

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Magnus Lundberg
08 782 91 24
magnus.lundberg@tco.se

Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar Ds 2015:19

A2015-1507-ARM

TCO anser att den föreslagna lagregeln inte kommer att förhindra att arbetsgivare staplar tidsbegränsade anställningar på varandra på ett sätt som innebär att arbetstagare under mycket lång tid kan arbeta hos samma arbetsgivare utan att anställningen övergår till en tillsvidareanställning. Den föreslagna lagregeln ger ett sämre skydd mot missbruk av upprepade tidsbegränsade anställningar än det förslag som TCO har utarbetat. Trots detta tillstyrker TCO promemorians förslag till lagändring i 5 § och en ny 5a § i lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, eftersom förslagen ändå begränsar möjligheterna att missbruka användandet av visstidsanställningar.

TCO anser emellertid att en bättre lösning för att begränsa missbruket av upprepade tidsbegränsade anställningar och tillgodose EU-rättens krav vore att införa en takregel som innebär att en tidsbegränsad anställning övergår till en tillsvidareanställning om en person varit tidsbegränsat anställd hos samma arbetsgivare under minst tre år under en femårsperiod i allmän visstidsanställning, vikariat, säsongsanställning eller provanställning där all tid i de olika formerna räknas samman.

TCO är inte heller helt övertygat om att förslaget uppfyller visstidsdirektivets krav. En sådan sammanlagd övre tidsgräns som TCOs förslag innehåller, nämns dock uttryckligen i EU-direktivet som ett sätt att uppfylla EU-rättens krav. TCOs förslag torde därför innebära att Sverige med säkerhet skulle undvika en situation där Kommissionen väcker talan mot Sverige i EU-domstolen.

Därutöver är den föreslagna lagregeln krånglig och kan leda till osäkerhet hos såväl arbetsgivare som arbetstagare om när en visstidsanställning övergår till en tillsvidareanställning. Risken för tolkningsproblem och tvister kan å ena sidan göra att arbetsgivare avstår från att anställa. En arbetstagare kan å andra sidan ha svårt att ta tillvara sina rättigheter på grund av att lagen är otydlig. En sådan otydlighet i lagen skulle kunna komma i konflikt med den EU-rättsliga effektivitetsprincipen, som innebär att nationella bestämmelser inte får göra det praktiskt omöjligt eller orimligt svårt för enskilda att utöva rättigheter enligt EU-rätten.

TCO uppmanar därför regeringen att överväga ändringar i linje med TCOs förslag, eller i vart fall som innebär förenklingar jämfört med förslaget i Ds 2015:29.

Inledning

Promemorian Ds 2015:29 Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar innehåller förslag till ändringarna av reglerna för tidsbegränsade anställningar för att dessa ska uppfylla de krav på skydd mot missbruk av på varandra följande anställningar som återfinns i direktiv 1999/70/EG om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (visstidsdirektivet). Bakgrunden är den anmälan som TCO gjorde till EU-kommissionen i samband med att de nya reglerna för tidsbegränsade anställningar infördes den 1 juli 2007 och EU-kommissionens formella underrättelse till den svenska regeringen 2010 och de efterföljande motiverade yttrandena 2013 och 2014. Tidigare förslag från Arbetsmarknadsdepartementet (Ds 2011:22 respektive Ds 2012:25) avvisades av flera tunga remissinstanser och ledde inte till någon lagstiftning i dessa delar.

Promemorians förslag och TCO:s ställningstaganden

5.3 Allmän visstidsanställning ska begränsas ytterligare

De föreslagna ändringarna innebär i huvudsak att den nuvarande begränsningen för allmän visstidsanställning kompletteras med en ny regel. Den nya regeln innebär att en sådan anställning övergår till en tillsvidareanställning i fler fall än i dag. En allmän visstidsanställning omvandlas automatiskt till en tillsvidareanställning om den sammanlagda anställningstiden i allmän visstidsanställning överstiger två år. Detta gäller inte bara om det sker inom en tidsram om fem kalenderår som i dag, utan även om det – oberoende av en sådan tidsram – sker under en period då tidsbegränsade anställningar enligt anställningsskyddslagen följt på varandra utan uppehåll eller med högst 180 dagars mellanrum. I en sådan kedja av tidsbegränsade anställningar kan allmän visstidsanställning, vikariat och säsonganställning ingå som länkar, men endast sammanlagd tid i allmän visstidsanställning har betydelse för om en anställning övergår till en tillsvidareanställning. Regeln föreslås bli semi-dispositiv (se nedan 5.5).

