

Arbetsrättssektionen
Helene Evers

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Arbetsrätten under krig och krigsfara (SOU 2023:79)

Sammanfattning (SKR:s sammanfattande ställningstaganden)

SKR konstaterar att den arbetsrättsliga beredskapslagen ska gälla när Sverige befinner sig i höjd beredskap och totalförsvarets behov överordnas den enskilde arbetsgivarens och individens. Totalförsvaret består av militär och civil verksamhet och avser inte en individuell organisation. Utredningen lägger trots detta ett stort ansvar på arbetsmarknadens parter att förhandla fram lösningar som ska gagna totalförsvaret.

SKR förespråkar att den arbetsrättsliga beredskapslagen ska ha till syfte att ge arbetsgivare och arbetstagare en förutsägbarhet och förutsättningar för att snabbt kunna ställa om sin verksamhet vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden för att gagna totalförsvaret. Utredningens förslag till ny arbetsrättslig beredskapslag skapar inte den tydlighet SKR förordar.

SKR ser normalt mycket positivt på att parterna på arbetsmarknaden får möjlighet att hitta förhandlingslösningar utifrån ramarna i lagstiftningen. Med anledning av SKR:s erfarenheter av partslösningar inför och under kris ser SKR emellertid en risk i att för just detta syfte överlämna så stor mängd av villkorsfrågor till parterna i syfte att få till en ändamålsenlig avvägning mellan totalförsvarets behov och behoven av en fungerande individuell och kollektiv arbetsrätt. Till detta kommer även frågan om vem som ska bära kostnaden för avtalslösningar. Det krislägesavtal SKR förhandlat fram med flertalet fackliga organisationer är kostsamt och därtill har inte alla arbetstagarorganisationer ännu undertecknat avtalet varför samma villkor inte gäller samtliga yrkeskategorier inom sektorn.

Eftersom den arbetsrättsliga beredskapslagen syftar till att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov förordar SKR ytterligare reglering på de områden som anges nedan för att öka förutsägbarheten inför krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Totalförsvaret är ett gemensamt

samhällsintresse och en lagreglering som ger lika förutsättningar för hela arbetsmarknaden torde därför vara att föredra i fler fall än de som utredningen föreslår.

Allmänna synpunkter

SKR tillstyrker formen för den föreslagna arbetsrättsliga beredskapslagen då den bidrar till ökad tydlighet och är mer lättöverskådlig än den nu gällande lagen.

SKR ställer sig positiv till och tillstyrker föreslagen förändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) som ger parterna möjlighet att signera kollektivavtal digitalt.

SKR tillstyrker föreslagna förändringar i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

SKR tillstyrker föreslagna förändringar i lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

SKR anser att nuvarande förslag på arbetsrättslig beredskapslag inte fyller önskad funktion av förutsägbarhet och tydlighet och riskerar därför att inte möta totalförsvarets behov. Kommuner och regioners verksamheter är i stor utsträckning lagreglerad, såsom hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen m.fl., och verksamheterna ska bedrivas oavsett omvärldsläge dygnet runt utifrån vår befolknings lagstadgade rättigheter. SKR förespråkar, utifrån erfarenheter av covid 19-pandemin, ett tydligt och förutsägbart regelverk. Utredningens förslag till ny beredskapslag är ofullständig för att uppnå detta och SKR ser behov av regleringar på fler områden än vad som föreslagits.

Det finns även fler åligganden som arbetsgivare har och som borde inkluderas och förändras med anledning av påverkan av krig, krigsfara och extraordinära förhållanden men som legat utanför utredningens uppdrag. Ett exempel är skyldigheten att genomföra lönekartläggning i diskrimineringslagen. Beroende på beredskapsförhållandena kommer det finnas en risk att det blir omöjligt, alternativt administrativt betungande, att genomföra denna typ av åliggande under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Regeringen bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter med avvikelser från fler arbetsrättsliga lagar än de som utredningen nu föreslagit.

Den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen

På samma sätt som SKR anser det viktigt att ha förberedda regleringar i avtal och föreskrifter innan en krissituation uppkommer i fredstid, anser SKR att förutsättningarna för detta kräver att tydlig lagstiftning finns under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Som utredningen skriver i flera delar av betänkandet, bl.a. rörande arbetsmiljölagen, finns det mycket som tyder på att lagstiftningen behöver förändras under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden för att tillgodose totalförsvaret. Trots detta lämnas sådana behov över till regeringen att besluta om när beredskapslagen trätt i kraft under höjd beredskap. SKR befävar att denna lösning riskerar att medföra tidsutdräkt när behovet uppstår av att fatta sådana beslut under höjd beredskap. Det borde därför redan nu gå att genomföra fler lagförändringar än vad som utredningen föreslagit.

Som redan påpekats anser SKR att det läggs ett mycket stort ansvar på arbetsmarknadens parter att hitta lösningar för att möta totalförsvarets behov. Det kan inte i förväg garanteras att parterna i alla delar kommer kunna enas om en avtalslösning. En ofullständig lagstiftning medför inte per automatik att arbetsmarknadens parter kommer kunna hitta tillfredsställande partslösningar och teckna kollektivavtal som stärker totalförsvaret fullt ut.

En reglering via kollektivavtal riskerar även leda till att olika regler och villkor gäller för olika sektorer i samhället under höjd beredskap. Vidare kommer vissa sektorer och arbetsgivare som inte har kollektivavtal att sakna sådan närmare reglering. Det går heller inte i förväg att garantera att samtliga avtalsparter ansluter sig till ett träffat avtal. Det är en erfarenhet som SKR erfor under pandemin vid förhandlingar rörande krislägesavtalet då en arbetstagarorganisation valde att stå utanför.

Anpassningar i medbestämmandelagen

SKR ser positivt på att regeringen får en möjlighet att meddela föreskrifter om förbud mot stridsåtgärder och prolongera kollektivavtal.

Det är positivt att arbetsgivarna får en utökad möjlighet att avvakta med förhandlingar enligt 11, 12 och 38 §§ MBL eftersom förhållanden under höjd beredskap torde kunna innebära behov av en rad snabba beslut, t.ex. vid utrymningssituationer. Även begränsningen av 14 § MBL är positiv.

SKR ser dock en risk med att ansvaret att förutse om denna möjlighet aktualiserats läggs på arbetsgivaren under skadeståndsansvar. Vad som kan anses falla under totalförsvarets behov behöver tydliggöras. En otydlighet kan leda till att arbetsgivare avvaktar med att agera för att hinna förhandla

innan beslut fattas, vilket kan leda till negativ inverkan på verksamheterna och till nackdel för totalförsvaret. Detsamma gäller vid vilka situationer som undantaget från 14 § MBL gäller. Det blir återigen upp till arbetsgivaren att bestämma om situationen är sådan att undantaget är tillämpligt och att arbetstagarorganisationens inflytande får anses tillgodosedd genom förhandling enligt 11 § MBL. För att tillgodose totalförsvarets behov bör ett generellt undantag från förhandlingar enligt 14 § MBL göras.

En krigssituation innebär stora utmaningar. SKR är därför positiv till föreslagna justeringar av tidsfrister enligt 16 § MBL samt att arbetsgivare kan få arbete utfört trots tvist om arbetsskyldighet. Arbetsskyldigheten i sektorn kommer se annorlunda ut under tillämpande av beredskapslagen. Det finns en viss risk att detta leder till en ökad mängd tvister om arbetsskyldighet. Utrymme att hantera en ökning av lokala tvister bedöms vara mycket begränsade på lokal nivå. Även om tanken med att lägga mer ansvar på lokala parter är god så ställer sig SKR tveksam till om det i praktiken kommer finnas möjlighet för enskilda arbetsgivare att hantera dessa under direkt påverkan av pågående krig.

Sammanfattningsvis innebär många av de föreslagna justeringarna av förhandlingsskyldigheten i MBL att de kopplas till en omständighet, t.ex. beredskapsförhållanden eller skada för totalförsvarets produktionsbehov, som arbetsgivaren har att bedöma under skadeståndsansvar. Vad som ska förstås med dessa omständigheter är oprövat vilket leder till en osäkerhet i vilka situationer det skulle vara möjligt att tillämpa undantagen. Detta försvårar för arbetsgivaren att fatta snabba beslut.

