

Arbetsmarknadsdepartementet

Remissvar över betänkandet Arbetsrätten under krig och krigsfara (SOU 2023:79)

A2023/01565

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Arbetsrätten under krig och krigsfara (SOU 2023:79)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

- Institutet **framhåller** att principerna om proportionalitet och icke-diskriminering måste säkerställas i reglering och tillämpning av den uppdaterade arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen, och **beklagat** att dessa principer saknas i utredningens förslag.
- Institutet **tillstyrker** förslaget om att begränsa bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter till lagens beredskapsbestämmelser och angivna lagar.
- Institutet **poängterar** att utredningen saknar en bedömning av förslagen utifrån Sveriges åtaganden enligt internationella konventionen om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter.
- Institutet **tillstyrker** förslaget om att ta bort bestämmelsen i 14 a § andra meningen arbetsmiljöförordningen, men **framhåller** att utredningen brister i sin bedömning av barnets bästa.

- Institutet **poängterar brister** i utredningens analys av de risker för diskriminering som förslagen medför.

Institutets synpunkter på utredningens förslag och bedömningar

Institutets övergripande synpunkter på förslaget till ny arbetsrättslig beredskapslagstiftning

Utredningen slår fast att arbetsrätten berör grundläggande mänskliga rättigheter och bedömer att förslagen är förenliga med Europakonventionen. Stridsåtgärder är en del av föreningsfriheten, vilken bland annat skyddas under Europakonventionens artikel 11.¹ Rättigheterna i artikel 11 får begränsas under vissa villkor, vilket utredningen konstaterat. Institutet **framhåller** att det är viktigt att systematiken i artikel 11, inklusive att begränsningar i föreningsfriheten och stridsåtgärder, enbart får göras om det föreligger ett legitimt syfte angivet i artikeln, det finns stöd i lag, samt att de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. I detta ligger krav på nödvändighet, proportionalitet och icke-diskriminering. Bedömningen av huruvida dessa krav är uppfyllda måste göras från fall till fall. Det är enligt institutet viktigt att proportionalitet och icke-diskriminering säkerställs i både regleringen och tillämpningen av den uppdaterade arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen, vilket tyvärr saknas i förslaget från utredningen.

För att den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen ska kunna aktiveras krävs ett tillstånd av krig, krigsfara eller extraordinära förhållanden. Begreppen krig och krigsfara har inga tydliga juridiska definitioner. Begreppet extraordinära förhållanden är än mer otydligt. I förarbetena till lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap anges att de situationer som avses kan vara

¹ Jfr internationell konvention för medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), art. 21.

bland annat sådana då det svenska samhället drabbas av kraftiga påkänningar och störningar på grund av ett krig som vi inte tar del i. Exempelvis kan det handla om att Sverige får ta emot många krigsflyktingar, ett ansträngt försörjningsläge på grund av avspärning, eller att viktiga samhällsfunktioner är utslagna på grund av tidigare krigshandlingar.² Att tolka dessa begrepp enligt regeringsformen ankommer i första hand på regeringen.³

Sverige skulle i sammanhanget potentiellt kunna överväga att göra ett avsteg från Europakonventionsåtaganden enligt de kriterier som finns enligt artikel 15 i Europakonventionen: ”Under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens får en hög fördragsslutande part vidta åtgärder som innebär avvikelser från dess skyldigheter enligt denna konvention i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder inte strider mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten....”

I detta sammanhang är det även relevant att beröra ett parallellt lagförslag om konstitutionell beredskap vid kris i fredstid.⁴ I betänkandet till detta förslag definieras inte begreppet allvarlig fredstida krissituation men som exempel anges att det kan röra sig om händelser i utlandet som har sådana följder för Sverige att en allvarlig fredstida krissituation anses råda här. Var gränsen går mellan extraordinära förhållanden (enligt förslag till ny arbetsrättslig beredskapslag) och allvarlig fredstida krissituationer (enligt förslag till RF kap. 16) är inte tydlig. Detta riskerar att leda till oklarhet kring vilken lagstiftning som ska gälla.

Vidare kan det övervägas om proportionalitetsprincipen bör skrivas in i lagstiftningen för att den inte ska glömmas bort ifall regeringen använder sig av beredskapslagen. Det kan göras på olika sätt, exempelvis genom att skriva in att det måste finnas ett legitimt syfte med begränsningen och att begränsningarnas karaktär, omfattning och längd svarar mot syftet. Icke-diskrimineringsprincipen

² prop. 1992/93:76 s. 46 och 47.

³ SOU 1972:15 s. 216, prop. 1973:90 s. 446 och 447, prop. 2009/10:80 s. 204.

⁴ SOU 2023:75 Stärkt konstitutionell beredskap.

bör också beaktas i sammanhanget. Mer om denna princip beskrivs nedan i remissvaret om avsnitt 19 i utredningen.

6.4.5 Institutets synpunkter på förslag till bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter med avvikelser från vissa arbetsrättsliga lagar

Institutet **tillstyrker** förslaget om att begränsa bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter till lagens beredskapsbestämmelser och angivna lagar.

