

Referens: Ingemar Hamskär/Samuel Engblom
Telephone: +46 8 782 91 00
E-post: ingemar.hamskär@tco.se, samuel.engblom@tco.se

Datum
2010-03-25

Europeiska Kommissionen
Rue de la Loi
B-1049 Bruxelles
Belgien

Anmälan mot Konungariket Sverige på grund av att nya regler om visstidsanställningar i Sverige innebär ett bristande genomförande av *Direktiv 1999/70/EG om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP*

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) anmäler härmed Konungariket Sverige till Europeiska kommissionen med anledning av att den svenska riksdagen beslutat om nya regler om visstidsanställningar i anställningsskyddslagen, som enligt vår uppfattning, strider mot Sveriges åtaganden enligt *Direktiv 1999/70/EG om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP*. TCO är en partipolitiskt obunden federation bestående av 17 svenska fackförbund vilka samlar omkring 1,3 miljoner medlemmar.

Klagomål

Genom de av regeringen föreslagna¹ och riksdagen i maj 2007 godtagna ändringarna² i *Lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS)* rörande visstidsanställningar, vilka träder ikraft den 1 juli 2007, åsidosätter Sverige sina åtaganden enligt:

- a) klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete bifogat till direktivet 1999/70/EG (skyddet mot missbruk av flera på varandra följande (rullande) visstidsanställningar); samt
- b) klausul 8.3 i samma ramavtal (att genomförandet inte får innebära en sänkning av skyddsnivån)

Vid utgången av tiden för genomförande av ramavtalets bestämmelser gjorde den svenska regeringen Sverige bedömningen att den svenska lagstiftningen redan uppfyllde direktivets krav på att förhindra missbruk av tidsbegränsade anställningar. De nu beslutade ändringarna innebär emellertid att de skyddsregler som då ansågs förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar urholkas samtidigt som de nya skyddsregler som införs inte uppfyller de krav på ett effektivt skydd mot missbruk som EG-domstolen har ställt i sin praxis.³

Att de beslutade ändringarna i den svenska anställningsskyddslagen, vilka är en del av Sveriges genomförande av visstidsdirektivet, innebär ett försvagat skydd för arbetstagarna gör att det också kan ifrågasättas om Sverige har respekterat bestämmelsen i klausul 8.3 i ramavtalet om att genomförandet av avtalet inte utgör skälig grund för att minska den allmänna skyddsnivån för visstidsanställda.

¹ Proposition 2006/07:11 Bättre möjligheter till tidsbegränsad anställning m m

² Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2006/07:AU14.

³ *Mål C-212/04 Adeneler mfl.*

De beslutade ändringarna i Lagen om anställningsskydd (LAS)

De beslutade ändringarna i *Lagen om anställningsskydd (LAS)* innebär att den lista på tillåtna grunder för tidsbegränsade anställningar som tidigare fanns i LAS 5§ kortas och att en ny form av visstidsanställning, *allmän visstidsanställning*, införs. Allmän visstidsanställning innebär att arbetsgivaren inte längre måste motivera varför anställningen ska vara tidsbegränsad istället för en tillsvidareanställning. Dessutom kvarstår *säsongsanställning*, något modifierad, som en egen anställningsform. Liksom tidigare kommer det att finnas möjlighet att anställa i *provanställning* samt *vikarier* och *personer som har fyllt 67 år* på tidsbegränsade anställningar. Det tidigare kravet att visstidsanställningar i övriga fall ska vara motiverade av arbetets särskilda beskaffenhet eller föräledas av tillfällig arbetsanhopning avskaffas.

En person som varit anställd i allmän visstidsanställning hos samma arbetsgivare i sammanlagt mer än två år under en femårsperiod får sin visstidsanställning omvandlad till en tillsvidareanställning. För vikarier är motsvarande tidsgräns mer än tre år under en femårsperiod och efter den 1 januari 2008 mer än två år under en femårsperiod. Det är dock inte möjligt att lägga samman tid man arbetat som vikarie och tid i allmän visstidsanställning vid beräkning av takreglerna. Inte heller tid i provanställning, som kan vara sex månader, räknas. I gällande LAS anges vidare i lagtexten att säsongarbete ska avse arbete för viss tid, viss säsong eller visst arbete ”om det föräleds av arbetets särskilda beskaffenhet”. Denna legaldefinition i lagtexten återfinns inte i den nya lagen.

