationens medgivande till varje enskild uppsägning.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984 och tillämpas på lokala kollektivavtal som träffas därefter.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1974: 13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974: 13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder
dels att 9, 12, 17 och 19 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 7 a §, av nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

Om en arbetsgivare avser att med stöd av ett kollektivavtal om avvikelse från 22 § lagen (1982:80) om anställningsskydd säga upp en arbetstagare som vid uppsägningstidens slut är äldre än 57 och ett halvt år, skall arbetsgivaren först underrätta länsarbetsnämnden. Detta gäller om uppgiften inte lämnas i den ordning som anges i 5 §.

9 §

När skäl därtill föreligger skall länsarbetsnämnden, på grundval av vad som förekommit vid överläggning inför nämnden enligt 8 §, meddela arbetsgivaren anvisningar beträffande åtgärder som bör vidtagas för att bereda bättre sysselsättningsmöjligheter åt äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Nämnden kan därvid anmoda arbetsgivaren att i samband med nyanställningar öka andelen sådana arbetstagare i arbetsstyrkan i enlighet med vad nämnden närmare anger.

När skäl därtill föreligger skall länsarbetsnämnden, på grundval av vad som förekommit vid överläggning inför nämnden enligt 8 §, meddela arbetsgivaren anvisningar beträffande åtgärder som bör vidtagas för att bereda bättre sysselsättningsmöjligheter åt äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Nämnden kan därvid anmoda arbetsgivaren att i samband med nyanställningar öka andelen sådana arbetstagare i arbetsstyrkan i enlighet med vad nämnden närmare anger. *Den kan också anmoda arbetsgivaren att avstå från att säga upp äldre arbetstagare på sådant sätt som avses i 7 a §.*

12 §

Följer arbetsgivare ej anvisningar som meddelats av arbetsmarknadsstyrelsen enligt 11 § och är det med hänsyn till omständigheterna uppenbart att rättelse ej kan åstadkommas på annat sätt, kan styrelsen förordna att arbetsgivaren icke får anställa andra arbetstagare än

Följer arbetsgivare ej anvisningar som meddelats av arbetsmarknadsstyrelsen enligt 11 § och är det med hänsyn till omständigheterna uppenbart att rättelse ej kan åstadkommas på annat sätt, kan styrelsen förordna att arbetsgivaren icke får anställa andra arbetstagare än

Nuvarande lydelse

dem som den offentliga arbetsförmedlingen har anvisat eller godtagit.

Föreslagen lydelse

dem som den offentliga arbetsförmedlingen har anvisat eller godtagit. *Styrelsen kan också besluta att arbetsgivaren inte får utan dess medgivande säga upp äldre arbetstagare på sådant sätt som avses i 7 a §.*

17 §

Arbetsgivare, som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåter att varsla om driftsinskränkning enligt vad som föreskrives i denna lag, kan åläggas att utge en särskild varselavgift till *statsverket*. Underlåtes varsel under tid, då arbetsgivaren är i konkurs, skall varselavgift i stället utges av den som företräder konkursboet.

Arbetsgivare, som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåter att varsla om driftsinskränkning enligt vad som föreskrives i denna lag, kan åläggas att utge en särskild varselavgift till *staten*. Underlåtes varsel under tid, då arbetsgivaren är i konkurs, skall varselavgift i stället utges av den som företräder konkursboet.

Varselavgift fastställs för varje påbörjad vecka som varsel försumrats samt bestäms till lägst 100 och högst 500 kronor för varje arbetstagare som beröres av driftsinskränkningen.

Om särskilda skäl föreligger kan varselavgift bestämmas till lägre belopp än nu sagts. Fullständig befrielse från sådan avgift kan också äga rum.

Bestämmelserna om varselavgift tillämpas också på arbetsgivare som inte iakttar sin underrättelseskyldighet enligt 7 a §. Avgiften skall i sådana fall bestämmas till 500 kronor för varje arbetstagare.

19 §¹

Den som i varsel enligt denna lag eller i underrättelse eller i uppgift som avses i 6 och 7 §§ uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift, vilken ej saknar betydelse, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som i varsel enligt denna lag eller i underrättelse eller i uppgift som avses i 6, 7 och 7 a §§ uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift, vilken ej saknar betydelse, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

¹ Senaste lydelse 1982: 81

Utdrag

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-03-22

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, Holmberg, Hellström, Wickbom

Föredragande: statsrådet Leijon

Proposition om vissa trygghetsfrågor för äldre arbetstagare

1 Inledning

Lagen (1982: 80) om anställningsskydd (LAS) innehåller bl. a. regler om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist, vilka ger arbetstagare med längre anställningstid företräde framför dem som har kortare anställningstid. Bestämmelserna tillkom för att skydda den äldre arbetskraften, som ofta drabbas hårt vid driftsinskränkningar i samband med strukturrationaliseringar inom företagen. LAS är bl. a. såvitt gäller turordningsreglerna dispositiv i den meningen att arbetsgivare och centrala arbetstagarorganisationer kan träffa kollektivavtal som innebär avsteg från lagens regler. Detta innebär att kollektivavtal kan träffas om andra turordningsregler än lagens.

