



Ett användbart försvar

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet har berett bl.a. arbetsmarknadsutskottet möjlighet att avge yttrande över proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar* och de motioner som väckts med anledning av propositionen.

Arbetsmarknadsutskottet behandlar i detta yttrande framför allt de delar av propositionen som berör försvarets personalförsörjning, och utskottet har med den knappa tid som stått till förfogande valt att ta upp några mer grundläggande arbetsrättsliga aspekter på den i propositionen skisserade framtida personalförsörjningen inför den aviserade utredningen i saken.

De motioner som behandlas är 2008/09:Fö4 yrkande 10 i denna del (v), 2008/09:Fö5 yrkandena 3 och 9 i denna del (s) och 2008/09:Fö6 yrkande 8 i denna del (mp). De refereras i fortsättningen utan årtal.

Utskottets överväganden

Propositionen

Proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar* innehåller bara i begränsad omfattning frågor som berör arbetsmarknadsutskottets beredningsområde. I propositionen redogör regeringen bl.a. för sina utgångspunkter när det gäller den framtida personalförsörjningen i försvaret. Det är framför allt regeringens bedömningar under rubrikerna 6.5.5. *Soldater och sjömän* och 6.5.6. *Yrkes- och reservofficerare* som utskottet behandlar i yttrandet.

Regeringen konstaterar mot bakgrund av förslagen i *Försvarsberedningens rapport* och delbetänkandet från *Utredningen om totalförsvarsplikten (SOU 2008:98)* att ett reformbehov föreligger. Det framgår av propositionen att regeringen avser att tillsätta en utredning som ska gå igenom det författningsbehov som finns vid sidan av de frågor som redan har behandlats av *Veteransoldatutredningen* och *Utredningen om totalförsvarsplikten*. Den aviserade utredningen ska lämna förslag avseende bl.a. hur längre tidsbegränsade anställningar bäst kan uppnås och vilka författningsändringar som kan behövas. Regeringen anger också att parterna på det statliga avtalsområdet kan bidra till utvecklingen genom att sluta de avtal som behövs för att stödja reformen.

Soldater och sjömän

I den skiss som regeringen tecknar av försvarets framtida personalförsörjning anges att *soldater och sjömän* i de stående förbanden kan anställas med betydligt längre anställningstider i tidsbegränsad anställning än i dag. Det framgår vidare av propositionen att det anses vara lämpligt med en tidsbegränsad anställning på upp till sex år med möjlighet till förlängning. De skäl som regeringen anger för de längre tidsbegränsade anställningstiderna är bl.a. att det är önskvärt att soldaten kan vara tillgänglig för och genomföra flera insatser för att god avkastning ska uppnås på de utbildningsinvesteringar som lagts ned på en soldat. Längden på tjänstgöringstiden bör göra det möjligt att genomföra två till tre insatser med mellanliggande perioder av beredskap, återhämtning och utbildning. Regeringen menar att längden på en ny anställningsperiod bör kunna anpassas till individens önskemål. När det gäller *kontraktanställda soldater* anger regeringen att anställningsformer som liknar dem som gäller för dagens reservofficerare bör kunna vara en utgångspunkt och menar att den genomsnittliga anställningstiden för dessa soldater bör vara cirka åtta år. Regeringen konstaterar att det ligger i verksamhetens natur att befattningar på soldatnivå företrädesvis bemannas med yngre personal som har dessa arbetsuppgifter under den inledande perioden av yrkeskarriären. De tidsbegränsade anställningarna medför att övergången till civil verksamhet inte

försvåras då den inte kommer att ske sent i arbetslivet. Tidsbegränsade anställningar anses också bidra till att undvika att Sverige får ett yrkesförsvår.

Regeringen anger vidare att gemensamt för de anställningsavtal och tjänstgöringskontrakt som tecknas bör vara att personalen åtar sig en skyldighet som omfattar all den verksamhet som Försvarsmakten bedriver oavsett om den genomförs inom eller utom landet.

Yrkes- och reservofficerare

Regeringen pekar i skissen för den framtida personalförsörjningen på den nyss inledda övergången till ett tvåbefälssystem som består av officerare och specialistofficerare. I likhet med vad som kommer att gälla för anställda soldater och sjömän anser regeringen att det bör övervägas om även specialistofficerare ska anställas för en begränsad tid. För att uppnå kostnadseffektivitet kan det vara rimligare med en längre anställningstid för denna kategori än för soldater och sjömän. Frågan bör enligt propositionen utredas av den personalförsörjningsutredning som regeringen avser att tillsätta.

Motionerna

Socialdemokraterna, som i motion *Fö5* yrkar avslag på propositionen, tar avstånd från tidsbegränsade anställningar på sex år och anser att arbetsrätten inte ska undergrävas på det sättet (yrkande 3). Partiet menar att förslaget om att införa tidsbegränsade kontrakt för heltidsanställda soldater innebär ett frångående av lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Man vänder sig kraftfullt mot detta och menar att det är viktigt att regeringen hittar en långsiktigt hållbar lösning på Försvarsmaktens personalförsörjning utan att luckra upp arbetsrätten. Socialdemokraterna anser att risken annars är stor att ytterligare yrkesgrupper undantas från de arbetsrättsliga reglerna. Partiet menar att det presenterade förslaget om personalförsörjningsprogram har stora oklarheter och betydande brister. Man lägger fram ett eget förslag om ett stabilt personalförsörjningssystem som man anser bör genomföras i form av ett försök innan systemet införs fullt ut (yrkande 9 i denna del). Dessutom bör, anser Socialdemokraterna, de författnings- och avtalsmässiga konsekvenserna utredas före ett beslut om införande av systemet.

Vänsterpartiet, som i motion *Fö4* yrkar avslag på propositionen, menar bl.a. att förslaget om personalförsörjning innebär sexåriga kontrakt och en uppluckring av arbetsrätten. Partiet anser att det personalförsörjningssystem som presenteras i propositionen har stora oklarheter och innebär betydande risker för konjunkturkänslighet, rusande personalkostnader och svårigheter att nå rätt kompetens. Vänsterpartiet lägger fram ett eget förslag om ett stabilt personalförsörjningssystem som bör genomföras som

försök innan systemet införs fullt ut (yrkande 10 i denna del). Partiet menar vidare att de författnings- och avtalsmässiga konsekvenserna bör utredas innan ett införandebeslut fattas.

Miljöpartiet, som i motion *Fö6* yrkar avslag på propositionen, anser att det presenterade personalförsörjningssystemet innebär en förändring vars konsekvenser är svåra att överblicka. Partiet kan dock konstatera att Försvarsmakten redovisat ett stort antal osäkerheter och svårigheter. Regeringen har enligt Miljöpartiet aviserat en särproposition om personalförsörjningen till hösten 2009. Miljöpartiet vill fortsätta delta aktivt och konstruktivt i arbetet på detta område och fördjupar sig därför inte i nuläget i dessa frågor (yrkande 8 i denna del).

Utskottets ställningstagande

Arbetsmarknadsutskottet utgår i detta yttrande från regeringens bedömning att det behövs en reform på personalförsörjningsområdet inom försvaret. Utskottet vill inleda med att slå fast att man ser mycket positivt i det förslag som skisseras i propositionen. Tjänstgöringen i Försvarsmakten kan förmodas ha ett stort meritvärde på den svenska arbetsmarknaden och ge värdefulla erfarenheter. Därför kan man på goda grunder anta att tjänstgöringen blir lockande för många. Efter avslutad tjänstgöring är det dock viktigt att en smidig övergång kan ske till en civil karriär. Utskottet noterar därför med tillfredsställelse det som sägs i propositionen om att Försvarsmakten ska underlätta en karriärväxling för personer som närmar sig slutet av sin tidsbegränsade anställning och om att soldaterna och sjömännen ska få möjlighet att utveckla sina civila kompetenser som en förberedelse efter den militära karriären. Utskottet kan till fullo hålla med regeringen om att Försvarsmaktens attraktionskraft som arbetsgivare blir en avgörande framgångsfaktor för den fortsatta omställningen.

Den reform som regeringen föreslår kräver noggranna överväganden. Utskottet är övertygat om att utredningen, som enligt de aviserade direktiven ska gå igenom författningsbehovet och bl.a. lämna förslag om hur längre tidsbegränsade anställningar bäst kan uppnås och om behövliga författningsändringar, kommer att bidra på ett positivt sätt till att finna möjliga arbetsrättsliga lösningar inom ramen för den svenska modellen.

Utskottet begränsar sitt yttrande till några mer allmänna arbetsrättsliga aspekter på personalförsörjningen i det framtida försvaret såsom den skisseras i propositionen och som kan ha betydelse för det fortsatta reformarbetet. Tiden har inte medgett någon grundlig analys av frågan.