TCO tillstyrker promemorians förslag. TCO ser positivt på regeringens intention att komma till rätta med staplingsproblemen,

och anser det i sak vara positivt att förslaget i praktiken sannolikt sätter en borte gräns för hur länge ett staplande av tidsbegränsade anställningar kan pågå. TCO delar också regeringens uppfattning om att den föreslagna tidsperioden om 180 dagar som måste förflyta för att en kedja av visstidstidsanställningar ska brytas är tillräckligt lång för att det i en sådan situation inte kan anses röra sig om ”på varandra följande anställningar”. TCO delar därmed regeringens uppfattning att tidsperiodens längd i stor utsträckning kommer att försvåra missbruk av tidsbegränsade anställningar.

TCO vill dock rikta följande invändningar mot förslaget. För det *första* är förslaget inte tillräckligt ändamålsenligt då det fortfarande kommer att vara möjligt att stapla tidsbegränsade anställningar på varandra under mycket lång tid. För det *andra* är det så komplicerat att det kan skapa osäkerhet hos såväl arbetsgivare som arbetstagare om när en arbetstagares visstidsanställning övergår till en tillsvidareanställning. För det *tredje* kan det ifrågasättas om förslaget är tillräckligt för att Sverige ska leva upp till EU-rättens krav. För det *fjärde* anser TCO att promemorians ändringsförslag till 5 § LAS lätt kan missuppfattas som att avtal om tidsbegränsad anställning när arbetstagaren har fyllt 67 år inte längre är en tillåten anställningsform. Det finns dessutom, vilket vi redogör för nedan, betydligt bättre alternativ som minskar risken för missbruk av upprepade tidsbegränsade anställningar, och som är lätt att förstå och förklara samt tydligt uppfyller EU-rättens krav.

Skyddet mot staplande av visstidsanställningar är fortfarande begränsat

Promemorians förslag innebär en relativt begränsad förändring jämfört med dagens regler. I praktiken innebär förslaget att den ramtid för allmänna visstidsanställningar som i dag återfinns i 5 § andra stycket LAS, inte tillämpas i situationer där allmänna visstidsanställningar ingått i en kedja av tidsbegränsade anställningar och där det inte vid något tillfälle har gått mer än 180 dagar mellan de olika anställningarna. Ändringarna innebär alltså att om allmän visstidsanställning kombineras i en kedja med någon annan form av tidsbegränsad anställning (vikariat eller säsongsanställning) och det inte vid något tillfälle gått mer än 180 dagar mellan anställningarna, så spelar inte ramtiden om fem år någon roll. Det innebär att en arbetstagare har rätt till en tillsvidareanställning efter sammanlagt två år av allmänna visstidsanställningar, oavsett om någon av dessa ligger mer än fem år tillbaka i tiden. Någon motsvarande begränsning för vikariat föreslås inte.

Förslaget innebär att det fortfarande kommer vara möjligt för den arbetsgivare, som så önskar, att ha samma person anställd på tidsbegränsade anställningar under mycket lång tid genom att kombinera olika anställningsformer. En arbetsgivare kommer att kunna ha samma person visstidsanställd i fyra år om den första anställningen i kedjan är en allmän visstidsanställning och sex år om kedjan inleds med två år av vikariat. Det är den sammanlagda, faktiska anställningstiden som avses; den kalendariska tiden kan uppgå till mer än sex år. Till detta ska också läggas säsongsanställningar och provanställning, som inte omfattas av förslaget, vilket är en svaghet och kan bidra till att de sammanlagda tidsbegränsade anställningarna kan utsträckas ytterligare.

Trots synpunkterna ovan anser TCO att förslaget är en förbättring eftersom det faktiskt innebär en ytterligare begränsning jämfört med i dag. De föreslagna reglerna innebär att det i praktiken blir svårare att ha samma person visstidsanställd i mer än sex år och att möjligheten att ha en person anställd år ut och år in genom kombinationer av allmän visstidsanställning och vikariat försvinner.

En person som anställs intermittent, till exempel en så kallad timanställning, kan dock även med de nya reglerna vara anställd på heltid (arbeta fem dagar i veckan) i över åtta år utan att anställningen övergår till en tillsvidareanställning. Om arbetsgivaren även blandar in andra anställningsformer än allmän visstidsanställning och vikariat kommer det att ta ännu längre tid. En intermittent anställd får, enligt rättspraxis, bara räkna sin anställningstid utifrån de dagar som hen faktiskt har arbetat. Detta innebär att även om man arbetar heltid, får man inte tillgodoräkna sig mer än 5/7 av en arbetsvecka. Om detta överförs till exemplet ovan, där en arbetsgivare kommer att kunna ha samma person visstidsanställd i sex år (72 månader) om kedjan inleds med två år av vikariat, innebär det för en intermittent anställd i praktiken över 100 månader, det vill säga i över åtta år.