På senare tid har de s. k. 58,3-årspensioneringarna blivit alltmer uppmärksammade. Denna företeelse innebär att arbetsgivaren och den fackliga organisationen träffar ett turordningsavtal, som innebär att i första hand de äldsta arbetstagarna sägs upp. Avtalet träffas då regelmässigt på lokal nivå efter delegation av den centrala fackliga organisationen. Anställda som är minst 58 år och 3 månader och sägs upp på grund av arbetsbrist kan efter uppsägningen få ersättning från arbetslöshetskassa under maximal tid och därefter vid 60 års ålder förtidspensioneras av arbetsmarknadsskäl.

Antalet personer som beviljas förtidspension av arbetsmarknadsskäl – s. k. A-fall – har ökat kraftigt de senaste åren. Drygt 2000 personer beviljades sådan pension under år 1978. År 1983 nybeviljades ca 5500 personer förtidspension av arbetsmarknadsskäl. Det finns inga säkra uppgifter om hur många av dessa nybeviljade förtidspensioner som har sitt ursprung i lokala uppgörelser om avsteg från turordningsreglerna i LAS. Beräkningar pekar dock på att mer än hälften av det totala antalet förtidspensioner av arbetsmarknadsskäl är s. k. 58,3-årspensioner.

Inom flera LO-förbund har man uttryckt oro över det ökande antalet sådana 58,3-årspensioneringar, bl. a. därför att de medför ekonomisk otrygghet för den enskilde arbetstagaren. Dessa överenskommelser bygger dessutom på förutsättningen att en tredje part – samhället – går in med ekonomiskt stöd. Parternas uppgörelser innebär således betydande kostnader för staten. De uppgörelser som år 1983 resulterade i förtidspension av arbetsmarknadsskäl beräknas kosta staten ca 600 milj. kr. Om utvecklingen fortsätter som hittills kommer statens kostnader för sådana lokala uppgörelser under år 1984 att uppskattningsvis uppgå till mellan 1,3 och 1,5 miljarder kr. för perioden fram till dess att de uppsägda ålderspensioneras.

För att utreda möjligheterna att komma till rätta med den icke avsedda användningen av lagstiftningen till skydd för den äldre arbetskraften har inom arbetsmarknadsdepartementet utarbetats en promemoria (Ds A 1983: 18) Strukturbidrag – ökat arbetsgivaransvar vid "äldreavgångar".

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av följande myndigheter och organisationer, nämligen socialstyrelsen, riks försäkringsverket (RFV), statens arbetsgivarverk (SAV), arbetsdomstolen (AD) arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetslivscentrum, statens industriverk (SIND), statskontoret, Svea hovrätt, riksrevisionsverket (RRV), Försäkringskassaförbundet, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, SHIO-familjeföretagen, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO), Arbetslöshetskassornas samorganisation, Trygghetsrådet SAF/PTK, Trygghetsrådet inom SFO-området, Arbetsmarknadens försäkrings AB, Sveriges arbetsledareförbund (SALF) och Privattjänstemannakartellen (PTK).

2 De s. k. 58,3-årspensioneringarna

En erfarenhet av strukturomvandlingen inom industrin under 1960-talet var att äldre arbetstagare som hade sagts upp ofta hade svårt att få nya arbeten. Arbetslöshetstiden var väsentligt längre än för övriga grupper på arbetsmarknaden. För att motverka denna utveckling förstärktes samhällets ekonomiska stöd till äldre arbetslösa. Ersättningstiden i arbetslöshetskassorna förlängdes. Ett särskilt omställningsbidrag för äldre infördes. Krav på att också få till stånd en lagstadgad trygghet i anställningen för äldre arbetskraft fördes fram med ökad styrka.

Mot denna bakgrund uppdrogs år 1969 åt en utredning att behandla frågan om ett lagstadgat anställningsskydd. Utredningen som leddes av landshövdingen Valter Åman skulle arbeta fram regler om skydd mot obefogade uppsägningar och ett ökat socialt skydd i anställningen. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt den äldre arbetskraftens problem.

I avvaktan på utredningens förslag infördes år 1971 en provisorisk lagstiftning, de s. k. äldrelagarna, som bl. a. tillförsäkrade arbetstagare över 45 år förlängda uppsägningstider, permitteringslön och företrädesrätt till återanställning.

Den s. k. Åmanska utredningens förslag ledde till att riksdagen år 1973 bl. a. beslutade om en ny lagstiftning på anställningsskyddets område liksom om anställningsfrämjande åtgärder för äldre och handikappade.

Lagen om anställningsskydd (LAS) trädde i kraft den 1 juli 1974. Sedan år 1982 gäller en ny lag (1982: 80) om anställningsskydd med vissa ändringar i jämförelse med den äldre lagen. I 22 § föreskrivs att vid uppsägningar på grund av arbetsbrist skall arbetstagare med längre anställningstid ha företräde till fortsatt anställning framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid ger högre levnadsålder företräde. De äldre har oftast längre anställningstid än yngre arbetskamrater och kommer därmed också i flertalet fall att ha ett bättre anställningsskydd än de yngre. Reglerna i 22 § är emellertid dispositiva på så sätt att en central arbetstagarorganisation kan träffa kollektivavtal om att andra turordningsregler skall gälla. Rätten att träffa sådana avtal har inom många avtalsområden delegerats till lokal facklig nivå.