Anpassningar i anställningsskyddslagen

Utredningen har föreslagit att den anställningsform som finns i den befintliga beredskapslagen ska tas bort då särskild visstidsanställning enligt 5 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) anses tillräcklig för totalförsvarets behov.

SKR delar inte utredningens bedömning i denna del. Det finns ett stort behov av en särskild anställningsform som arbetsgivare kan använda under höjd beredskap och som endast gäller för det särskilda behovet totalförsvaret har av arbetskraft under dessa förhållanden. Att behålla en särskild anställningsform som kan användas vid krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, likt den i nuvarande beredskapslagen, skulle innebära en förutsägbarhet och ge enhetlighet för hela arbetsmarknaden. För de arbeten som den höjda beredskapen och totalförsvarets utökade produktionsbehov medför skulle en särskild anställningsform underlätta

och innebära att arbetsgivare inte behöver tveka inför att anställa den extra arbetskraft som behövs i de situationer som snabbt kan uppstå.

Förslaget om att låta totalförsvarets anställningsbehov utgå från 5 § LAS om 12 månaders särskild visstidsanställning behöver även ses i ljuset av frågan om det civila försvarets personalförsörjning ska utgå från frivillighet genom anställningsavtal kontra nyttjande av civilplikt i lagen om totalförvarsplikt. Frivillighet genom en anställning jämfört med civilplikt, där ersättning är reglerad i förordning, innebär en betydligt högre kostnad för kommun och region.

Risken att höjd beredskap kan komma att pågå en längre tid än 12 månader måste bedömas som relativt hög. En arbetstagare anställd på särskild visstidsanställning blir i en sådan situation automatiskt tillsvidareanställd. En möjlig konsekvens är att kommuner och regioner står med ett stort antal arbetstagare som är tillsvidareanställda när den höjda beredskapen upphör och arbetskraftsbehovet inte längre kvarstår. Enligt gällande kollektivavtal (Allmänna Bestämmelser § 35) för kommuner och regioner gäller en uppsägningstid om sex månader vid uppsägning av en tillsvidareanställning när en arbetstagare varit anställd mer än 12 månader.

Utredningen öppnar även i denna del för kollektivavtalade lösningar mellan arbetsmarknadens parter. SKR vill återigen betona vad som framförts under avsnittet Den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen angående parternas faktiska möjlighet att sluta kollektivavtal.

SKR ser positivt på att utredningen föreslår begränsningar i arbetsgivarens informationsskyldighet. Idag sker den största delen av den administrativa hanteringen kring en arbetstagare digitalt. Olika tekniska system är idag en nödvändighet för att arbetsgivaren ska kunna ha kontroll över att arbetstagarens rättigheter enligt LAS efterlevs. Det finns dock en ökad risk för att data förstörs eller görs otillgänglig på annat sätt under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Eftersom bestämmelserna kring arbetsgivarens informationsskyldighet är kopplade till ett skadeståndsansvar förordar SKR att skyldigheterna enligt 6 f-h §§ samt 15 § LAS justeras så att för det fall arbetsgivaren pga rådande beredskapsförhållanden är förhindrad att överlämna sådana besked ska besked lämnas så snart det är möjligt och att skadeståndssanktionen ska tas bort under den tid beredskapslagen tillämpas.

För det fall skadeståndsansvaret ligger kvar torde risken vara stor för att kommuner och regioners oförmåga, pga yttre faktorer, att leverera information till arbetstagarna blir tvistedrivande vilket tar fokus och resurser från verksamheten.

SKR tillstyrker i övrigt föreslagna förändringar i LAS.

Anpassningar i ledighetslagar

SKR tillstyrker att arbetstagarens rätt till semesteruttag begränsas i semesterlagen.

SKR anser emellertid att ytterligare utredning krävs rörande hur allmän tjänsteplikt i lagen om totalförsvarsplikt förhåller sig till arbetstagares rätt till ledighet från sin ordinarie anställning i de ledighetslagar som utredningen föreslår ska fortsätta gälla under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. SKR ställer sig frågande till om inte tjänstlediga arbetstagare har en skyldighet att återgå till sitt ordinarie arbete under höjd beredskap grundat på allmän tjänsteplikt i lagen om totalförsvarsplikt.