Kopia av de regler som ändras respektive de nya reglerna så som de antagits av riksdagen biläggs, [bilaga 1](#).

Bakgrund

För att förebygga kringgående av anställningsskydd är visstidsanställning tillåten i Sverige endast om det medges i lag eller i kollektivavtal. Huvudreglerna anges i anställningsskyddslagen och hittillsvarande regler finns översiktligt beskrivna i kommissionens rapport om genomförandet av visstidsdirektivet 1999/70/EG i EU-15.⁴

Utformningen av regelverket i Sverige har diskuterats på nationell nivå sedan åtminstone början av 90-talet. Antalet visstidsanställningar har sakta men säkert ökat i Sverige. Idag utgör andelen visstidsanställda i Sverige ca 17 procent av arbetskraften, vilket placerar Sverige i gruppen medlemsstater med den största andelen visstidsanställningar i Europa.⁵

Diskussionerna på nationell nivå har bland annat rört skyddet mot rullande visstidsanställningar hos samma arbetsgivare, särskilt mot bakgrund av visstidsdirektivet 1999/70/EG. Skyddet mot återkommande *vikariatsanställningar*, vilka är vanliga i Sverige, reformerades med verkan från 2000 då en takregel infördes som innebar att ett vikariat omvandlas till en tillsvidareanställning om arbetstagare arbetat som vikarie för samma arbetsgivare under sammanlagt tre års tid under en femårsperiod. Även efter denna reform kvarstod emellertid vida möjligheter till rullande visstidsanställningar i andra fall, dels genom

⁴ SEC (2006) 1074, avsnitt 3.5.14.

http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docss/fixed_term_impl_eu15_en.pdf

⁵ Employment in Europe 2006 s 41-42f

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2006_chap1_en.pdf

anställningar av andra slag än vikariat (exempelvis projektanställningar och behovsanställningar) dels möjligheterna att kombinera de skilda slagen av visstidsanställningar genom att låta olika former av visstidsanställningar följa på varandra (t ex genom att låta ett vikariat följas av en projektanställning).

Det svaga rättsliga skyddet mot rullande visstidsanställningar är också tydligt i Arbetsdomstolens praxis.⁶ Fokus ligger på varje visstidsanställning tagen för sig oavsett antalet eller varaktigheten hos tidigare anställningar – om det finns objektiva skäl för den senaste anställningen är denna tillåten oavsett antalet tidigare anställningar. I vissa fall har detta medfört att långa eller extremt långa kedjor av rullande visstidsanställningar ansetts tillåtliga.⁷

Vid utgången av tiden för genomförandet av visstidsdirektivet gjorde den svenska regeringen bedömningen att det då gällande regelverket i och för sig uppfyllde visstidsdirektivets krav på skydd mot rullande visstidsanställningar, men framhöll samtidigt att det av andra skäl ändå kunde finnas skäl att se över regelverket mot bakgrund av den faktiska utvecklingen på arbetsmarknaden med ökat antal visstidsanställda.⁸

Efter en sådan översyn lade den dåvarande regeringen slutligen fram ett förslag till reform av reglerna i anställningsskyddslagen som antogs av riksdagen och som skulle träda ikraft den 1 juli 2007. Detta förslag genomfördes aldrig, utan efter regeringsskiftet i Sverige hösten 2006, har den nya regeringen önskat lätta på förutsättningarna för visstidsanställningar och har under våren 2007 lagt fram förslag härom som godtagits av riksdagen med ett huvudsakligt ikraftträdande den 1 juli 2007. (En mer utförlig redogörelse för det svenska genomförandet av Direktiv 1999/70/EG återfinns i den till denna anmälan bilagda rättsutredningen. Bilaga 2.)