För att förbättra den ekonomiska tryggheten för äldre arbetslösa infördes redan år 1972 möjligheter att få förtidspension på arbetsmarknadsmässiga grunder. Äldre arbetstagare som har uppburit ersättning från arbetslöshetskassan eller kontant arbetslöshetsunderstöd under längsta möjliga ersättningsperiod kan få förtidspension av arbetsmarknadsskäl, om de har fyllt 60 år och om deras möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete anses varaktigt nedsatt med minst hälften.

I början av 1970-talet infördes sålunda två separata regelsystem rörande den äldre arbetskraften, där det ena systemet syftade till att ge ett utökat anställningsskydd för äldre arbetstagare och det andra ett förbättrat ekonomiskt skydd vid arbetslöshet.

Under 1970-talet fortsatte strukturomvandlingen av svensk industri i än snabbare takt. Flera av de svenska basnäringarna – varvs-, järn- och stål- och skogsindustrin – fick en förändrad konkurrenssituation genom bl. a. ändrade teknologiska förutsättningar och samtidig djupgående konjunkturavmattning. Detta ställde krav på kraftfulla förändringar för att möta den nya situationen. I många branscher genomfördes nedläggningar av hela tillverkningsenheter och på de enheter, som bedömdes ha en gynnsam framtid, skars antalet anställda ofta ned i stor omfattning. Detta skedde i många fall samtidigt som ny och mindre personalkrävande produktionsteknik infördes. Sysselsättningsproblemen blev särskilt markerade på orter med ensidigt näringsliv och/eller få dominerande arbetsgivare, t. ex. bruksorterna.

För att möta de problem som de stora personalinskränkningarna innebar, började de förhandlande parterna använda sig av den möjlighet att

trygga den enskilde arbetstagarens försörjning som den utbyggda arbetslöshetsförsäkringen och förtidspensioneringen tillsammans kunde ge. I lokala avtal om turordningen vid uppsägning fick de yngre, som inte hade samma ekonomiska skydd vid arbetslöshet, i stor omfattning behålla sina anställningar medan de äldre sades upp. Genom att man kombinerade den utbyggda arbetslöshetsersättningen med förtidspension av arbetsmarknadsskäl kom i realiteten anställningstryggheten för de äldre att minska. Detta hade inte avsetts eller förutsetts, när lagstiftningen infördes. Reglerna om förlängd arbetslöshetsersättning och förtidspension av arbetsmarknadsskäl kom således att motverka syftet med anställningsskyddslagstiftningen.

Med vetskap om att samhället genom reglerna om förtidspension av arbetsmarknadsskäl har åtagit sig att sörja för de äldres ekonomiska trygghet, började man alltså allt oftare i lokala förhandlingar avtala bort de äldres anställningsskydd enligt anställningsskyddslagen. Detta har bl. a. kommit att kallas 58,3-årspensioneringar. Benämningen förklaras av att den som vid uppsägningstidens slut har uppnått en ålder av 58 år och tre månader kan få ersättning från arbetslöshetskassan under tiden fram till 60 år och kan sedan få förtidspension av arbetsmarknadsskäl. Tidigast vid en ålder av 58 år och tre månader kan således en arbetslös fram till ålderspensionen få en sammanhängande ekonomisk försörjning i form av arbetslöshetsersättning och förtidspension av arbetsmarknadsskäl.

Uppgörelser av detta slag har blivit allt vanligare under senare år. Det är ingen överdrift att säga att de numera genomförs relativt systematiskt i samband med strukturförändringar inom näringslivet.

Förfaringssättet har emellertid mycket allvarliga avigsidor. Kostnaderna för strukturförändringarna förs över till en tredje part — staten. Det innebär också att den enskilde arbetstagaren hamnar i en osäker situation. För att få ersättning från arbetslöshetskassan krävs att man står till arbetsmarknadens förfogande. Den enskilde arbetstagaren är under hela den period som kassaersättning utgår skyldig att ta emot ett av arbetsförmedlingen anvisat lämpligt arbete. Den som har gått med på att bli uppsagd i övertygelsen att efter full kassaersättningsperiod bli förtidspensionerad kan i stället komma att få fullgöra sina sista arbetsår hos en ny arbetsgivare, kanske med lägre lön än tidigare. Detta kan också medföra att ålderspensionen påverkas.

Någon särskild statistik över 58,3-årspensioneringarna finns inte. De personer som har sagts upp på detta sätt ingår dels i statistiken över arbetslösa som får ersättning från arbetslöshetskassan, dels i statistiken över dem som uppbär förtidspension av arbetsmarknadsskäl.

3 Departementspromemorian och remissvaren

För att utreda möjligheterna att komma till rätta med den icke avsedda användningen av lagstiftningen till skydd för den äldre arbetskraften har som tidigare nämnts inom arbetsmarknadsdepartementet utarbetats en promemoria (Ds A 1983: 18) *Strukturbidrag – ökat arbetsgivaransvar vid "åldreavgångar"*.