Utskottet kan konstatera att regeringen i propositionen ger uttryck för stort förtroende för och stora förhoppningar på arbetsmarknadens parter och deras möjligheter och vilja att träffa *kollektivavtal* inom området för försvarets personalförsörjning. Utskottet kan instämma i stora delar av dessa uttalanden men vill framhålla följande. De arbetsrättsliga lagarna kan sägas bestå av en kärna av tvingande regler som inte går att avtala

bort. I övriga delar har arbetsmarknadens parter genom att ingå kollektivavtal stora möjligheter att göra avvikelser från lagstiftningen för att anpassa reglerna efter sin bransch och sina behov, s.k. semidispositiv lagstiftning.

Den *anställningsform* som är huvudregeln i LAS och också den vanligaste på arbetsmarknaden är tillsvidareanställningen – den s.k. fasta anställningen. Utskottet konstaterar att denna huvudregel inte är dispositiv, den kan alltså inte kollektivavtalas bort av arbetsmarknadens parter. Enligt LAS får avtal om tidsbegränsad anställning träffas 1. för allmän visstidsanställning, 2. för vikariat, 3. för säsongarbete och 4. när arbetstagaren har fyllt 67 år (5 § LAS). Längden för en allmän visstidsanställning och ett vikariat regleras i LAS på det sättet att anställningen automatiskt omvandlas till tillsvidareanställning efter två år, vilket är betydligt kortare tid än i de förslag som skissas i propositionen. Vid sidan av LAS finns det dock en rad särregler som ger stöd för att under avsevärt längre perioder anställa tidsbegränsat i syfte att möjliggöra en anpassning till den aktuella verksamheten. Tidsbegränsade anställningar kan vara reglerade i lag, förordning eller kollektivavtal. För bl.a. Regeringskansliet, rättsväsendet och försvaret finns sådana särbestämmelser i kollektivavtalsform. Det finns exempel på sådana tidsbegränsade anställningar som löper på sex år. I vissa fall utgår dessa avtal från att arbetstagaren har en tillsvidareanställning ”i botten”.

Utskottet noterar att en tidsbegränsad anställning enligt LAS upphör när den avtalade anställningsperioden löpt ut. Någon uppsägning behöver inte ske. I vissa fall måste arbetsgivaren underrätta arbetstagaren om att han eller hon inte kommer att få fortsatt anställning. Det är normalt sett inte möjligt vare sig för arbetsgivaren eller för arbetstagaren att avbryta den tidsbegränsade anställningen i förtid, om detta inte har avtalats. Från mer allmänna utgångspunkter skulle man kunna säga att ju längre en tidsbegränsad anställning är, desto rimligare är det att parterna har *uppsägningsrätt*. Utskottet kan konstatera att arbetstagarnas rätt till en skälig uppsägningstid finns inskriven i artikel 4.4 i Europarådets sociala stadga. Man kan också peka på att vissa regler i LAS, 34–36 och 39 §§, ger uttryck för att en part inte mot sin vilja ska låsas in i ett anställningsförhållande. Utredningen bör därför analysera detta vidare men också överväga andra åtgärder för att uppmuntra och kompensera de unga som genom sin tjänstgöring gör en insats för det svenska försvaret.

En bestämmelse som också bör beaktas är 25 § LAS som reglerar *företrädesrätt till återanställning*. En fråga att ställa sig är hur situationen rättsligt kommer att bedömas när en tidsbegränsad anställning upphör i den skisserade personalorganisationen. Det kan inte uteslutas att företrädesrätt till återanställning skulle kunna hävdas av dem som förlorat sin anställning. Det ska då särskilt påpekas att företrädesrätten kan anses som

en intjänad rättighet som det är tveksamt om den fackliga organisationen kan förfoga över. Utskottet menar därför att även frågor om återanställningsrätten i LAS bör analyseras.

Mot denna bakgrund och med hänvisning till vad som sagts ovan om möjligheterna att genom kollektivavtal göra avvikelser från lagstiftningen, anser utskottet att frågan om längre tidsbegränsade anställningar bör analyseras vidare.

Utskottet vill betona att flertalet av de svenska *ledighetslagarna* är tillämpliga också på arbetstagare med tidsbegränsade anställningar. Lagreglerna kan få konsekvenser för den framtida personalförsörjningen inom försvaret. Föräldraledighetslagen (1995:584), studieledighetslagen (1974:981) och lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet bör nämnas särskilt. Lagarna innebär en generell rätt till ledighet om vissa förutsättningar är uppfyllda. Både föräldraledighetslagen och studieledighetslagen kan innebära en relativt omfattande rätt till ledighet. Lagreglerna kan bara i vissa delar ersättas av kollektivavtal. Föräldraledighetslagen har EG-rättsliga inslag. Detta är också frågor som bör uppmärksammas i den kommande utredningen.