De nya reglerna har getts en utformning som ytterligare urholkar skyddet mot rullande visstidsanställningar. Förvisso kommer visstidsanställningar fortfarande endast att vara tillåtna om det följer av lag eller kollektivavtal, men kombinationen av en ny form för visstidsanställning som inte kräver objektiva skäl (allmän visstidsanställning) med generösa tidsgränser vilka gäller varje form av visstidsanställning separat, och inte den sammanlagda anställningstiden, skapar stora möjligheter till rullande visstidsanställningar vilka, genom att man varvar olika former för visstidsanställning (mixade rullande visstidsanställningar), i praktiken inte är begränsade i tid. Enligt de nya lagreglernas lydelse kommer det vara tillåtet med två års visstidsanställning utan objektiva skäl under en femårsperiod (allmän visstidsanställning), ytterligare tre års vikariat under femårsperioden⁹ samt därutöver säsongsanställning utan tidsbegränsning, vartill också kommer bl.a. möjligheten till en tidsbegränsad provanställning om maximalt sex månader.

Sammantaget innebär de nya reglerna att Sverige inte på ett korrekt sätt har genomfört direktiv 1999/70/EG.

⁶ Arbetsdomstolen är sista instans och därmed prejudikatinstans i Sverige

⁷ AD 2002 nr 3 gällde ett fall av 61 upprepade visstidsanställningar under perioden 1993-1998.

⁸ Prop 2001/02:97 Lag om förbud mot diskriminering av deltidsanställda och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, kap 8.

⁹ Två år under en femårsperiod från och med den 1 januari 2008

Klausul 5 i ramavtalet bifogat till direktiv 1999/70/EG

De nya reglerna i Sverige ger fortfarande litet eller rentav obefintligt skydd mot rullande visstidsanställningar. De nya reglerna, som kopplar tidsgränserna till grunden för anställningen, medger att olika slag av visstidsanställningar kan kombineras under sammanlagt avsevärda perioder.

I stället för att stipulera en "övre sammanlagd tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar" i enlighet med ramavtalets klausul 5 1b, så medger de nya reglerna att olika visstidsanställningar med eller utan objektiva grunder kan kombineras utan effektiva spärrar mot missbruk av rullande visstidsanställningar. Så snart referensperioden om fem år löpt till ända påbörjas en ny femårsperiod under vilken arbetsgivaren på nytt kan anställa på samma vis. På detta sätt kan en arbetstagare vara anställd i rullande visstidsanställningar under avsevärda tidsperioder endast delvis på objektiva grunder och utan effektivt skydd mot flera på varandra följande visstidsanställningar.

I ett komparativt perspektiv kan noteras att vissa medlemsstater medger visstidsanställning utan objektiva skäl under längre tidsperioder än enligt de nya svenska reglerna (t ex Irland och Storbritannien). I dessa fall uppställs dock en övre sammanlagd tidsgräns om maximalt 4 år för flera på varandra följande visstidsanställningar utan objektiva skäl, varefter det krävs att varje ytterligare anställning motiveras av objektiva skäl.¹⁰ Så är inte fallet enligt de nya svenska reglerna enligt vilka visstidsanställningar med eller utan objektiva skäl kan mixas inom ramen för de skilda tidsgränserna för varje anställning med påföljd att referensperioden om fem år kringgås vilket leder till att rullande anställningar kan pågå under avsevärd tid utan effektivt rättsligt skydd.

I praktiken kan en arbetsgivare med de nya svenska reglerna t.ex. anställa en person under sex månader i provanställning, följt av två år som vikarie och därefter två år i en allmän visstidsanställning. Om man därtill lägger några månader i en säsongsanställning kommer referensperioden om fem år till ett slut med möjligheter till nya rullande visstidsanställningar under ytterligare en femårsperiod. Med de nya reglerna kan en arbetstagare teoretiskt vara anställd i rullande visstidsanställningar under en obegränsad tid om arbetsgivaren t.ex. anställer personen per år max 4,5 månad som vikarie, max 4,5 månad i allmän visstidsanställning och 2 månader säsongsanställning samt med ett uppehåll om en månad för årlig semester. Denna ordning med möjligheter till flera på varandra följande visstidsanställningar utan objektiva skäl och utan spärrar mot missbruk utgör inte ett effektivt skydd mot rullande visstidsanställningar.

Denna svaghet rörande skyddet mot missbruk av rullande mixade visstidsanställningar enligt de nya svenska reglerna har påtalats under lagstiftningsarbetet men regeringen har i propositionen angett att den tror att kombinationen allmän visstidsanställning och vikariat kommer att bli "relativt ovanlig" och att först om det visar sig att många arbetstagare har tidsbegränsade anställningar under avsevärd tid hos samma arbetsgivare har regeringen anledning att överväga frågan på nytt.¹¹

¹⁰ Jmf SEC (2006) 1074

¹¹ Regeringens proposition 2006/07:11 s 32 f

En sådan utvärdering skulle uppenbarligen inte komma till stånd förrän om flera år och under denna tid saknas effektivt skydd. Denna typ av resonemang där skyddsreglerna inte görs heltäckande från början utan öppnar för ytterligare missbruk vars förekomst skall övervägas i ett senare skede är inte förenligt de förpliktelser som åvilar Sverige enligt visstidsdirektivet, vilket förutsätter att det finns ett effektivt och heltäckande rättsligt skydd mot rullande visstidsanställningar redan från utgången av fristen för genomförandet.

Även om de nya reglerna i Sverige formellt innefattar en kombination av objektiva grunder för förnyade visstidsanställningar och skilda spärrar rörande den längsta tiden i flera på varandra visstidsanställningar (dock inte en ”övre sammanlagd tidsgräns för flera, på varandra, följande visstidsanställningar”) så innefattar det nya systemet sammantaget inte ett effektivt skydd mot rullande visstidsanställningar vilket är den grundläggande förpliktelse som åvilar medlemsstaterna enligt Art 249 EG. Sammanfattningsvis gör TCO gällande att de nya reglerna i Sverige inkorrekt införlivar klausul 5 i ramavtalet bifogat till visstidsdirektivet 1999/70/EG.

Klausul 8.3 i ramavtalet bifogat till visstidsdirektivet

Den nu aktuella reformen är en del av genomförandet av klausul 5 i ramavtalet visstidsdirektivet i Sverige. Den nya reformen är sakligt kopplad till tidigare beslutade reformer som vilade på överväganden rörande hela systemet med visstidsregler i den svenska anställningsskyddslagen, inbegripet skyddet mot rullande visstidsanställningar. Detta innebär att förbudet mot sänkning av skyddsnivån i klausul 8.3 i ramavtalet är tillämpligt.

I detta avseende skall noteras att de nya reglerna i praktiken innebär en urholkning av den i dag befintliga skyddsnivån. Det sker genom att den sammantagna effekten av förslagen som möjliggör rullande och mixade visstidsanställningar under mycket lång tid och till exempel genom att möjligheten att anställa på begränsad tid utan objektiva skäl görs generell under två år under en femårsperiod. Detta innebär bland annat att skyddet mot *upprepade korta och intermittenta anställningar* (behovsanställningar) urholkas. Dessa korta anställningar är relativt vanliga i Sverige och redan idag är skyddet mot upprepade sådana anställningar svagt, vilket urholkas ytterligare med de nya reglerna. Då gäller bland annat att anställningsperioden många gånger kommer att räknas med utgångspunkt i den faktiskt arbetade tiden, alltså utan hänsynstagande till arbetsfria perioder såsom helger och liknande. En kalendermånad om 30 dagar kan därför i praktiken innebära en formell anställningstid om endast 20 dagar. Detta betyder att tidsgränserna om maximalt 2 års anställning under en femårsperiod i praktiken blir betydligt längre.