Förslaget är komplicerat och skapar osäkerhet hos arbetstagare och arbetsgivare

Redan dagens bestämmelser, där det finns separata tidsgränser för allmän visstidsanställning och vikariat, är krångliga. Promemorians förslag riskerar att förvärra denna situation ytterligare. Arbetsgivare och arbetstagare måste inte bara hålla reda på de olika tidsgränser som gäller för allmän visstidsanställning och vikariat utan måste även ha koll på om de femåriga ramperioderna är tillämpliga eller inte och om det någon gång har gått mer än 180 dagar mellan anställningarna. TCO befarar att det kan leda till en omfattande osäkerhet hos både arbetstagare och arbetsgivare om när tidsbegränsade anställningar ska övergå till tillsvidareanställningar.

Förslaget uppfyller inte med säkerhet EU-rättens krav

Enligt klausul 5 i det ramavtal om visstidsarbete som visstidsdirektivet avser att genomföra ska medlemsstaterna, för att förhindra missbruk av på varandra följande tidsbegränsade anställningar, där det inte finns likvärdiga lagliga åtgärder för att förhindra missbruk, införa en eller fler av följande åtgärder

- bestämmelser om objektiva grunder för förnyad visstidsanställning,
- bestämmelser om en övre sammanlagd tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar
- bestämmelser om hur många gånger en visstidsanställning får förnyas.

TCO konstaterar att det inte föreslås någon övre sammanlagd tidsgräns för på varandra följande tidsbegränsade anställningar i promemorian. Förslaget innebär visserligen en begränsning av arbetsgivarnas möjlighet att under mycket lång tid stapla tidsbegränsade anställningar, men som ovan nämnts kommer det fortfarande vara fullt möjligt för en arbetsgivare att ha samma person anställd i olika former av tidsbegränsade anställningar i över sex år utan att någon av dem övergår i en tillsvidareanställning. Vidare noterar TCO att det saknas åtgärder för att förhindra staplande av visstidsanställningar för säsongsarbete.

De möjligheter att med hjälp av intermittenta anställningar och kombinationer av allmän visstidsanställning, vikariat och säsongsanställningar låta anställda under sex år eller mer vara i tidsbegränsade anställningar som beskrivits ovan innebär att svenska arbetsgivare har möjlighet att använda tidsbegränsade anställningar även i situationer där behovet av arbetskraft är konstant och varaktigt.

Även om promemorians förslag genomförs befarar TCO att Sverige kommer att sakna ett skydd mot missbruk av på varandra följande tidsbegränsade anställningar som lever upp till kraven i ramavtalet om visstidsarbete.

Slutligen vill TCO peka på att det är en tveksam lagstiftningsteknik att vid utarbetande av ett lagförslag ta sin utgångspunkt i EU-domstolens praxis snarare än i vad som vore det mest ändamålsenliga sättet att inom de gränser EU-rätten sätter reglera saken i svensk rätt.

Avtal om tidsbegränsad anställning när arbetstagaren har fyllt 67 år

TCO vill understryka det mindre lämpliga av att det i promemorians ändringsförslag till 5 § LAS lätt kan missuppfattas som att avtal om tidsbegränsad anställning när arbetstagaren har fyllt 67 år inte längre är en tillåten anställningsform enligt LAS. TCO anser att det i lagtexten bör framgå klart att denna möjlighet finns och alltså kvarstår utan hinder av de föreslagna ändringarna i LAS.

5.4 Tidsbegränsat anställda ska få en utökad rätt till information

I promemorian föreslås att en arbetstagare som är anställd i allmän visstidsanställning, vikariat eller säsonganställning ska ha rätt att få information av sin arbetsgivare om alla anställningar som har betydelse för bedömning av om och när en visstidsanställning övergår till en tillsvidareanställning. Informationen ska ges om arbetstagaren begär det och ska i så fall lämnas inom tre veckor från det att begäran framställs. TCO tillstyrker förslaget i promemorian, då en utökad informationsskyldighet kan bidra till att såväl arbetstagare som arbetsgivare ges möjlighet till en bättre överblick av vad reglerna innebär och hur de olika anställningsformerna samspelar.

5.5 Övriga ändringar i anställningsskyddslagen

I promemorian föreslås att det ska vara tillåtet att genom kollektivavtal avvika från den föreslagna bestämmelsen om hur allmän visstidsanställning övergår till en tillsvidareanställning. TCO tillstyrker promemorians förslag, då det är viktigt med semi-dispositivitet för möjligheterna för arbetsmarknadens parter att anpassa reglerna eller avtala om andra regler i kollektivavtal.

Vidare föreslås att om arbetstagaren byter anställning inom en koncern eller i samband med en verksamhetsövergång eller konkurs, ska arbetstagaren vid tillämpning av den nya omvandlingsregeln få tillgodoräkna sig också anställningstiden hos den förra arbetsgivaren. TCO tillstyrker promemorians förslag.

6. Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2016. Enligt promemorian bör en allmän visstidsanställning eller ett vikariat kunna övergå till en tillsvidareanställning enligt de nya reglerna endast i de fall det anställningsavtal som är aktuellt för

övergång har ingåtts efter lagens ikraftträdande, detta för att lagstiftningen inte bör innebära några ändrade förutsättningar för redan ingångna anställningsavtal. För vikariat saknar detta praktisk betydelse eftersom det sakliga innehållet i reglerna om omvandling av vikariat inte ändras.

TCO delar bedömningen i promemorian om retroaktiv lagstiftning men vill ändå peka på det beklagansvärda i att det är de enskilda arbetstagarna som har burit hela bördan av att svensk lagstiftning under mer än fem år inte uppfyllt EU:s minimikrav.

Promemorian föreslår dock att tidsbegränsade anställningsavtal som ingåtts innan lagens ikraftträdande ska beaktas vid avgörande av om anställningar följt på varandra enligt den nya omvandlingsregeln för allmän visstidsanställning och vid beräkningen av sammanlagd anställningstid, såväl enligt omvandlingsreglerna som enligt regeln om arbetsgivares informationsskyldighet, vilket TCO anser vara bra och därför tillstyrker.

TCO:s alternativa förslag

En tydlig övre sammanlagd tidsgräns

TCO:s förslag till lösning av bristerna i visstidsreglerna i LAS är att införa en övre sammanlagd tidsgräns av det slag som nämns i ramavtalets klausul 5 och som EU-kommissionen i den formella underrättelsen till Sverige 2010 föreslog som det enklaste sätt på vilket Sverige kunde leva upp till direktivets krav. Det är också en lösning som flera remissinstanser, bland dem Kommerskollegium och Arbetsdomstolen, föreslog i sina remissvar på Arbetsmarknadsdepartementets första promemoria i frågan (Ds 2011: 22).

Det enklaste sättet att utforma en sådan regel är en mindre förändring av andra stycket i 5 § anställningsskyddslagen med innebörden att om en arbetstagare under en femårsperiod varit tidsbegränsat anställd (i allmän visstidsanställning, vikariat, säsonganställning eller provanställning) hos samma arbetsgivare i mer än tre år, övergår anställningen till en tillsvidareanställning. Bestämmelsen ska, liksom dagens regel, vara semidispositiv.

Genom en minimal förändring i anställningsskyddslagen kan sålunda en ändamålsenlig reglering avseende skydd mot missbruk av på varandra följande tidsbegränsade anställningar uppnås.

Behov av ytterligare utredning om anställningsformer reglerade i specialförfattningar m.m.

För offentliganställda finns vissa lagregleringar som avviker från anställningsskyddslagen och som kan användas på ett sätt som kan utgöra missbruk av på varandra följande tidsbegränsade anställningar. Ett sådant exempel är 9 § anställningsförordningen (1994:373). Det finns åtskilliga exempel på hur möjligheten för en offentlig arbetsgivare att alternera mellan anställningar enligt anställningsförordningen och LAS medför att offentliganställda inte blir tillsvidareanställda trots att behovet av arbetskraft är permanent. Även på skol- och högskoleområdet finns det en omfattande särreglering som ger en arbetsgivare relativt stora möjligheter att anställa lärare på visstidsanställningar.

TCO anser att regeringen i det fortsatta arbetet med att stärka de visstidsanställdas skydd mot missbruk bör uppmärksamma anställningsskyddet för de grupper som undantas från anställningsskyddslagens tillämpningsområde genom speciallagstiftning. TCO anser också att regeringen måste arbeta vidare med frågan om en begränsningsregel som ger ett effektivt skydd mot missbruk av intermittenta anställningar.

TJÄNSTEMÄNNENS CENTRALORGANISATION (TCO)

Eva Nordmark

Ordförande

Handläggare

Magnus Lundberg