De förslag som läggs fram i promemorian syftar till att åstadkomma en bättre avvägning mellan samhällets och företagens kostnader vid en fortsatt strukturomvandling. I promemorian beräknas utvecklingen av antalet 58,3-årspensioner. Omkring 3 000 av dem som förtidspensionerades av arbetsmarknadsskäl år 1983 beräknas ha blivit uppsagda efter lokala uppgörelser om ändrade turordningsregler. Statens kostnader för dessa personer fram till dess att de ålderspensioneras beräknas till ca 600 milj. kr.

Promemorian innehåller förslag i syfte att öka den ekonomiska tryggheten för de uppsagda och samtidigt minska statens utgifter. Huvudförslaget innebär i korthet att avsteg från turordningsreglerna i anställningsskyddslagen inte skall få göras för arbetstagare som är äldre än 57 och ett halvt år, med mindre arbetsgivaren tar på sig ett försörjningsansvar för den uppsagde fram till ålderspensionen. Eftersom den uppsagde härigenom garanteras ekonomisk trygghet, bör enligt förslaget rätten till ersättning från arbetslöshetskassan kunna upphöra för dem som har blivit arbetslösa till följd av sådana avtal om uppsägning av äldre arbetstagare.

Enligt förslaget skall arbetsgivaren vidare kunna få ett *strukturbidrag*, om arbetstagaren vid uppsägningstidens slut har fyllt 60 år. Bidraget skall täcka delar av arbetsgivarens kostnader för ersättning till arbetstagare som har sysselsatts med tillverkningsarbete, dock inte i arbetsledande ställning. Den enskilde arbetstagaren föreslås i genomsnitt få 85% av sin slutlön i ersättning från arbetsgivaren. Ersättningen beräknas ligga i nivå med arbetslöshetsersättningen vid periodens början för att etappvis sjunka till nivå med ålderspension vid 65 års ålder. Statens bidrag till arbetsgivaren föreslås utgöra 85% av denna ersättning. Högsta ersättningsgrundande belopp föreslås utgöra 40% av basbeloppet per månad vilket f. n. innebär högst 8 120 kr. Statens kostnader för förslaget beräknas till 775 milj. kr. för ca 4 000 strukturbidrag, vilket är ca 200 milj. kr. mindre än de uppskattade kostnaderna för lika många uppsägningar enligt nuvarande ordning.

Enligt huvudförslaget skall endast arbetstagare i tillverkningsarbete omfattas av strukturbidrag. I promemorian redovisas emellertid också kostnaderna för ett strukturbidrag som utgår inom hela den enskilda sektorn – dvs. även för tjänstemannagrupperna och övriga grupper inom LO-kollektivet. Statens utgifter för det alternativet beräknas vara drygt 1,5 miljarder kr., dvs. ca 750 milj. kr. mer än i huvudförslaget (om utvidgningen omfattar 2 300 uppsägningar per år).

Promemorian innehåller vidare en beräkning av kostnaderna för struk-

turbidrag som skulle betalas direkt till den enskilde arbetstagaren när hela verksamheten vid arbetsstället lagts ned. Vid 300 sådana uppsägningar per år uppgår kostnaderna för staten brutto till ca 85 milj. kr.

Till promemorian har fogats en bilaga med en skiss till ett system för frivilliga avgångar för arbetstagare i åldrarna 60-65 år. Ett sådant system – efter dansk förebild kallat *efterlön* – antas få större arbetsmarknadspolitiska effekter än strukturbidraget. I likhet med t. ex. delpensioneringarna väntas de frivilliga avgångarna komma att utnyttjas också på sysselsättningsstabila eller expansiva delar av arbetsmarknaden. De arbeten som lämnas vid sådana frivilliga avgångar torde därför komma att återbesättas i stor utsträckning.

Om ersättningen till den enskilde uppgår till ca 80% av slutlönen skulle ett efterlönesystem omfattande 90 000 personer kosta närmare 6 miljarder kr. per år. Om vidare 65% av de lämnade platserna behövde återbesättas, skulle ca 50 000 arbetstillfällen bli lediga i förtid. Att sysselsätta lika många människor med beredskapsarbete skulle med en genomsnittlig dagsverkskostnad på 300 kr./dag kosta närmare 4 miljarder kr. per år. Om arbetslösa efter full ersättningsperiod från arbetslöshetskassan blir förtidspensionerade, skulle kostnaderna för dessa ersättningar fram till ålderspensionen uppgå till ca 800 miljoner kr. Statens nettokostnader för ett efterlönesystem av den skisserade omfattningen skulle med dessa antaganden uppgå till ca 1,3 miljarder kr. per år.

Departementspromemorian har remissbehandlats.

Remissinstanserna delar i allmänhet uppfattningen att systemet med 58,3-årspensioneringar är otillfredsställande både för den enskilde och för samhället. Många anser det oroväckande med en utveckling som pekar mot ett drastiskt ökat utnyttjande av detta uppsägningsförfarande. De flesta ser det därför som positivt att något görs för att förhindra 58,3-årspensioneringarna.

Flera remissinstanser anser emellertid att effekterna av promemorians förslag inte är tillräckligt analyserade. De anser därför att problematiken bör utredas ytterligare. *Löntagarorganisationerna* ställer sig i princip bakom konstruktionen med strukturbidrag men motsätter sig den avgränsning till vissa grupper inom tillverkningsindustrin som huvudförslaget innebär. I stället bör enligt bl. a. *Löntagarorganisationerna* ett strukturbidrag omfatta alla arbetstagare.