Ytterligare urholkning av skyddsnivån gäller *vikariat*. Idag gäller en maximal tidsgräns för sådana anställningar om tre år under en femårsperiod. Med de nya reglerna sänks den gränsen från den 1 januari 2008 nominellt till två år under en femårsperiod. Men kombinationen vikariat och allmän visstidsanställning innebär i praktiken att den tidsgränsen kan kringgå. Det framgår av regeringens av riksdagen godtagna förslag att allmän visstidsanställning skall kunna användas för vikariat.¹²

¹² Regeringens proposition 2006/07:11 s 28 och 32

En annan potentiell sänkning av skyddsnivån gäller *säsongsanställningar*. Även om den nya lagtexten inte innehåller samma rekvisit som tidigare så framgår av förarbetena att förutsättningarna skall vara desamma. Under vilka förutsättningar säsongsanställningar är tillåtna enligt gällande regler har dock inte fått någon klar belysning i senare domstolspraxis, antagligen därför att det funnits andra anställningar att tillgå för säsongsmässiga variationer, t.ex. arbetstoppsanställningar (toppar av arbete av slag som ingår i den normala verksamheten) som varit till under maximalt sex månader under två år. I det nya systemet tas dessa möjligheter med tillhörande begränsningar bort och ersätts av en allmän visstidsanställning under maximalt två år. När denna löpt ut kan det fortfarande finnas intresse att anställa för säsong men vad som avses härmed är alltså inte helt klart. Det enda som står klart är att det finns någon slags övergripande koppling till en säsong. Det är dock en öppen fråga om det måste vara en årstidsmässig säsong eller om det också kan innefatta en ekonomisk säsong och dessa begrepp är i praktiken inte lätta att hålla isär i dessa sammanhang. Oklarheten rörande vad som egentligen skall gälla rörande tillåtligheten av säsongsanställningar och det möjligen ökade trycket mot sådana anställningar innebär inom ramen för systemet enligt de nya reglerna att skyddet mot rullande säsongsanställningar har minskat. Sammantaget görs alltså gällande att de nya reglerna i realiteten inte kan frikopplas från genomförandet av visstidsdirektivet och att de sänker den allmänna skyddsnivån på ett sätt som inte är förenligt med klausul 8.3 i visstidsdirektivet.

Synpunkter på proceduren m m

Det är i Sverige inte rättsligt möjligt att föra talan rörande de nya reglerna annat än i konkreta fall som gäller tillämpningen av reglerna (någon möjlighet till abstrakt lagprövning finns inte i Sverige). Talan grundad på de nya reglerna kan därför i praktiken inte bli aktuell förrän om flera år och det är först då som svenska domstolar kan begära förhandsbesked från EG-domstolen. Detsamma gäller en eventuell talan mot svenska staten om skadestånd för felaktigt införlivande av visstidsdirektivet.

Mot denna bakgrund framstår det ur rättsskyddssynpunkt som särskilt angeläget att om Kommission, delar vår uppfattning och finner det lämpligt, inleder en fördragsbrottstalan mot Konungariket Sverige så att en prövning kan komma till stånd utan tidsutdräkt avseende de nya reglernas förenlighet med visstidsdirektivet. Vi har inget att erinra mot att vår anmälan med dess innehåll inklusive våra namn offentliggörs/delges andra i den fortsatta handläggningen av Kommissionen.

Upplysningsvis kommer en framställning med motsvarande innehåll att ges in till Europaparlamentets kommitté för framställningar.

Vi bilägger slutligen även vår rättsutredning, [bilaga 2](#)

TJÄNSTEMÄNNENS CENTRALORGANISATION (TCO)

Ingemar Hamskär
Chefsjurist

Samuel Engblom
Jurist

Bilagor:

1. De antagna förslagen om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd samt förslag till ändring i lagen (2006:440) om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd
2. Rättsutredning

Kontaktuppgifter:

Ingemar Hamskär

TCO

114 94 Stockholm

Sverige

Tel + 46 8 782 92 11

Mobil + 46 70 574 92 11

Samuel Engblom

TCO

114 94 Stockholm

Sverige

Tel +46 8 782 91 37

Mobil +46 70 250 37 70