Utskottet vill avslutningsvis peka på att det sedan årsskiftet finns ett förbud i *arbetslivet* mot direkt och indirekt *diskriminering* på grund av ålder, ett förbud som dock inte hindrar särbehandling på grund av ålder som har "ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet" (2 kap. 1 och 2 §§ diskrimineringslagen [2008:567]). I sammanhanget vill utskottet också uppmärksamma lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning. Lagen har sitt ursprung i den EG-rättsliga lagstiftningen och innebär ett principiellt förbud mot diskriminering av de angivna kategorierna arbetstagare i fråga om lönevillkor eller andra anställningsvillkor.

Sammanfattningsvis anser utskottet att den i propositionen skisserade modellen för personalförsörjning väcker ett antal arbetsrättsliga frågor som bör analyseras vidare. Även andra aspekter av mer personalpolitisk art kan behöva övervägas ytterligare.

Utskottet tar starkt avstånd från motionernas misstankar om att det skulle finnas en risk för att den svenska arbetsrätten undergrävs. Utskottet är övertygat om att lösningar kan nås som är godtagbara från försvarspolitiska utgångspunkter men också ter sig rimliga och välvägdade i ett arbetsrättsligt perspektiv. Det aviserade utredningsarbetet bör avvaktas. Utskottet föreslår att försvarsutskottet avstyrker de nu behandlade motionsyrkandena Fö4 yrkande 10 i denna del (v), Fö5 yrkandena 3 och 9 i denna del (s) och Fö6 yrkande 8 i denna del (mp).

Stockholm den 5 maj 2009

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Hillevi Engström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hillevi Engström (m), Berit Högman (s), Tomas Tobé (m), Sylvia Lindgren (s), Lars Lilja (s), Eva Flyborg (fp), Maria Stenberg (s), Jan Ericson (m), Désirée Pethrus Engström (kd), Ann-Christin Ahlberg (s), Hans Backman (fp), Ulf Holm (mp), Sven Yngve Persson (m), Patrik Björck (s), Reza Khelili Dylami (m), Lennart Levi (c) och Torbjörn Björlund (v).

Avvikande mening

Försvaret – inget arbetsrättsligt undantag (s, v, mp)

Berit Högman (s), Sylvia Lindgren (s), Lars Lilja (s), Maria Stenberg (s), Ann-Christin Ahlberg (s), Ulf Holm (mp), Patrik Björck (s) och Torbjörn Björlund (v) anför:

Regeringen lägger i sin proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar* fram förslag om att soldater och sjömän i insatsorganisationen ska kunna anställas med betydligt längre anställningstider i tidsbegränsad anställning än i dag. Regeringen anser att det bör göras möjligt att anställa tidsbegränsat upp till sex år med möjlighet till förlängning.

Försvarsmakten har i ett underlag till regeringens försvarspolitiska proposition uttalat värdet av att Försvarsmakten ges rätt att anställa soldater och sjömän under viss tid, förslagsvis fyra till sex år i enlighet med Försvarsberedningens förslag. Försvarsmakten antyder i sitt budgetunderlag till regeringen att kollektivavtalade tidsbegränsade anställningar kan ha säkerhetspolitisk påverkan och menar därför att frågan bör hänskjutas till lagstiftaren och inte lösas genom kollektivavtal. Arbetstagarparten Officersförbundet och Saco Försvar motsätter sig detta starkt.

Regeringen avser att tillsätta en personalförsörjningsutredning som bl.a. ska ges i uppdrag att se över frågan om hur en lagstiftning kring tidsbegränsad anställning bör utformas.

En personalförsörjningsutredning kan vara befogad, men vi motsätter oss starkt idén att lagstifta om en tidsbegränsad anställningsform särskilt för försvarsanställda. Försvaret ska inte utgöra ett arbetsrättsligt undantag på svensk arbetsmarknad utan behandlas som andra avtalsområden, med möjligheten för arbetsmarknadens parter att avtala om avsteg från lagen.

Vi kan inte se något skäl för att försvaret skulle ha ett särskilt behov av undantag från den arbetsrättsliga lagstiftningen. Den flexibilitet som finns på den svenska arbetsmarknaden genom möjligheten till avtalade avsteg från lagen fungerar bra och bör värnas. Om vi öppnar för nya speciallösningar genom lagstiftning riskerar den svenska modellen att försvagas. Vi riskerar också diskussioner om avsteg från den arbetsrättsliga lagstiftningen inom andra branscher av insatskaraktär. Detta, menar vi, vore en mycket olycklig utveckling.