Enligt nuvarande arbetsrättslig beredskapslag (8 §) får regeringen utöver de förändringar som slås fast i lagen, ”föreskriva sådana ändringar och tillägg som behövs för att tillgodose totalförsvarets behov”. I princip innebär det att regeringen kan besluta om vilka förändringar som helst i arbetsrätten, vilka senare ska underställas riksdagen för beslut om huruvida förändringarna ska bestå eller inte. Institutet delar utredningens uppfattning om att detta är ett för brett och otydligt bemyndigande. I utredningens författningsförslag begränsas bemyndigandet till lagens beredskapsbestämmelser och tio angivna lagar på det arbetsrättsliga området.

Behov av en analys utifrån internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICECSR)

Utredningen saknar en analys av hur förslagen förhåller sig till Sveriges åtaganden enligt internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICECSR). Detta är anmärkningsvärt eftersom denna konvention stadgar såväl rätten till arbete (artikel 6) och rätten att åtnjuta rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor (artikel 7) som rätten att bilda fackföreningar och utöva facklig verksamhet (artikel 8).

När det gäller de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna så är det internationella regelverket annorlunda än för de medborgerliga och politiska rättigheterna. I ICECSR saknas nämligen en avvikelseklausul. Eventuella inskränkningar av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna motiveras

med stöd av de generella villkor som sätts upp i bestämmelserna för inskränkningar (engelska *limitations*) som gäller enligt artikel 4, det vill säga begränsningar som anges i lag och då endast i den utsträckning det är förenligt med rättigheternas natur och uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefindandet i ett demokratiskt samhälle.

13.4.6. Institutets synpunkter på förslaget om ökat skydd för minderåriga arbetstagare

Institutet **tillstyrker** förslaget om att ta bort bestämmelsen i 14 a § andra meningen arbetsmiljuförordningen.

Utredningen föreslår att ta bort möjligheten att i krig göra avsteg från bestämmelser i arbetsmiljölagen som skyddar minderåriga arbetstagare, enligt *14 a § andra meningen arbetsmiljuförordningen*. Detta tillstyrker institutet, dock av delvis andra skäl än de som anges i utredningen.

Utredningen tar upp ILO:s konvention 138, vilket är relevant. Institutet stöder analysen att den gällande bestämmelsen kan innebära en avvikelse från ILO-konvention 138, då en tillåten sänkning av minimiåldern för anställning förutsätter att den minderåriga avslutat den obligatoriska skolgången. Enligt nuvarande förordningar, gällande skolan om krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, ska skolpliktiga barn fortsätta sin utbildning under sådana förhållanden.

I betänkandet görs också en analys av skyddet av minderåriga arbetstagare utifrån barnets bästa. Detta är viktigt för att kunna bedöma proportionaliteten i den förslagna åtgärden. Det är dock varken tydligt vad bedömningen blir, eller i vilken mån analysen av barnets bästa ligger till grund för förslaget att ta bort den aktuella bestämmelsen.

Det framstår i stället som att utredningens huvudskäl till att ta bort bestämmelsen i 14 a § andra meningen arbetsmiljuförordningen är totalförsvarets

behov. Enligt utredningen har totalförsvaret inte behov av att skyddet för minderåriga arbetstagare begränsas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden då minderåriga är oerfaren arbetskraft som endast kan användas i begränsad utsträckning.

Institutet vill här hänvisa till Barnkonventionsutredningens betänkande (SOU 2020:63) som visat att 14 a § arbetsmiljöverordningen (1977:1166) inte är förenlig med barnkonventionens artikel 32, eftersom den ger möjlighet att vid krig och krigsfara göra obegränsade avsteg från lagstiftning som annars uppfyller kraven i artikel 32.⁵ I betänkandet förtydligas vidare att barnkonventionen inte ger utrymme för att rättigheterna i konventionen kan inskränkas vid krig eller krigsfara eller till förmån för totalförsvaret. Tvärtom ålägger barnkonventionen medlemsstaterna särskilda skyldigheter vid väpnade konflikter.⁶

19 Institutets synpunkter på analysen av konsekvenser av förslaget

Enligt utredningen kommer sannolikt förslagen totalt att påverka kvinnor mer än män eftersom fler kvinnor än män är sjukskrivna och fler kvinnor än män tar ut närståendepenning för att kunna vårda närstående. Dessa förhållanden hade behövt utredas mer ingående för att möjliggöra en bedömning av huruvida den förslagna lagstiftningen inte riskerar att tillämpas på ett diskriminerande sätt. Utredningen hade också behövt titta närmre på hur begränsningar av uttag av närståendepenning påverkar olika grupper som vårdas av anhöriga, som personer med funktionsnedsättning eller svårt sjuka.

Begränsningar av arbetsmiljö och arbetsvillkor kan också riskera att särskilt missgynna personer med funktionsnedsättning. Därför är det viktigt att det i beredskapslagstiftningen byggs in en tydlighet kring hur icke-diskriminering ska säkerställas när det görs undantag från gällande arbetsrätt, även om det finns brister i den allmänna arbetsrätten som behöver åtgärdas. År 2024 kritiserade FN:s kommitté om rättigheter för personer med funktionsnedsättning den

⁵ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1267–1269.

⁶ Ibid. s. 1268.

bristfälliga krisberedskapen när det gäller implementeringen av FN:s konvention för personer med funktionsnedsättning i händelse av en kris.⁷

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Johanna von Bahr. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna och juristerna Ola Linder och Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

⁷ UN doc. CRPD/C/SWE/CO 2–3.