Denna eventuella lagkonflikt och avvägningen mellan enskilds rätt till ledighet och totalförsvarets behov av arbetskraft behöver utredas ytterligare så att inte oklarhet kvarstår för det fall beredskapslagen behöver tillämpas.

Anpassningar i arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen (AML) syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. SKR menar att i krig, krigsfara och extraordinära förhållanden får förutsättningarna förmodas vara sådana, åtminstone i vissa delar av landet, att enskilda arbetsgivare, utifrån rådande omständigheter, kommer ha svårt att bedriva samma arbetsmiljöarbete som i fredstid. Med stöd i sin arbets- och verksamhetsledningsrätt åligger det en arbetsgivare att alltid ta sitt arbetsmiljöansvar och råda över de faktorer som kan innebära risk för ohälsa och olycksfall i arbetet. Arbetsmiljölagen och dess föreskrifter är således en förebyggande lagstiftning. I linje med det kan endast arbetsgivaren förebygga arbetsmiljörisker som arbetsgivaren råder över.

SKR:s medlemmar kan inte påverka de yttre faktorer och risker som ett krig medför. Kommuner och regioner måste trots detta fortsätta bedriva verksamheterna som en viktig del av totalförsvaret. Självklart kommer kommuner och regioner att vinnlägga sig om att i möjligaste mån upprätthålla en så god arbetsmiljö som möjligt under de förhållanden som då råder.

Utredningen anser att nuvarande 14 a § arbetsmiljöförordningen är tillräcklig för att tillgodose totalförsvarets behov. SKR delar inte denna syn utan förordar att förändring sker av bestämmelser enligt nedan.

Utredningen menar att totalförsvaret inte har behov av att arbetsmiljölagens regler om det systematiska arbetsmiljöarbetet ändras under höjd beredskap. Det är svårt att förutse hur en arbetsgivare ska kunna riskbedöma samtliga aspekter av arbetsmiljön under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden eftersom risk för ohälsa eller olycksfall under krig ofta sker plötsligt och på ett sätt som är svårt att förutse. Det kan även bli svårt att bibehålla samverkan i händelse av krig.

Utredningen menar även att totalförsvaret inte har behov av att skyddsombudens arbete eller användandet av skyddsombudsstopp förändras under höjd beredskap. I skyddsombudets uppgifter ligger möjligheten att vid behov göra anmälan enligt 6 kap. 6 a § AML och att lägga skyddsombudsstopp enligt 6 kap. 7 § AML. SKR anser att det är problematiskt att denna möjlighet i oförändrad form ska finnas kvar under krig eftersom stopp i verksamheterna kan medföra stora konsekvenser med betydelse för totalförsvaret samt tredje mans liv och hälsa. Det finns risk för att Arbetsmiljöverket på grund av beredskapsförhållandena inte har förmåga att tillräckligt snabbt ta ställning till om skyddsombudsstoppet är befogat eller inte, vilket i sin tur medför att verksamhetsavbrottet drar ut på tiden.

För det fall möjlighet till skyddsombudsstopp ska finnas kvar så förordar SKR att det införs en bestämmelse i arbetsmiljölagen som gör att arbetsgivaren i vissa situationer kan bryta igenom skyddsombudsstoppet och fortsätta totalförsvarsviktig verksamhet. SKR delar inte utredningens bedömning av att risken för olovliga stridsåtgärder och arbetsnedläggelse skulle öka om möjligheten till skyddsombudsstopp begränsas.

Utredningen har även föreslagit att arbetsgivares skyldighet att svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå inte bör begränsas under höjd beredskap samtidigt som man befarar att det under höjd beredskap kan uppstå betydande svårigheter för arbetsgivare att ordna tillgång till den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver.

SKR ser att ett undantag behövs även på detta område. Det är redan idag brist på företagshälsovårdspersonal. Arbetsmarknadens parter har flera gånger under de senaste årtiondena påtalat den akuta situation som råder vad gäller kompetensförsörjningen till företagshälsovården. Dessutom är det även högst troligt att all sjukvårdskompetens kommer behöva samlas där totalförsvaret behöver den.

Utredningen förutsätter vidare att Arbetsmiljöverket inte kommer att förelägga arbetsgivare vid vite att vidta åtgärder som denne saknar praktiska möjligheter att hörsamma. SKR:s erfarenheter under pandemin är att denna typ av anpassningar inte gjordes. När ett ärende aktualiseras

genom skyddsombuds begäran av arbetsmiljöåtgärder i en anmälan enligt 6 kap. 6 a § AML eller skyddsombudsstopp är Arbetsmiljöverket skyldiga att ta ställning i ett beslut. Beslutet har både skyddsombud och arbetsgivare därefter möjlighet att överklaga.

SKR har även invändningar beträffande utredningens förslag att ta bort möjligheten till avsteg från 5 kap. 2 och 3 §§ AML i 14 a § arbetsmiljöförordningen. Totalförsvarsplikt gäller för alla svenska medborgare från början av det kalenderår när man fyller 16 år. Arbetsmiljöverkets regler om minderårigas arbetsmiljö (AFS 2012:3) innebär en rad olika restriktioner som även kommer medföra begränsningar för 16- och 17-åringars möjlighet att fullgöra totalförsvarsplikt genom allmän tjänsteplikt. Den föreslagna förändringen kommer att påverka kommuners och regioners möjlighet att anlita 16- och 17-åringar i verksamheterna under höjd beredskap.

Anpassningar i arbetstidslagen

SKR delar utredningens syn på att totalförsvaret kan ha behov av utökat arbetstidsuttag under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden för den arbetskraft som finns tillgänglig. SKR ser, utifrån erfarenheter av pandemin, att behovet av ett högre arbetstidsuttag kan vara en nödvändighet för att få vissa samhällsviktiga verksamheter att fungera under en kris varför det inte borde vara annorlunda under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

SKR har uppmärksammat att en bibehållen begränsningsperiod på fyra månader med en snittarbetstid om 48 timmar per vecka skulle kunna bli problematiskt inom vissa vitala verksamheter för totalförsvaret för det fall en intensiv fas av ett krig pågår längre tid än fyra månader. Bibehållen begränsningsperiod utan införande av någon form av ventil för en längre begränsningsperiod kan leda till att tillgången på vissa kompetenser upphör när arbetstidsuttaget behöver maximeras.

Under krig kan det bli en svår balansgång mellan att upprätthålla full produktion i verksamheter som är av största vikt för totalförsvaret, inklusive civilbefolkningen, och enskilda arbetstagares behov av vila och återhämtning. Detta särskilt i de verksamheter som bedrivs dygnet runt, såsom exempelvis sjukvård, vård- och omsorgsboende, räddningstjänst och liknande. Tillgången till rätt kompetens riskerar att minska som en följd av pågående krig varför den personal som är kvar kan behöva arbeta i större utsträckning innan ny arbetskraft kan ersätta bortfall. SKR är övertygad om att arbetsgivare kommer göra allt för att i möjligaste mån tillgodose

arbetstagares behov av vila och återhämtning. SKR vill ändå understryka att den kris vissa av sektorns verksamheter befann sig i under pandemin ändå inte torde kunna jämföras med och vara en måttstock för möjlig hantering vid en krigssituation då risken för yttre påverkan som längre elavbrott, förstörd utrustning och lokaler, flytt av verksamhet till icke anpassade lokaler etc. normalt sett då är större.

Att mot denna bakgrund behålla begränsningsperioden utan möjlighet till undantag skulle kunna få konsekvensen att vissa yrkesgrupper inte får nyttjas efter viss tid, vilket skulle kunna medföra skada för totalförsvaret.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att de ändringar som föreslås ska träda i kraft den 1 juli 2025.

SKR anser att föreslagna förändringar rörande digital signering av kollektivavtal i 23 § medbestämmandelagen kan ha ett tidigare ikraftträdande separerat från den arbetsrättsliga beredskapslagen.

SKR anser att datumet för ikraftträdandet av ny arbetsrättslig beredskapslag borde senareläggas utifrån eventuella ytterligare analyser av andra pågående utredningars förslag som kan få betydelse för beredskapslagen, så som utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (Dir 2023:116).

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson

Ordförande