SAF framhåller att man måste i lokala förhandlingar kunna göra avsteg från lagens turordningsregler. Några ytterligare begränsningar vad gäller turordningsreglerna bör därför inte göras. Det är, enligt *SAF*:s uppfattning, viktigt att tillgodose önskemålen från såväl företag och anställda som stat och andra samhällsintressen utan att man belastar arbetslöshetskassorna på ett inte avsett sätt. Ett nytt system bör vara kostnadsneutralt mellan olika branscher, ge lika effekter för större och mindre företag, ha samma regler för arbetare och tjänstemän och inte i praktiken leda till en

allmän sänkning av pensionsåldern. Sammanfattningsvis anför SAF att de frågeställningar som promemorian behandlar förtjänar att noggrannare utredas tillsammans med parterna på den enskilda arbetsmarknaden.

LO instämmer i promemorians förslag att avsteg från turordningsreglerna skall få göras bara genom avtal med central facklig organisation. Härigenom tvingas inte den lokala fackliga organisationen till de svåra ställningstaganden som förhandlingarna om de förtida pensionsavgångarna har medfört. Dessutom kan den centrala fackliga organisationen bättre överblicka konsekvenserna i stort och stå emot arbetsgivarnas krav på personalinskränkningar och strukturförändringar som innebär att äldre måste sluta.

LO anser vidare att förslagen om ersättning till den enskilde och om arbetsgivarens kostnadsansvar är väl avvägda. När uppsägningen sker innan arbetstagaren har fyllt 60 år bör arbetsgivaren svara för alla kostnader fram till ålderspensioneringen. LO förordar emellertid i första hand att ett efterlönesystem införs. Om det inte finns ekonomiskt utrymme för detta, tillstyrker LO dock ett system med strukturbidrag. Detta bör i så fall kombineras med förbättrade möjligheter till delpension.

LO framhåller att även personal vid företag som lägger ned verksamheten vid ett arbetsställe skall omfattas av strukturbidrag. Liknande synpunkter framförs av TCO, som också betonar att ett strukturbidragssystem måste omfatta hela arbetsmarknaden. TCO anser att en sjunkande ersättning som slutar i nivå med ålderspensionen är väl vald. Gränsen för stödet till arbetsgivaren bör enligt TCO samordnas med vad som gäller i den allmänna försäkringen, dvs. 7,5 basbelopp per år. TCO har inte kommenterat den föreslagna ändringen i anställningsskyddslagen.

SACO/SR anser att strukturbidragsförslaget är väl värt att arbeta vidare med. I likhet med TCO anser dock SACO/SR att ett sådant system oundgängligen måste omfatta hela arbetsmarknaden. På längre sikt föreligger ett allt större behov av en helhetslösning.

De offentliga arbetsgivarna, som representerar sektorer på arbetsmarknaden där 58,3-årspensioneringar inte förekommer, anser att strukturbidraget bör införas för att övergångsvis snabbt komma till rätta med dagens problem.

RFV ansluter sig i princip till de tankar som förts fram i promemorian. Verket anser emellertid att det föreslagna systemet bör omarbetas, så att det omfattar alla arbetstagare med beaktande av de finansiella restriktioner som kan finnas. Samordningsfrågorna i förhållande till socialförsäkringsförmånerna bör utredas bättre.

Enligt AMS uppfattning bör en ny ordning för att lösa problemet med äldreavgångar vara generell och så långt som möjligt bygga på frivillighet och valfrihet för den enskilde. Den bör också ge den enskilde ekonomisk trygghet, underlätta en nödvändig strukturuomvandling och vara admini-

strativt enkel. AMS har ingen färdig uppfattning om utformningen i detalj, men är heller inte beredd att ta ställning för förslaget i promemorian.

Vid remissbehandlingen har det visat sig att antalet s. k. 58,3-årspensioneringar bland tjänstemän under senare tid har ökat väsentligt mer än som redovisats i promemorian. Under år 1983 uppskattas antalet sådana uppsägningar av tjänstemän till mellan 600 och 1 000. Ett av de viktigaste skälen för att begränsa strukturbidraget till arbetstagare i produktionen, dvs. till dem som hittills varit mest utsatta, förlorar därigenom i styrka. Uppgifter från bl. a. Trygghetsrådet SAF/PTK visar också att rådet under år 1984 inte i samma utsträckning som tidigare kommer att kunna bidra till att finansiera s. k. avtalspensioner.

4 Allmän motivering

Den ordning med s. k. 58,3-årspensioneringar som numera genomförs mer eller mindre systematiskt inom vissa branscher och företag är synnerligen otillfredsställande bl. a. med hänsyn till den otrygghet såväl ekonomiskt som socialt som den innebär för den enskilde. Enskilda uppsagda får också olika ersättning, dels beroende på företagets ekonomiska situation, dels beroende på dagpenningen i vederbörandes arbetslöshetskassa. Staten å sin sida åsamkas stora kostnader som inte kan kontrolleras eller påverkas. S. k. flaskhalsproblem kan dessutom uppstå till följd av att företag i akuta situationer för att uppnå kortsiktiga lösningar gör sig av med yrkeserfaren personal som det senare kan visa sig vara svårt att återfå. Omfattningen av 58,3-årspensioneringarna understryker enligt min mening behovet av åtgärder från statens sida.

