

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar (Ds 2015:29)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget innefattar ändringar i lagen (1982:80) om anställningsskydd och innebär i huvudsak att den nuvarande begränsningen för allmän visstidsanställning kompletteras med en ny regel så att sådan anställning övergår till en tillsvidareanställning i fler fall än idag. En allmän visstidsanställning omvandlas idag automatiskt till en tillsvidareanställning om den sammanlagda anställningstiden i allmän visstidsanställning överstiger två år och om detta sker inom en tidsram om fem kalenderår. Med de nya bestämmelserna föreslås att även oberoende av en sådan tidsram ska omvandling till tillsvidareanställning ske då tidsbegränsade anställningar enligt anställningsskyddslagen följt på varandra utan uppehåll eller med högst 180 dagars mellanrum. Endast sammanlagd tid i allmän visstidsanställning föreslås få betydelse för om en anställning övergår till en tillsvidareanställning. Undantag görs för arbetstagare som har fyllt 67 år. Möjlighet finns liksom idag att genom kollektivavtal komma överens om andra regler som är anpassade till förhållandena i olika branscher. Vidare föreslås att arbetstagare med tidsbegränsad anställning får rätt till preciserad information från arbetsgivaren om sådant som har betydelse för rätten till en tillsvidareanställning.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

Förslagsställaren uppger att syftet med förslaget är att begränsa möjligheterna att använda upprepade visstidsanställningar, att förbättra situationen för arbetstagare som riskerar att fastna i tidsbegränsade anställningar under lång tid och att säkerställa att anställningsskyddslagen uppfyller kraven på åtgärder för förebyggande av missbruk enligt rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren konstaterar att en begränsning av den sammanlagda anställningstiden inom en tidsram är en känd och inarbetad modell som kommissionen inte haft några synpunkter på. Förslagsställaren konstaterar därför att det är möjligt att säkerställa att lagen uppfyller direktivets krav med bibehållande av modellen som grundprincip, men att begränsningen som nu finns för allmän

visstidsanställning ska skärpas. Av remissen framgår att förslagsställaren övervägt möjligheten att införa en generell takregel som begränsar möjligheten att använda visstidsanställningar, oavsett vilken typ det är frågan om. Enligt remissen skulle detta skapa en klar och förutsebar ordning och säkerställa att Sverige uppfyller kraven i visstidsdirektivet, men samtidigt skulle det innebära nackdelar för främst småföretag i exempelvis hotell- och restaurangbranschen, företag i glesbygd och företag inom näringar med stora säsongsvariationer. Förslagsställaren anser att det är mer ändamålsenligt att fokusera på allmän visstidsanställning och möjligheterna att kombinera denna anställningstyp med vikariat och säsongsanställning.

Förslagsställaren har valt att införa bestämmelser om en övre sammanlagd tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar enligt klausul 5.1 b i visstidsdirektivet (se redovisning under rubriken nedan), bland annat eftersom en sådan lösning ligger närmast lagens nuvarande begränsning av allmän visstidsanställning. Förslagsställaren slår fast att det måste krävas att det går en viss tid efter att en anställning upphör till dess att en ny inleds för att undvika att arbetsgivare kringgår begränsningen genom att göra ett uppehåll för att bryta kedjan av på varandra följande anställningar. Förslagsställaren har övervägt olika tidsgränser för uppehållet och jämfört dessa med olika mål i EU-domstolen. Förslagsställaren har även övervägt att lämna öppet vad som ska anses vara på varandra följande anställningar. Det senare anser förslagsställaren skulle ge upphov till osäkerhet om vad som gäller och att risken för tolkningsproblem och tvister skulle kunna göra att arbetsgivarna avstår från att anställa. Förslagsställarens bedömer att mot bakgrund av EU-domstolens uttalande om tidsgränser kan slutsatsen dras att ett krav på minst två månaders uppehåll mellan anställningarna i regel är tillräckligt för att en kedja av på varandra följande anställningar ska brytas, men att situationen i undantagsfall kan vara sådan att en anställning ska anses följa på en annan trots att uppehållet varat längre än så. Förslagsställaren anser att om lagen inte ska behöva ta hänsyn till omständigheter i enskilda fall, bör den föreskrivna längden på uppehållet vara tillräckligt väl tilltagen så att det, oberoende av konkreta omständigheter, aldrig ska kunna anses vara fråga om något missbruk i direktivets mening. Förslagsställaren har därmed bedömt att en regel som anger att det måste förflyta en tidsperiod om mer än sex månader eller 180 dagar mellan anställningarna för att en kedja av visstidsanställningar ska brytas måste anses uppfylla kravet i direktivet.

Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om förslagsställaren på ett utförligare sätt hade motiverat valet av antal dagar.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren i sin beskrivning av kommissionens pågående överträdelseärende mot Sverige, även indirekt beskriver effekterna av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren uppger att EU 1999 antog det så kallade visstidsdirektivet 1999/70/EG som syftar till att genomföra det ramavtal om visstidsarbete som ingåtts mellan de allmänna branschövergripande organisationerna Europeiska fackliga samorganisationen, den europeiska industri- och arbetsgivarorganisationen och Europeiska centrumet för offentliga företag. Av remissen framgår att ramavtalet gäller visstidsanställda som har ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande enligt definitionerna i lagar, kollektivavtal eller praxis i varje medlemsstat. Vissa undantag kan, enligt förslagsställaren, göras från avtalets tillämpningsområde om medlemsstaterna och/eller arbetsmarknadens parter beslutar att avtalet inte ska gälla för inledande yrkesutbildning och lärlingsutbildning eller anställningskontrakt eller anställningsförhållanden som har ingåtts inom ramen för särskild offentlig eller offentligfinansierad utbildning, integrering och program för yrkesomskolning. Förslagsställaren uppger att i avtalets klausul 1 anges att syftet med avtalet är att upprätta ett ramverk för att förhindra missbruk som uppstår vid tillämpningen av på varandra följande anställningskontrakt eller anställningsförhållanden. I klausul 5 i samma avtal framgår, enligt remissen, att medlemsstaterna ska, efter samråd med arbetsmarknadens parter i enlighet med nationell lagstiftning, kollektivavtal eller praxis och/eller arbetsmarknadens parter, där det inte finns likvärdiga lagliga åtgärder för att förhindra missbruk, på ett sätt som tar hänsyn till behoven i särskilda branscher och/eller till kategorier av arbetstagare, införa en eller fler av följande åtgärder:

- a) Bestämmelser om objektiva grunder för förnyad visstidsanställning,
- b) Bestämmelser om en övre sammanlagd tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar,
- c) Bestämmelser om hur många gånger en visstidsanställning får förnyas.

Förslagsställaren uppger vidare att EU-domstolen har konstaterat att ramavtalet överlämnar till medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter att ombesörja tillämpningen av avtalets principer och krav för att säkerställa att de överensstämmer med nationell lagstiftning och praxis och att vederbörlig hänsyn tas till varje medlemsstats specifika situation. Förslagsställaren konstaterar att det därmed finns ett utrymme för godtycklig bedömning, men att detta inte får äventyra att resultatet uppnås i enlighet med direktivet.

Av remissen framgår att EU inlett ett överträdelseärende mot Sverige beträffande ett påstått bristande svenskt genomförande av direktivet, där kommissionen överlämnat en formell underrättelse, ett motiverat yttrande och ett kompletterande motiverat yttrande, vilka samtliga besvarats. Förslagsställaren uppger att nästa steg i förfarandet kan bli att kommissionen väcker talan om fördragsbrott mot Sverige i EU-domstolen. En fördragsbrottstalan i EU-domstolen skulle, enligt Arbetsmarknadsdepartementet, innebära en risk för att Sveriges handlingsutrymme att välja lämpliga åtgärder för att förhindra missbruk minskar. Det skulle även, enligt departementet, kunna bli tal om kännbara ekonomiska sanktioner. Efter att kritiken från svenskt håll besvarats har kommissionen, enligt förslagsställaren, till viss del frånfallit sin kritik av Sveriges genomförande av visstidsdirektivet. Kommissionen uppges däremot fortfarande anse att Sverige inte vidtagit tillräckligt effektiva åtgärder för att förhindra missbruk som uppstår genom att flera på varandra följande allmänna visstidsanställningar kombineras med andra typer av visstidsanställningar. Av remissen framgår att kommissionen anser att ingen av de tre typerna av åtgärder som anges i ramavtalets klausul 5 har vidtagits i Sverige. Mot bakgrund av att kommissionens kritik riktas mot möjligheten i nuvarande ordning att upprepa allmän visstidsanställning i en kedja av på varandra följande anställningar, har förslagsställaren valt att ta fasta på visstidsdirektivets klausul 5.1 b, om bestämmelser om en övre sammanlagd tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren uppger att lagändringarna ska träda ikraft den 1 maj 2016 och att enbart anställningsavtal som ingås efter lagens ikraftträdande ska träffas av lagen. Vidare uppges att tidsbegränsade anställningsavtal som ingåtts dessförinnan ändå ska beaktas vid avgörande av om anställningar följt på varandra enligt den nya omvandlingsregeln och vid beräkningen av sammanlagd anställningstid, såväl enligt omvandlingsreglerna som enligt regeln om arbetsgivares informationsskyldighet. De föreslagna lagändringarna ska, enligt förslagsställaren, inte påverka giltigheten av redan ingångna kollektivavtal. Tidpunkten för ikraftträdandet är, enligt förslagsställaren, vald med tanke på att ett stort antal kollektivavtal löper ut under våren 2016 och att det är önskvärt att parterna får möjlighet att förhandla om det nya avtalet med utgångspunkt från anställningsskyddslagens nya regler.