Jag delar emellertid den under remissbehandlingen framförda uppfattningen att huvudförslaget i promemorian inte innebär en tillfredsställande lösning. Det snabbt ökande antalet tjänstemän som under senare tid har fått s. k. 58,3-årspension och Trygghetsrådet SAF/PTK:s minskade möjligheter att finansiera avtalspensioner är enligt min mening tungt vägande skäl för att inte nu genomföra promemorians huvudförslag.

Mot bakgrund av vad jag nu har redovisat skulle ett genomförande av huvudförslaget innebära nära nog totalt stopp för äldreavgångar inom tjänstemannasektorn. Liknande effekter skulle vidare uppstå bland de LO-grupper som inte omfattas av huvudförslaget. Inom exempelvis handels- och servicesektorerna väntas kommande strukturrationaliseringar leda till krav på uppsägningar av äldre arbetskraft. Andra arbetstagargrupper på LO-sidan skulle däremot ha kunnat avgå före ålderspensionen med ett strukturbidrag.

Promemorians utvidgade förslag om ett strukturbidragssystem som omfattar hela den privata sektorn skulle därför enligt min mening bättre lösa problemen. Det förslaget kan emellertid medföra mycket stora utgifter för

staten. Sedan remissinstansernas synpunkter kommit in har jag övervägt möjligheterna att inom för staten godtagbara ekonomiska ramar finna ett system som kan omfatta hela den enskilda arbetsmarknaden. Efter kontakter med bl. a. arbetsmarknadens parter och efter en förnyad bedömning av den fortsatta utvecklingen har jag dock funnit att frågan kräver en mera djupgående analys innan ett förslag kan föreläggas riksdagen.

Inte minst måste effekterna på statens kostnader inom andra områden studeras. Det kan gälla sjukpensioner, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och olika former av sociala stöd. Jag vill emellertid också framhålla att det på intet sätt är självklart att äldre arbetstagare skall lämna arbetsmarknaden till förmån för yngre. Yngre människor är i många fall inte lika lokalt bundna som den äldre arbetskraften. Ofta har de också bättre utbildning och större förutsättningar att utnyttja arbetsmarknadspolitiska stöd m. m. De är dessutom en mer attraktiv grupp på arbetsmarknaden.

Äldrearbetskommittén (A 1979:02) har i betänkandet (SOU 1983:62) *För gammal för arbete?* diskuterat önskvärheten av att stärka de äldre arbetstagarnas ställning på arbetsmarknaden. Bl. a. inom olika kommuner pågår också försöksverksamhet i syfte att ge äldre människor mer flexibla sysselsättningsmöjligheter. Denna utveckling måste enligt min mening välkomnas. Kortsiktiga strukturproblem får inte överskugga vår långsiktiga strävan till mer flexibla lösningar. Äldrearbetskommitténs tankegångar bör kunna utvecklas i olika former. Så har t. ex. delegationen (1974:09) för arbetstidsfrågor (DELFA) genom tilläggsdirektiv fått i uppgift att studera möjligheterna till mer flexibla pensionslösningar.

Till en mera flexibel arbetsmarknad hör naturligtvis också att man i samband med strukturrationaliseringar i företagen under vissa omständigheter måste acceptera arbetsgivarnas behov av att uppnå en viss sammansättning av arbetsstyrkan, bl. a. i fråga om yrkeskompetens som svarar mot de krav som verksamheten framdeles väntas ställa. Detta åberopas ofta som ett av de främsta skälen bakom den här typen av äldreavgångar.

I likhet med vad som har anförts i promemorian anser jag det emellertid befogat att arbetsgivarna i sådana situationer skall ha ett betydande kostnadsansvar. Detta är nödvändigt för att en balans skall åstadkommas i arbetsgivarnas syn på olika arbetstagargrupper. Det kan t. ex. gälla att åstadkomma bättre avvägningar mellan å ena sidan åtgärder för att ge äldre arbetstagare vidareutbildning m. m. vid introduktion av ny teknik och å den andra att anställa yngre och välutbildad arbetskraft för den nya produktionstekniken och samtidigt stå för kostnaderna för äldreavgångar. Ett motsvarande åtagande bör naturligtvis kunna komma i fråga för en enskild arbetstagare som har önskemål om att få lämna arbetslivet före den allmänna pensionsåldern.

Ett system för frivillig avgång före ordinarie pensionsålder kan således enligt min mening inte bygga på att samhället tar kostnadsansvaret. I den utsträckning äldreavgångar av detta slag kan ge positiva arbetsmarknads-

politiska eller sociala effekter bör samhället däremot kunna ha ett intresse av en ekonomisk medverkan. Jag förordar att ett utredningsarbete påbörjas med syfte att ta fram underlag för en långsiktig lösning av problemen kring de s. k. äldreavgångarna. Detta utesluter inte att regeringen i avvaktan på utredningsarbetet prövar övergångslösningar i promemorians anda.

Det finns enligt min mening behov av att man också snabbt vidtar åtgärder för att minska utnyttjandet av 58,3-årspensioneringarna. Bruket att säga upp äldre arbetskraft i förlitan på arbetslöshetsersättning och förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl måste bringas under bättre kontroll. Det bör skapas bättre förutsättningar att följa utvecklingen och höja beredskapen för den händelse utvecklingen skulle ta en vändning som ter sig än allvarligare än vad som nu kan förutses. Rent missbruk av de nu gällande reglerna måste kunna stävjas.

I detta syfte föreslår jag att det redan nu skall företas vissa ändringar i anställningsskyddslagen och lagen (1974: 13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen). Genom de ändringarna bör möjligheterna förbättras att finna en rimlig avvägning mellan å ena sidan intresset av att en fortsatt strukturrationalisering äger rum i företagen och å den andra intresset av att övertalighetsproblemen i företagen behandlas med erforderlig hänsyn till den äldre arbetskraftens situation.

Enligt min mening bör det fackliga inflytandet över äldreavgångarna stärkas. Bruket att delegera rätten att träffa avtal om s. k. turlistor till lokal nivå har sina svagheter. Det kan visserligen vara riktigt att kännedomen om det enskilda företagets och de enskilda arbetstagarnas förhållanden har stor betydelse för förhandlingarna om turordningen och att detta talar för att förhandlingarna bedrivs på lokal nivå eller åtminstone med representation från de lokala parterna. Erfarenheterna har emellertid visat att de lokala fackliga organisationerna inte sällan riskerar att hamna i en svår mellanställning. Arbetsgivarens ståndpunkt kan t. ex. vara att ytterligare uppsägningar blir aktuella om inte viss äldre arbetskraft får sägas upp. Den lokala fackliga organisationen kan se sig stå i valet mellan att godta att några äldre arbetstagare får lämna sina anställningar, med goda om än inte helt säkra utsikter att få sin försörjning tryggad fram till pensionsåldern, och att känna sig medansvarig för att ett flertal yngre arbetstagare riskerar att bli uppsagda. Trycket på de äldre arbetstagarna och den lokala fackliga organisationen att godta avsteg från lagens turordningsregler kan bli starkt.

Ett förstärkt fackligt inflytande över äldreavgångarna bör därför enligt min mening utformas så att det krävs ett medgivande av den centrala fackliga organisationen till varje uppsägning av äldre arbetstagare som sker med frångående av lagens turordningsregler. När den centrala organisationen själv träffar kollektivavtalet om turordningen eller godkänner avtalet ges medgivandet därigenom. Träffas avtalet däremot lokalt efter delegation, bör det ankomma på arbetsgivaren att därutöver utverka den centrala arbetstagarorganisationens medgivande till de enskilda uppsägningsbesluten.

Med den distans till problemen på den enskilda arbetsplatsen och den bättre överblick över branschens struktur och utveckling som de centrala arbetstagarorganisationerna har, bör de kunna vara en ytterligare värdefull motvikt i förhandlingar och avtal om äldreavgångar. Arbetsgivarna kan därigenom antas i större utsträckning än vad som hittills ofta synes ha varit fallet göra en noggrann analys av övertalighetsproblemen och ta större hänsyn till den äldre arbetskraftens intressen.

Vid sidan av en sådan ändring i anställningsskyddslagen som jag nu har beskrivit bör enligt min mening även samhället ges bättre möjligheter att följa utvecklingen och ingripa vid ett alltför långtgående utnyttjande av reglerna om arbetslöshetsersättning och förtidspension av arbetsmarknadsskäl.

Detta kan ske genom att man i främjandelagen för in en regel om att uppsägningar av äldre arbetstagare skall anmälas till länsarbetsnämnden även i fall som inte omfattas av de redan gällande reglerna om varsel vid driftsinskränkning. Vidare bör länsarbetsnämnderna och AMS få möjlighet att när det behövs inskrida efter det mönster som redan finns i främjandelagen och som syftar till att främja anställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga, dvs. genom att ta upp överläggningar med arbetsgivaren, meddela anvisningar och i sista hand besluta om förbud. Genom en sådan anmälan får arbetsmarknadsorganen också möjlighet att pröva om man genom olika insatser kan förbättra förutsättningarna för berörda arbetstagare att behålla sina arbeten.

De lagändringar som jag här har förordat kan genomföras genom ett tillägg till 2 § anställningsskyddslagen och genom tillägg och ändringar i främjandelagens avsnitt om åtgärder för att främja anställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga.

Från lagteknisk och rättslig synpunkt i övrigt rör det sig om mindre ingrepp i lagarna och om regler som helt stämmer överens med de redan gällande lagreglernas konstruktion och systematik. Jag anser med hänsyn härtill att lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av lagstiftningsfrågans beskaffenhet. Någon remiss till lagrådet bör därför inte ske innan regeringen fattar beslut om proposition till riksdagen.

5 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd,
2. lag om ändring i lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

6 Specialmotivering

6.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982: 80) om anställningsskydd

2 §

En arbetsgivare måste ha stöd i kollektivavtal för att få säga upp anställda med frångående av anställningsskyddslagens turordningsregler. Avtalet skall på arbetstagersidan ha slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation. En lokal överenskommelse kan bli giltig om den centrala arbetstagarorganisationen godkänner överenskommelsen i efterhand eller om rätten att träffa överenskommelse har delegerats till lokal nivå. På de flesta avtalsområden förekommer numera förbundsavtal som ger de lokala parterna behörighet att göra avsteg från lagens turordningsregler.

Ändringen i 2 § tredje stycket anställningsskyddslagen tar sikte på fall där äldre arbetstagare blir uppsagda från sin anställning i företaget med stöd av ett lokalt kollektivavtal om en s. k. avtalsturlista. I de fallen krävs att den centrala arbetstagarorganisationen lämnar sitt medgivande till uppsägningarna. Detta gäller även i fråga om oorganiserade arbetstagare som omfattas av avtalsturlistan med stöd av 2 § sista stycket anställningsskyddslagen. Den nya regeln i 2 § träffar även andra lokala kollektivavtal om avsteg från 22 §, t. ex. avtal om turordningskretsar som medför uppsägning av äldre arbetstagare.

Regeln är i och för sig inte avsedd att begränsa de centrala parternas möjligheter att delegera rätten att avtala om turordningslistor. Syftet är att stärka de centrala arbetstagarorganisationernas inflytande över äldreavgångarna.

En arbetsgivare som säger upp äldre arbetstagare utan det föreskrivna medgivandet gör sig skyldig till brott mot lagen, för vilket arbetsgivaren kan åläggas betala skadestånd.

En arbetsgivare som har träffat ett lokalt avtal om turlista men inte får ett begärt medgivande av den centrala organisationen på arbetstagersidan, måste ta upp nya lokala förhandlingar om turordningen. Normalt kan man dock räkna med att de lokala parterna redan i samband med upprättandet av turordningslistan anger att denna är preliminär i avvaktan på ett centralt medgivande till uppsägningarna.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974: 13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder

7 a, 9, 12, 17 och 19 §§

En arbetsgivare som avser att genomföra en driftsinskränkning skall varsla länsarbetsnämnden om minst fem arbetstagare berörs av driftsinskränningen. Lämnas varsel skall arbetsgivaren även uppge vilka arbetstagare på arbetsplatsen som kommer att sägas upp. Om minst fem arbetstagare berörs av uppsägningarna kommer länsarbetsnämnden därmed i regel

att få besked när äldre arbetstagare finns med bland de uppsagda. Enligt 7 § i lagen kan en arbetsgivare föreläggas av länsarbetsnämnden att lämna uppgift om bl. a. förestående förändringar i arbetsstyrkan, såsom uppsägningar.

Den nya bestämmelsen i 7 a § främjandelagen syftar till att utvidga arbetsgivarens underrättelseskyldighet. Med den nya bestämmelsen blir arbetsgivaren skyldig att utan särskilt föreläggande underrätta länsarbetsnämnden om varje uppsägning av arbetstagare som vid uppsägningstidens slut är äldre än 57 och ett halvt år. Enligt förslaget är det tillräckligt om arbetsgivaren lämnar underrättelsen till länsarbetsnämnden innan uppsägning sker. Det behöver inte ske någon minsta tid i förväg. Lämnas uppgiften i ett varsel eller en underrättelse enligt 5 §, räcker det.

Den arbetsgivare som inte fullgör underrättelseskyldigheten kan åläggas att betala en avgift till staten med tillämpning av reglerna om varselavgift (17 §). Beloppet bestäms då till 500 kronor för varje arbetstagare. Eftersom arbetsgivaren inte är skyldig att underrätta viss tid i förväg, får regeln i 17 § andra stycket om förhöjd avgift för varje påbörjad vecka inte någon tillämplighet i detta fall. Jämkning kan däremot ske enligt 17 § tredje stycket.

Finner länsarbetsnämnden att en arbetsgivare otillbörligt gör sig av med äldre arbetskraft i företaget, kan den efter överläggningar enligt 8 § anmoda arbetsgivaren att avstå från att säga upp äldre arbetstagare (9 §). Skulle inte tillfredsställande resultat kunna uppnås på det sättet, skall i enlighet med det nuvarande mönstret i främjandelagen saken överlämnas till arbetsmarknadsstyrelsen som i sista hand skall kunna meddela ett för arbetsgivaren bindande beslut om förbud mot äldreavgångar utan styrelsens tillstånd (12 §).

7 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om ändring i lagen (1982: 80) om anställningsskydd,
2. lag om ändring i lagen (1974: 13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

| | Sid. |
|--|------|
| Proposition | 1 |
| Propositionens huvudsakliga innehåll | 1 |
| Propositionens lagförslag | 2 |
| 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1982: 80) om anställningsskydd | 2 |
| 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1974: 13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder | 3 |
| Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 1984 | 5 |
| 1 Inledning | 5 |
| 2 De s. k. 58,3-årspensioneringarna | 6 |
| 3 Departementspromemorian och remissvaren | 9 |
| 4 Allmän motivering | 12 |
| 5 Upprättade lagförslag | 15 |
| 6 Specialmotivering | 16 |
| 7 Hemställan | 17 |
| 8 Beslut | 17 |