Regelrådet saknar en redogörelse för konsekvenserna av övergångsreglerna för berörda företag och kan även konstatera att givet förslagets komplexitet borde förslagsställaren motiverat sin bedömning när det gäller behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av remissen framgår att anställningsskyddslagen omfattar arbetstagare och arbetsgivare inom såväl den privata som den offentliga sektorn, men att vissa kategorier av arbetstagare är undantagna från lagens tillämpningsområde. Av remissen framgår vidare att till följd av regler i olika specialförfattningar, finns även områden som inte alls eller endast delvis omfattas av anställningsskyddslagens bestämmelser. Dessa uppges till exempel vara inom utbildningsområdet, inom hälso- och sjukvården och inom försvaret. Förslagsställaren uppger dessutom att många arbetstagare och arbetsgivare mer eller mindre är undantagna från reglerna om visstidsanställningar genom kollektivavtal. Förslagsställaren gör bedömningen att det med anledning av detta inte går att kvantitativt ange hur många arbetstagare och arbetsgivare som berörs av de nu aktuella lagändringarna, men hänvisar även till en undersökning, som gjorts av Statistiska centralbyrån, där antalet tidsbegränsat anställda år 2014 uppgick till 694 000 personer eller 16.7 procent av de anställda. Förslagsställaren uppger att enligt undersökningen utgör kvinnor en större del av gruppen och att andelen tidsbegränsat anställda är störst bland unga arbetstagare. Vidare uppges att störst andel finns inom hotell- och restaurangbranschen och branschen för personliga och kulturella tjänster. Den vanligaste typen av yrken uppges vara inom kategorin service, omsorg- och försäljningsarbete och beräknat efter arbetsplatsens näringsgren eller huvudsakliga verksamhet, var antalet visstidsanställda störst inom vård och omsorg samt utbildning, skola och förskola. Av remissen framgår även att de flesta visstidsanställningar finns inom privat eller kommunal sektor.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att en viss ökning av företagens administrativa kostnader kan förutses, eftersom de nya reglerna innebär att arbetsgivare i något ökad utsträckning måste hantera uppgifter om vilka tidsbegränsade anställningar en arbetstagare tidigare har haft.

Förslagsställaren bedömer emellertid att kostnadsökningarna i detta avseende blir marginella och har därför inte gjort några beräkningar.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren anser att kostnadsökningarna för företagen till följd av informationskravet är marginella, varför de inte har beräknats. Regelrådet anser likväl att bedömningen måste motiveras.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader

Arbetsmarknadsdepartementet uppger att lagändringen inte automatiskt medför att problemet med missbruk av visstidsanställningar minskar, eftersom det inte finns något enkelt orsakssamband mellan en minskning av möjligheterna att anställa tidsbegränsat och en ökning av mängden tillsvidareanställningar. Förslagsställaren uppger att det faktum att lagen delar upp anställningar i tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar, inte innebär att en arbetsgivare med ett behov av arbetskraft bara har att välja mellan dessa alternativ. Förslagsställaren anser att lagen inte hindrar att arbetskraftsbehovet tillgodoses på annat sätt, exempelvis genom att arbetsgivaren anlitar entreprenörer eller personal från bemanningsföretag eller att arbetskraftsbehovet tillgodoses genom övertidsarbete av den ordinarie personalen. Enligt förslagsställaren innebär lagändringarna däremot minskade möjligheter för arbetsgivare att använda upprepade visstidsanställningar med stöd av anställningsskyddslagen samt att friheten att bestämma hur verksamheten ska organiseras och hur ett arbetskraftsbehov ska tillgodoses inskränks något. Arbetsmarknadsdepartementet anser emellertid att det inte går att beräkna i vilken mån detta innebär några kostnader.

Regelrådets kontakter med både Företagarna och Svenskt näringsliv bekräftar förslagsställarens bild av att det är svårt att förutse effekterna av förslaget för berörda företag.

Regelrådet har förståelse för att det finns många parametrar som spelar in i bedömningen av vilka andra kostnader som förslaget medför och att det därför kan vara svårt att redovisa beräkningar eller ens uppskattningar.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av andra kostnader är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren uppger att lagändringarna inte kan antas få några konsekvenser för konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet kan konstatera att det i remissen och konsekvensutredningen inte redovisas någon påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet har i sin granskning heller inte kunnat identifiera något som kan innebära någon sådan påverkan.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren uppger att förslaget inte bedöms få några särskilda konsekvenser för små företag.

Regelrådet anser att ett resonemang borde ha redovisats när det gäller effekterna av de administrativa kostnaderna för små företag och särskilt motiverat om inga behov av särskilda hänsyn bedömts nödvändiga för dessa företag.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att konsekvensutredningen innehåller vissa brister avseende bland annat särskilda informationsinsatser och administrativa kostnader. Samtliga övriga avsnitt i konsekvensutredningen beskrivs likväl, som framgår ovan, enligt Regelrådets bedömning på ett godtagbart sätt.

Vid en sammantagen bedömning finner därför Regelrådet att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 juni 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Leif Melin, Eleonor Kristoffersson och Samuel Engblom. Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande