

5 Flexibel arbetstid - när, var och hur?

Inledning

Enligt kommittédirektiven skall vi undersöka på vilket sätt flexibla arbetstidsregler kan införas i svensk lagstiftning. I detta kapitel redogör vi för ett antal överväganden beträffande begreppet "flexibilitet" i arbetstidssammanhang. Som kapitlets rubrik antyder för vi även ett resonemang angående flexibilitet i en något vidare mening. Flexibilitet i arbetslivet handlar ju inte endast om arbetstid. Vi kommer därför att föra in även andra arbetsorganisatoriska aspekter på flexibilitet, t.ex. arbete i hemmet eller på distans och därmed knyta an till vår redovisning i kapitel 2.

Vi uppfattar direktivets uppdrag i denna del så att vi har att undersöka hur ändringar i lagstiftningen kan skapa förutsättningar för en större flexibilitet i arbetstidshänseende i arbetslivet samt vilka förändringarna skulle kunna vara. Konkreta förslag till förändringar återkommer vi dock till i kapitel 7.

Kapitel 5 är disponerat enligt följande. Vi inleder med att diskutera begreppet "flexibilitet" i arbetstidshänseende (5.1). Därefter följer ett avsnitt i vilket vi redogör för vilka de möjliga bristerna är i nuvarande lagstiftning, både ur verksamhetssynpunkt och ur den enskilde arbetstagarens synpunkt (5.2). Vi har försökt bilda oss en uppfattning om vilka arbetstidsmodeller som finns på arbetsmarknaden samt om vilka behoven är av möjligheter till anpassningar och variationer (5.3). Därefter diskuterar vi förändringar vad gäller lagstiftningens syften (5.4). Vi konstaterar i därpå följande avsnitt att det inte endast är överväganden om flexibilitet som kan föranleda att tämligen genomgripande förändringar bör göras i lagstiftningen (5.5). Sedan diskuterar vi jämställdhetsaspekten i samband med flexibel arbetstid (5.6). Avslutningsvis anger vi ett antal sammanfattande kommentarer och utgångspunkter för den fortsatta diskussionen (5.7).

5.1 Vad innebär flexibilitet i arbetstidshänseende?

Bestämmelser om arbetstid får återverkningar på en mängd olika sätt. Som konsumenter påverkas vi av arbetstiderna inom t.ex. transportväsendet, handeln och restaurangbranschen. Vi påverkas av arbetstiderna för de offentliganställda inom vård och omsorg, osv. Överväganden om arbetstid kan vidare göras utifrån andra utgångspunkter än arbetsgivar/arbetstagarförhållandet. Vad gäller transportnäringen måste bestämmelserna tillgodose även trafiksäkerheten. Säkerhetsaspekter gör sig tydligt gällande även i andra verksamheter, såsom vid kärnkraftverk. Vår analys om hur större flexibilitet i arbetstidshänseende kan uppnås kommer emellertid endast behandla förhållandet mellan arbetstagaren och hans eller hennes arbetsgivare. Det är deras tänkbara önskemål och behov som vi måste försöka utröna. Det är också deras möjligen oförenliga eller åtminstone svårförenliga önskemål och behov som måste balanseras.

Diskussionen om arbetstid och flexibilitet har tidigare främst tagit sin utgångspunkt i arbetsgivarens behov. I fortsättningen väljer vi att tala om verksamhetens behov. Sedan flertalet år har olika former av modeller för arbetstidernas förläggning utarbetats och kommit till användning. Att förlägga arbetstagarnas arbetstider enligt olika skiftsystem är en vanligt använd form för att kunna förlänga driftstider och därmed förbättra kapitalutnyttjandet. Turlistorna och schemaförläggningen inom t.ex. sjukvårdssektorn är andra exempel på arbetstidsmodeller för att möta verksamhetens krav. Arbetstidsflexibilitet ur verksamhetssynpunkt torde innebära en möjlighet att använda och förlägga arbetstiden så att den mest rationella – kostnadseffektiva – produktionen kan bedrivas.

Vad kan då anses vara arbetstidsflexibilitet ur arbetstagarens synpunkt? Först bör naturligtvis sägas att även arbetstagaren har ett uppenbart intresse av att verksamheten kan bedrivas på ett rationellt sätt. Definitionen av flexibilitet ur arbetstagarens synpunkt torde emellertid vara att han eller hon har ett inflytande eller möjlighet att påverka sina arbetstidsförhållanden. Självbestämmande och yrkesmässigt ansvar är delar av en god arbetsmiljö enligt 2 kap. 1§ i arbetsmiljölagen. Även om litet är känt om effekterna på säkerhet och hälsa har dessutom självvalda arbetstider ett mycket positivt värde för arbetstagarna, enligt Torbjörn Åkerstedts rapport till kommittén.

Ur både verksamhets- och arbetstagarsynpunkt kan det vidare vara lämpligt att anlägga både ett kortare och ett längre tidsperspektiv. Det kortare perspektivet är den dagliga arbetstiden eller arbetstiden per vecka och månad. Ur verksamhetssynpunkt handlar det om att snabbt kunna ställa om produktionen för att möta ett uppkommande behov, t.ex. tillverkning enligt just-in-time metoder. Att snabbt kunna ställa om har alltid varit en del av offentlig tjänsteproduktion, t.ex. inom vården där anställda måste vara beredda att snabbt rycka in i olika situationer. Ur arbetstagarsynpunkt handlar diskussionen angående det kortare tidsperspektivet om att få en möjlighet att i större omfattning kunna disponera sin dagliga arbetstid, eller arbetstiden per vecka eller månad.

Det längre tidsperspektivet skulle ur verksamhetssynpunkt kunna vara t.ex. säsongsvariationer och konjunkturcykler, att kunna anpassa arbetstidsuttagen till efterfrågevariationer som beror på om konjunkturen är hög eller låg. Ur arbetstagarens synpunkt kan det längre tidsperspektivet vara stora delar av eller hela hans eller hennes yrkesliv. Om människors behov och förmåga varierar under yrkeslivet finns anledning att fundera på arbetstidsflexibilitet även ur detta perspektiv. Det skall dock konstateras att i det längre tidsperspektivet aktualiseras annat än bara arbetstidsbestämmelser. Sålunda bör bestämmelser om t.ex. semester och ledigheter beaktas.

Efter dessa inledande resonemang övergår vi till en beskrivning av nuvarande arbetstidslagstiftning utifrån vad som nyss nämnts om flexibilitet.

5.2 Flexibilitet i nuvarande lagstiftning – vilka är bristerna?

Även om tyngdpunkterna med tiden något har förskjutits, har motiven för lagstiftning på arbetstidsområdet varit likartade allt sedan den första arbetstidslagen antogs. Som tidigare nämnts trädde den första arbetstidslagen i kraft 1920 och motiverades av socialpolitiska skäl, dvs. nödvändigheten att tillförsäkra arbetstagarna en rimlig fritid och vila. De övriga motiven var arbetstagarnas säkerhet och hälsa samt rättvisesynpunkter. I takt med att regler om ökad säkerhet och hälsa beträffande arbetsmiljö och arbetarskydd växte fram började skydds- och hälsomotiven beträffande arbetstidens längd att nedtonas. En ny arbe-

tarskyddslag trädde i kraft 1949. Arbetarskyddslagen och därefter arbetsmiljölagen innehöll regler om bl.a. arbetstiden förläggning. Motiven för reglerna i arbetarskyddslagen var naturligtvis främst arbetstagnas säkerhet och hälsa.

År 1957 infördes i arbetstidslagen viss dispositivitet till förmån för kollektivavtal som hade slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation. Inför 1970 års allmänna arbetstidslag framhölls att dispositiviteten borde utökas, ett starkt argument för att så skedde var att tillämpningsområdet skulle göras vidare. Detta innebar krav på möjligheter att göra avvikelser. I lagförarbetena till 1970 års allmänna arbetstidslag (prop. 1970:5 s. 102) uttalade vidare departementschefen att lagstiftningens grundläggande uppgift var att ange de normer som bör gälla i fråga om den tid arbetstagnarna får användas till arbete. Normerna skulle vara av värde inte minst som underlag för arbetsmarknadsparternas diskussioner om arbetstid. Vid denna tid och fram till det att 1982 års arbetstidslag trädde i kraft fanns alltså regler om arbetstidens förläggning i arbetarskydds- och därefter arbetsmiljölagen. I lagförarbetena till den senare lagen (prop. 1976/77:149 s. 301-302) uttalade departementschefen att det otvivelaktigt fanns vissa skyddsaspekter att beakta i arbetstidssammanhang och att dessa borde liksom dittills föranleda vissa begränsningar i friheten att fördela arbetstiden.

Reglerna om arbetstidens förläggning flyttades över från arbetsmiljölagen till arbetstidslagen 1982. Lagen från 1982, som är den nu gällande arbetstidslagen, innehåller därmed regler om arbetstidens längd (ordinarie arbetstid, jourtid, allmän och särskild övertid, nödfallsövertid och mertid), vissa bestämmelser av betydelse för arbetstidens förläggning (nattvila, rast, måltidsuppehåll, paus, veckovila), samt föreskrifter om arbetsgivarens skyldighet att informera, föra anteckningar m.m. Dessutom innehåller lagen bestämmelser om Arbetarskyddsverkets dispensförfarande samt tillsyns- och ansvarsbestämmelser. Den 23 november 1996 träder vissa förändringar av lagen i kraft, vilka är föranledda av EG:s arbetstidsdirektiv. Förändringarna innebär främst att dispositiviteten till förmån för kollektivavtal i fortsättningen begränsas av EG-direktivets regler. Det samma kommer gälla för de dispenser som meddelas av Arbetarskyddsstyrelsen. Vår framställning nedan tar sin utgångspunkt i de nu gällande bestämmelserna i arbetstidslagen.

Arbetstidslagen är i huvudsak en offentlighetslig skyddslagstiftning. Lagens bestämmelser vänder sig främst till arbetsgivaren och efterlevnaden tillses av Arbetarskyddsverket. Ytterst är lagen sanktionerad,

dels genom förbud, förelägganden och viten och dels genom bötes- och andra straffpåföljder. Lagens rättsliga karaktär liknar på detta sätt arbetsmiljölagens. En viktig skillnad mellan de två är dock att arbetstidslagen innehåller en civilrättslig aspekt i det att lagen är dispositiv till förmån för kollektivavtal. Tillsynen enligt arbetstidslagen bortfaller om ett kollektivavtal om arbetstid träffas. Arbetsmiljölagen är däremot en helt igenom tvingande lagstiftning, som emellertid kan kompletteras av bestämmelser i kollektivavtal. Då arbetsmiljölagen är en ramlagstiftning som främst anger allmänna mål och principer kompletteras den dessutom av Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter.

5.2.1 Flexibilitet ur verksamhetssynpunkt

Det kanske tydligaste uttrycket för att lagstiftaren har beaktat verksamheternas och produktionens behov är lagens *dispositivitet till förmån för kollektivavtal*. Huvudregeln är att kollektivavtal om avvikelser från lagen måste ha slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation. På arbetsgivar sidan kan däremot antingen en enskild arbetsgivare eller en arbetsgivarorganisation vara part i avtalet. Beträffande vissa av lagens regler (overtids- och mertidsbegränsningarna, nödfallsövertid samt nattvilan), krävs ej medverkan av central arbetstagarorganisation. Men de kollektivavtal som träffas lokalt gäller högst en månad.

Vad gäller lagens dispositivitet har alltså lagstiftaren menat att möjlighet till anpassning av lagens bestämmelser, och därmed till avvikelse från lagens regler, måste finnas. Avvikelser skall dock enligt lagen ske genom medverkan av central organisation på arbetstagersidan, dvs. på förbunds nivå. Enligt lagstiftaren är risken mindre att skyddet blir eftersatt om avvikelsemöjligheten finns på den centrala nivån på arbetstagersidan. Ur verksamhetssynpunkt kan emellertid frågas om inte samma behov av anpassning som finns på bransch-/förbunds nivå också finns på den nivån där verksamheten faktiskt bedrivs. Detta skulle för övrigt vara i linje med arbetsmiljölagen som utgår från det enskilda arbetsstället, dvs. verksamhetsnivån.

Lagens dispositivitet har använts i stor omfattning och kollektivavtal som bl.a. innehåller arbetstidsbestämmelser, vilka i större eller mindre omfattning avviker från lagens bestämmelser, har träffats för en mycket stor del av den svenska arbetsmarknaden. Förhållandet mellan de centrala och lokala nivåerna varierar från avtal till avtal. Förenklat kan sägas att vissa centrala avtal (i fortsättningen används termen för-

bundsavtal) anger vilka arbetstidsförhållanden som skall råda om man inte kommer överens om annat lokalt. Reglerna i sådana avtal benämns ibland stupstocksregler och kan t.ex. innebära att ordinarie heltidsarbete skall förläggas med åtta timmar per dag från måndag t.o.m. fredag om inte annat har överenskommit lokalt. Andra förbundsavtal anger inom vilka ramar de lokala parterna har att göra upp, t.ex. att ordinarie heltidsarbete är fyrtio timmar per helgfri vecka men att man lokalt får bestämma hur den dagliga arbetstiden skall förläggas. En tredje, mindre vanlig, kategori förbundsavtal föreskriver att vissa centralt överenskomna bestämmelser inte kan disponeras av de lokala parterna, t.ex. att en ordinarie arbetstid om fyrtio timmar per helgfri vecka innebär att arbetstagaren skall arbeta åtta timmar per dag från måndag t.o.m. fredag. Det förekommer också, kanske främst på tjänstemannasidan, att förbundsavtalen anger att arbetstidslagen inte gäller utan att de på varje punkt ersätter lagens regler med avtalsbestämmelser. Samtliga av oss studerade kollektivavtal innehåller bestämmelser om arbetstid enligt någon av de beskrivna modellerna.

Vad gäller *ordinarie arbetstid* innebär arbetstidslagens bestämmelse att sådan arbetstid får uppgå till högst 40 timmar per vecka. Med undantag för bestämmelser om nattvila, raster och veckovila innehåller emellertid lagen inte några begränsningar för hur arbetstiden skall fördelas under veckan. Det är alltså möjligt att koncentrera den ordinarie arbetstiden till endast en del av veckans dagar, förutsatt dock att veckoarbetstiden inte överstiger 40 timmar (därtill kommer en möjlighet att ta ut övertid). Vid veckans slut skall veckovila normalt infalla. I vissa fall när det behövs med hänsyn till arbetets natur eller arbetsförhållandena i övrigt kan den ordinarie arbetstiden genomsnittsbäras över fyra veckor.

Om ett kollektivavtal om genomsnittsbäring av den ordinarie arbetstiden (i andra fall än de som direkt följer av lagen) inte kommer till stånd måste alltså ett ökat behov av arbetstid alltid mötas med att *övertid* tas ut om det skall mötas inom ramen för den personal verksamheten redan har. Lagen anger att övertid får tas ut med 48 timmar under en fyraveckorsperiod, eller med 50 timmar under en kalendermånad. Uttaget av övertid under ett kalenderår får uppgå till högst 200 timmar. För behov av ytterligare övertid finns främst möjligheten att teckna kollektivavtal om detta. Lagen anger inga gränser för den kollektivavtalade övertiden. Om inte kollektivavtal om ytterligare övertid kommer till stånd kan, om det finns särskilda skäl, Arbetarskyddsstyrelsen lämna *dispens* för ytterligare 150 timmar.

Lagens bestämmelse om ordinarie arbetstid kan alltså inte sägas vara särskilt utformad med tanke på att variationer i arbetsmängd kan förekomma. För att lösa ett kanske tillfälligt ökat behov av arbetskraft (under t.ex. en säsong eller under viss annan tid) inom ramen för den personal verksamheten har, måste alltså övertid tas ut. Enligt den rapport om arbetstid och arbetsmarknadsekonomi (bilaga 8) som utarbetats på uppdrag av kommittén, har övertidsuttaget inom industrin ökat trendmässigt sedan SCB började mätningarna 1973. För varje högkonjunktur har övertiden som del av den faktiskt arbetade tiden blivit större. Inom ett stort antal svenska företag pågår diskussioner om införande av någon form av arbetstidssystem som gör det möjligt att variera arbetstidsuttaget i förhållande till variationer i arbetsmängd, så att variationerna på ett bättre sätt skall kunna mötas inom ramen för den ordinarie arbetstiden. Inom vissa företag och förvaltningar har sådana avtal kommit till stånd. En redovisning av detta ges i bilaga 7.

Möjligheten att ta ut övertid enligt arbetstidslagen är dessutom avsedd för oplanerade och tillfälligt uppkommande behov. Vissa variationer i arbetsmängd, t.ex. säsongsvariationer, är ju emellertid inte av den karaktären utan väl förutsedda händelser som inträffar exempelvis varje år. Det kan därför frågas hur detta väl förutsedda behov skall tillgodoses enligt arbetstidslagens regler.

Lagen anger vidare att alla arbetstagare skall ha ledigt för *nattvila* och att i vilan skall ingå tiden mellan midnatt och klockan 05. Denna bestämmelse benämns ibland som ett principiellt nattarbetsförbud. Det är dock viktigt att påpeka att bestämmelsen innehåller undantag. Av lagen följer att undantag får ske om arbetet måste bedrivas nattetid av hänsyn till dess art, allmänhetens behov eller andra särskilda omständigheter. Som exempel på vad som avses kan nämnas processindustrier, sjukvård och vissa transporter. Vidare kan naturligtvis lagens bestämmelse avvika från genom kollektivavtal på sätt som ovan beskrivits.

Liksom för övriga bestämmelser ger alltså lagen en möjlighet till avvikelser genom kollektivavtal. För den verksamhet som inte omfattas av undantagsmöjligheten direkt i lagen gäller således att nattarbete endast kan komma till stånd om överenskommelse träffas i kollektivavtal. Ur verksamhetssynpunkt kan möjligen frågas om detta är en tillfredsställande reglering, dvs. att huvudregeln är att arbete på natten är förbjudet. Det är förmodligen så att verksamheter i samhället pågår under dygnets alla timmar på ett helt annat sätt idag än när bestämmelsen formulerades. Dessutom är stora delar av samhällsekonomin idag

integrerad i en global marknad. Detta ställer nya krav på tillgänglighet och att verksamhet kan bedrivas dygnet runt. Enligt den rapport som på uppdrag av kommittén utarbetats av professor Torbjörn Åkerstedt, arbetar 8 procent av alla arbetstagare i Sverige under natten, 10 procent av männen och 7 procent av kvinnorna.

Arbetstidslagen föreskriver vidare att arbetstagarna skall ha minst 36 timmars sammanhängande *veckovila* under varje period om sju dagar. Även om vilan så långt möjligt skall förläggas till veckoslut kan två viloperioder förläggas i var sin ände av en tvåveckorsperiod. På så sätt kan arbete utföras elva dagar i följd utan avbrott för veckovila. Det är däremot inte möjligt att ta ut en kortare veckovila under en vecka för att förlänga vilan nästa vecka i motsvarande mån. En sådan genomsnittsberäkning skulle kunna vara önskvärd ur både verksamhets- och arbetstagar synpunkt. Arbetsgivaren får emellertid göra undantag från bestämmelsen om det föranleds av något särskilt förhållande som inte har kunnat förutses, t.ex. en nödfallssituation. Som vanligt gäller naturligtvis att bestämmelsen kan avvika ifrån genom kollektivavtal.

5.2.2 Flexibilitet ur arbetstagar synpunkt

Det finns inga bestämmelser i arbetstidslagen angående den enskilde arbetstagarens möjligheter att påverka sina arbetstidsförhållanden. Lagen skiljer sig från arbetsmiljölagen i detta avseende. Den senare tar nämligen den enskilda arbetstagaren och arbetsplatsen som utgångspunkt och nämner t.ex. att arbetsförhållandena skall anpassas till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet (3 kap. 3§ andra stycket). Som tidigare nämnts föreskriver också arbetsmiljölagen att det skall eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till bl.a. personlig utveckling och självbestämmande (2 kap. 1§ sjätte stycket). Enligt arbetstidslagens civilrättsliga moment, dvs. dispositiviteten genom kollektivavtal, ges alltså arbetstagar kollektivet möjlighet att förfoga över lagens bestämmelser. Men denna rätt ges inte till den enskilde arbetstagaren.

Vilka anspråk kan då den enskilde arbetstagaren ha på sina arbetstidsförhållanden? En möjlighet till inflytande torde omfatta både arbetstidens längd och förläggning. Vidare borde arbetstagarens önskemål och behov både i det kortare och längre tidsperspektivet diskuteras.

Vad gäller det kortare perspektivet kan det t.ex. gälla rasternas förläggning under dagen. Kanske vill någon kunna ta ut sin rast i anslutning

till arbetsdagens slut och på så sätt förkorta arbetsdagen. Arbetstidslagen föreskriver dock att rast skall tas ut senast efter fem timmar. Annat kan naturligtvis avtalas i kollektivavtal, men lagen innebär att en överenskommelse om detta mellan en enskild arbetstagare och hans eller hennes arbetsgivare inte är tillåten.

En arbetstagare vars ordinarie arbetstid är fyrtio timmar per vecka och som av någon anledning vill arbeta mer under en period för att sedan arbeta mindre kan inte göra det då arbetstidslagen föreskriver högst fyrtio timmar varje vecka. Annat kan avtalas i kollektivavtal, men en överenskommelse mellan den enskilde arbetstagaren och arbetsgivaren är inte tillåten.

Över ett yrkesliv torde de flesta människors behov av och förmåga till förvärvsarbete variera. Föräldraledighetslagen underlättar för småbarnsföräldrar att under viss tid gå ned i arbetstid eller vara helt lediga. Studieledighetslagen gör det möjligt att vara ledig för studier. Annan ledighetslagstiftning möjliggör olika former av ledighet för en rad olika syften. Men den lag som särskilt reglerar arbetstid innehåller inga överväganden om människors varierande behov och önskemål. Som vi skall återkomma till i kapitel 7 är ledighetslagstiftningen också intressant av det skälet att den utgår från den enskilde arbetstagaren och föreskriver ett antal rättigheter.

När arbetstid diskuteras i detta längre tidsperspektiv är det även aktuellt att fundera på annan lagstiftning än den som rör arbetstid. Nyss nämndes föräldra- och studieledighetslagarna. Det finns som sagt även annan ledighetslagstiftning som tar sikte på olika situationer i människors liv eller som avser att underlätta t.ex. politiskt och fackligt arbete samt ge möjligheter att vårda äldre och handikappade närstående.

En lagstiftning som emellertid har betydelse för samtliga arbetstagare är semesterlagen. Lagen innebär att av de tjugofem lagreglerade semesterdagarna, tjugo måste tas ut varje år. Överstigande del kan sparas i fem år, men dagarna måste sparas och tas ut som hela dagar. Ett sparande av den semesterledighet som överstiger tjugo dagar under en följd av år i kombination med en större förfoganderätt för arbetstagaren över hur den tas ut, skulle i ett längre tidsperspektiv kunna innebära ett större mått av arbetstidsflexibilitet för arbetstagaren. Den sparade semestern skulle t.ex. kunna användas till att under en period förkorta arbetstiden per dag eller per vecka. Frågan bör därför ställas om det

kan vara lämpligt att göra vissa ändringar i semesterlagen i detta avseende.

5.3 Situationen på arbetsmarknaden – ett antal arbetsplatsbesök m.m.

I syfte att få erfarenheter av behov och brister vad gäller arbetstidsfrågor och lagstiftningen på området har vi företagit ett stort antal arbetsplatsbesök runt om i landet. Vi har lyssnat på företrädare för både arbetsgivare och anställda samt tagit del av olika redovisningar och rapporter. Efter hand har vi kunnat sluta oss till att vissa tämligen generella slutsatser kan dras.

Arbetsmarknaden uppvisar en närmast oändligt antal olika arbetstidsmodeller beroende på olika krav och starkt skiftande förutsättningar och typer av verksamheter. Vidare varierar naturligtvis de anställdas behov och önskemål. Detta visar tydligt att lagstiftningen måste kunna anpassas till lokala och individuella förhållanden. Det måste vara möjligt att bygga upp egna arbetstidsmodeller och system inom olika företag och förvaltningar och för olika individer. Arbetstiden är en fråga som verksamhetsanpassas, detta framstår alldeles tydligt

Trots att utgångspunkterna är olika är det ändå påfallande hur ofta det verkar gå att tämligen långt förena arbetstagarnas varierande önskemål med verksamhetens krav. Vi har sålunda kunnat konstatera att den personal som själva fått möjlighet att förlägga sin arbetstid gör det på ett sådant sätt att verksamhetens krav kan iakttas. Denna iakttagelse stöds av en utvärdering som gjorts av ett antal arbetstidsmodeller inom sjukvården, enligt vilken en generell slutsats är att det inte finns några motsättningar mellan personalens önskemål om bra arbetstider och verksamhetens krav vad gäller bemanningen (*Mot bättre tider*, Spri 1995). De anställda är väl medvetna om vilka krav verksamheten ställer och man kommer överens kollegor emellan och i arbetslag. Vi har även noterat att en del arbetstider som traditionellt brukar betraktas som obekväma, t.ex. helg- eller nattjänstgöring, passar väl överens med vissa arbetstagares önskemål under vissa perioder av livet. Sålunda möjliggör förmodligen de vanligtvis obekväma arbetstiderna vissa människor att över huvud lönearbeta, tillfälligt eller mer permanent. Lokala överenskommelser handlar inte endast om arbetstidens förläggning, även arbetstidens omfattning och vissa ersättningsfrågor ingår och löses i de lokala diskussionerna

Allt är naturligtvis inte rosenskimrande. Vi har under våra besök och i de rapporter vi tagit del av uppmärksammats på en rad frågeställningar och svårigheter. Många av dessa kan knappast avhjälpas endast genom förändringar i lagstiftningen, de är av en annan art och löses bäst genom t.ex. förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Lagstiftningen torde dock kunna ändras så att förutsättningar skapas för att man bättre skall kunna hantera och lösa olika frågor i arbetslivet.

5.4 Förändringar av lagstiftningens syften

Vi kan konstatera att den enskilde arbetstagarens inflytande och möjligheter att påverka sina egna arbetstidsförhållanden inte har varit motiv bakom arbetstidslagstiftningen. Tvärt om har uttalats, apropå valet mellan arbetstidsförkortning och högre lön, att med hänsyn till produktionens krav på en rationell organisation, där arbetstidens längd och förläggning är betydelsefulla faktorer, det inte kan överlåtas åt de enskilda arbetstagarna att var för sig göra sina egna val. Produktionen, menade man, krävde självfallet en viss enhetlighet på arbetstidens område (prop. 1970:5, s. 26-27). Valet mellan kortare arbetstid och mer fritid skulle alltså träffas på de enskilda arbetstagarnas vägnar, antingen genom lag eller kollektivavtal.

Inte heller de varierande behoven i och förutsättningarna för verksamheten i de olika företagen och förvaltningarna har särskilt framhållits i förarbetena till arbetstidslagstiftningen. Reglernas utformning, t.ex. att lagen inte innehåller särskilt styrande regler för hur arbetstiden skall läggas ut under en vecka och att det finns möjlighet att ta ut övertid, samt lagens dispositivitet till förmån för kollektivavtal som slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation, har ansetts tillgodose verksamheternas krav.

Motiv rörande flexibilitet ur arbetstagar- och verksamhetssynpunkt skulle alltså behöva inarbetas i lagstiftningen om arbetstid. Vi vill emellertid uttala alldeles klart att regler om arbetstidens säkerhet och hälsa inte får urholkas för att uppnå en ökad flexibilitet. En ökad flexibilitet måste därför vinnas inom skyddslagstiftningens ram. Det är därför nödvändigt att klargöra och renodla lagreglernas egentliga syften. Vidare anser vi att kollektivavtalen bör vara en central del i en ökad flexibilitet.

Vi vill även framhålla arbetstidsfrågornas stora betydelse för människors hela livssituation. En vanlig heltidsanställning innebär att en tredjedel av arbetsveckans fem dagar ägnas åt lönearbete. Till detta kommer den tid som går åt i anslutning till arbetet, t.ex. i form av resor till och från arbetet. År efter år mellan avslutad utbildning och ålderspension ägnas stora delar av tillvaron åt yrkesarbete. Att skapa bättre förutsättningar för inflytande och att kunna påverka sin egen arbetstids-situation i både det korta och långa tidsperspektivet, måste betraktas som en mycket viktig välfärdsreform. Vad det ytterst handlar om är att kunna förena yrkesarbetet med livet utanför arbetet och arbetsplatsen, dvs. familjeliv och socialt liv i övrigt. Ökade möjligheter till inflytande och påverkan av sin egen situation torde förbättra förutsättningarna för både män och kvinnor att ta ett större ansvar för hem och familj.

Av dem som i dag arbetar ofrivillig deltid är majoriteten kvinnor. Om möjlighet ges arbetstagarna att i större utsträckning själva bestämma när arbetet skall utföras skulle bättre förutsättningar skapas för kvinnor att gå upp i arbetstid för dem som har en ofrivillig deltidanställning. Detta förutsätter naturligtvis att verksamheten har behov av mer arbetskraft. På så sätt skulle kvinnorna ges ökade möjligheter att få del av kompetensutveckling, karriärmöjligheter m.m. Att så sker har även framkommit vid vissa av kommitténs arbetsplatsbesök, t.ex. vid besöket på Polismyndigheten i Stockholms län (se ovan, i avsnitt 4.5.2). Arbetstidsfrågan är på detta sätt en viktig jämställdhetspolitisk fråga.

Vi menar därför att syften rörande jämställdhet, familjeliv och socialt liv i övrigt måste tas hänsyn till på ett tydligare sätt i arbetstidslagstiftningen. Det skall särskilt framhållas att flexibilitet ur arbetstagens synpunkt torde vara en ändamålsenlig metod för att uppnå sådana syften.

Avslutningsvis vill vi i detta avsnitt även framhålla arbetsmarknadsparternas betydelse i dessa frågor. Vi menar att utifrån vissa tydligt angivna politiska målsättningar, det borde finnas förutsättningar inte endast att bibehålla utan även förstärka den s.k. svenska modellen. Vi kommer i nästa kapitel utveckla hur vi anser att parternas ansvar för arbetstidsfrågorna kan förstärkas.

5.5 Andra aspekter på eventuella lagändringar

Vi har i uppdrag att undersöka hur lagstiftningen kan bli mer flexibel. Som nyss diskuterades torde detta medföra att lagstiftningen om arbetstid borde tillföras nya syftningar med avseende på enskilda arbets-

tagare och verksamheter. Det finns emellertid även andra aspekter på arbetstidsfrågorna som bidrar till att lagstiftningen om arbetstid bör genomgå vissa tämligen genomgripande förändringar. Den ena aspekten gäller samhällets utveckling i allmänhet, särskilt med avseende på arbetslivets utveckling. Vi berörde detta ämne i kapitel 2 och skall fortsätta diskussionen i detta avsnitt. Den andra aspekten är de arbetstidsregler som finns i EG:s arbetstidsdirektiv, vilka Sverige fortsättningsvis måste iakttä. Då redogörelsen av EG-direktivet kommer att uppta ett tämligen stort utrymme, väljer vi att lägga den i ett eget kapitel (kapitel 6).

5.5.1 Har utvecklingen i samhället och arbetslivet gjort arbetstidslagen föråldrad?

Under den tid som de nu gällande arbetstidsreglerna varit i kraft har samhället och arbetslivet genomgått stora förändringar. I kapitel 2 redogjorde vi översiktligt för vissa utvecklingsdrag i samhälle och arbetsliv under de senaste åren. Det kan noteras att vissa av de lagregler som gäller idag är de samma sedan flera tiotals år. T.ex. det s.k. principiella nattarbetsförbudet med dit hörande möjligheter till avvikelser, infördes genom 1949 års arbetarskyddslag (vid den tiden gällde förbudet mellan klockan 23 och klockan 05). Från den lagens tillämpningsområde undantogs arbete i hemmet och sådant arbete som arbetsgivaren inte hade att vaka över. Det undantaget övertogs från den fram till dess gällande arbetarskyddslagen (från 1912) och gäller alltjämt som en av undantagsbestämmelserna i arbetstidslagen. Lydelsen i nuvarande lag är i stort den samma som enligt 1912 års arbetarskyddslag.

Att många av reglerna i nuvarande lagstiftning är av äldre datum innebär naturligtvis inte i sig att de bör ändras. De förändringar som samhälls- och arbetsliv genomgått innebär emellertid att det bör prövas i vad mån de ändamål som reglerna var avsedda för har samma betydelse idag. Vidare bör övervägas om inte utvecklingen medfört att lagstiftningen allmänt sett bör bli föremål för en modernisering. Ett exempel på detta är förändringar som genomförts i annan lagstiftning. Det har t.ex. framhållits i tidigare lagstiftningsarbeten att skyddsmotiven för reglering av arbetstidens längd torde ha avtagit i takt med att arbetarskyddslagstiftningen växt fram (t.ex. prop. 1970:5, s. 25 ff).

Ett annat exempel kan vara att arbetslivet i dag i större omfattning präglas av en förändrad syn på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Frågan kan därför ställas om lagstiftningen om arbetstid längre borde vila på ett synsätt som i mycket handlar om att arbetsgivaren kontrollerar (lagen säger "vakar över hur arbetet är ordnat") arbetstagaren. Idag är ju i väsentligt större grad än t.ex. i början av sjuttioalet, då den allmänna arbetstidslagen antogs, arbetsorganisationen präglad av decentralisering. En modern arbetsorganisation bygger i större omfattning på självbestämmande. Exempel på detta kan hämtas från de olika arbetstidsmodeller som utvecklats inom vårdsektorn, enligt vilka de anställda själva i stor utsträckning bestämmer sina egna arbetstider utifrån vetskapen om vad verksamheten kräver. Vidare gäller förmodligen att antalet fullgjorda timmar som mått för lön och ersättning har avtagit i betydelse, till förmån för lön och ersättning som baseras på den produkt eller tjänst som arbetstagaren producerar eller tillhandahåller.

Ett uttryck för decentralisering och en högre grad av självbestämmande, som understöds av teknikutvecklingen, är arbete i hem och på distans. I kapitel 2 redogjorde vi bl.a. för teknikens betydelse för hur arbetslivet utvecklas och i viktiga avseenden är inte arbete i hem eller på distans det samma i dag som förut. Detta är en del av arbetslivets ökande flexibilitet i en rad avseenden, t.ex. vad gäller tid och rum för arbetets utförande.

Sammantaget innebär utvecklingen inom arbetslivet och i samhällslivet i stort att det är rimligt att arbetstidslagstiftningen bör kunna bli föremål för en betydande modernisering.

5.6 Jämställdhetsaspekter

Vår slutsats i detta kapitel är att en ökad flexibilitet i arbetstidens längd och förläggning på arbetstagarens villkor ger större förutsättningar att tillgodose individens varierande behov och förmåga under yrkeslivet. Dessa kan givetvis vara mer eller mindre förenliga med verksamhetens krav, vilket i praktiken torde avgöra i vilken utsträckning arbetstagarens olika önskemål kan beaktas. Ur jämställdhetssynpunkt är det naturligtvis inte önskvärt att mer flexibla regler för arbetstid leder till att arbetstiderna helt utan hänsynstagande till individen anpassas till verksamhetens villkor. Det skulle kunna leda till arbetstidsmönster som inte passar för t.ex. småbarnsföräldrar. Våra erfarenheter från arbets-

platsbesök är emellertid att det tämligen långt går att förena arbetstagarnas varierande önskemål med verksamhetens krav.

Liksom kortare arbetstid utgör en mer flexibel arbetstid både en möjlighet och en risk ur jämställdhetssynpunkt. Till stor del beror utfallet på hur män och kvinnor väljer att disponera en minskad eller en ökad lönearbetstid. Det är rimligt att anta att önskemålen i viss mån skiljer sig mellan kvinnor och män. Kvinnor utgör emellertid inte någon enhetlig grupp, lika lite som män gör det. Olika kvinnor och män har skilda drömmar och önskemål om hur livet och arbetet skall vara. Det är deras olika önskemål och behov som vi måste försöka tillgodose, både sett ur ett kortare och längre tidsperspektiv.

Vi har redan konstaterat att en förläggning av arbetstagarnas arbetstider enligt olika skiftsystem är en vanligt använd form för att kunna förlänga driftstider och därmed förbättra kapitalutnyttjandet. Att snabbt kunna ställa om för att möta verksamhetens krav har alltid varit en del av offentlig tjänsteproduktion, t.ex. inom vården där flertalet arbetstagare är kvinnor. Flexibilitet är således något som kvinnor sedan länge har levt med eftersom de finns i yrken där flexibiliteten är en naturlig del av arbetets organisation. Det är under senare tid som flexibel arbetstid även har blivit aktuell på de delar av arbetsmarknaden där en majoritet av arbetstagarna är män.

Vi diskuterade i kapitel 4 att en kortare arbetstid skulle kunna bidra till ökad jämställdhet. I debatten hävdas bl.a. att männen skulle ta ett större ansvar för hemarbetet om de minskar sin lönearbetstid. Ett liknande resonemang torde kunna föras även i frågan om en ökad flexibilitet. Under förutsättning att männen väljer att minska lönearbetstiden när barnen är små skulle en ökad jämställdhet kunna uppnås förutsatt att flexibiliteten gäller över en längre period. En förläggning av arbetstider inom hushållet skulle kunna genomföras så att den tid som föräldrarna tillbringar med barnen utökades. Ökade möjligheter för både kvinnor och män att påverka sina arbetstider torde också leda till att det blir lättare för dem att förena lönearbete och familjeansvar i stort.

Ett större deltagande av männen i hemarbetet i övrigt följer däremot inte med självklarhet. En lägre arbetstid under en period kompenseras av en utökad arbetstid vid andra tillfällen och en mer eller mindre långvarig minskning av lönearbetstiden innebär heller inte att denna tid används till hemarbete. Liksom i fallet av en förkortad arbetstid används merparten av tiden utanför arbetsplatsen till fritidsaktiviteter

samt sömn och vila. Vi konstaterade i kapitel 4 att mäns och kvinnors hemarbetstid i stor utsträckning påverkas av vilka manliga respektive kvinnliga arbetsuppgifter som efterfrågas i hemmet. Ett liknande resonemang torde vara tillämpligt även i denna del. När det gäller frågan om att dela ansvaret för barnen menar vi att det är nödvändigt att påverka attityder för att kvinnor och män på ett jämställt sätt skall använda möjligheten att under vissa perioder minska lönearbetstiden i syfte att utöka tiden med barnen.

I Sverige har goda förutsättningar skapats för en hög kvinnlig förvärvsfrekvens. För de kvinnor som i dag väljer att inte delta i arbetslivet eller att arbeta deltid p.g.a. att förläggningen av arbetstider är olämplig, skulle ett ökat inflytande över arbetstiden kunna leda till större möjligheter att delta i yrkeslivet. En ökad flexibilitet skulle dessutom ge ökade möjligheter för de kvinnor som av olika anledningar önskar utöka sina arbetspass under vissa perioder. Även många kvinnor har behov av en flexibel arbetstid som ger möjligheter till annan arbetstidsförläggning än t.ex. 6 timmar per dag. Vidare skulle kvinnor som i dag arbetar heltid få möjlighet att stanna kvar i arbete även om deras livssituation förändras och behovet av en förändrad arbetstid aktualiseras. Detta skulle som vi tidigare har påpekat få positiva konsekvenser för kvinnor i form av ökade möjligheter till kompetensutveckling, karriärmöjligheter m.m. Vi menar att rätt använda, ger en ökad flexibilitet i arbetstider bättre möjlighet för både kvinnor och män att anpassa arbetslivet till familjesituationen och tvärtom. Detta innebär att lönearbetstiden även kan utökas under perioder i livet då detta är önskvärt. Att ett ökat inflytande över arbetstiden dessutom ger människor som inte har familj eller som inte har småbarn att ta hand om, vidgade möjligheter att anpassa arbetslivet efter sin egen situation är naturligtvis positivt.

5.7 Sammanfattande kommentarer

Vi har i detta kapitel närmare analyserat vilka bristerna kan anses vara i nuvarande lagstiftning utifrån vissa antaganden om innebörden i begreppet flexibilitet i arbetstidshänseende. Vi har även konstaterat att det finns ytterligare faktorer som talar för att förändringar bör göras i regelsystemet (en av dessa – EG:s arbetstidsdirektiv – skall vi dock behandla i nästa kapitel). Sammantaget innebär det att tämligen genomgripande förändringar förmodligen bör göras av arbetstidslagstiftningen.

Beträffande flexibilitet ur arbetstagsynpunkt vill vi införa en regel som anger en princip om att varje arbetstagar skall ha möjlighet till inflytande över sina arbetstidsförhållanden, såväl omfattning som förläggning. Vi kommer att utveckla principens innehåll och konkretisera dess rättsliga innebörd i kapitel 7.

Vad gäller flexibilitet ur verksamhetssynpunkt vill vi att lagstiftningen fortsättningsvis på ett tydligare sätt skall möjliggöra variationer och anpassningar av arbetstidsförhållanden på den nivå där verksamheten bedrivs. En central del i detta bör även fortsatt vara kollektivavtal om arbetstid. Även detta kommer att utvecklas i kapitel 7.

I avsnittet 5.4 ovan diskuterade vi vilka syften nya arbetstidsregler bör ha. Reglerna måste naturligtvis fortsättningsvis tillgodose arbetstagar- nas säkerhet och hälsa. Regler som skapar förutsättningar för större flexibilitet ur arbetstagar- och verksamhetssynpunkt får därför inte innebära att skyddet för arbetstagar försämras. En större flexibilitet måste skapas inom skyddslagstiftningens ram. Vidare menar vi att arbetstidsfrågornas betydelse för arbetstagar- nas hela livssituation bör innebära att arbetstidens betydelse för jämställdheten mellan könen samt för familjeliv och socialt liv i övrigt bör tydligare uttryckas i nya regler.

När vi i kapitel 7 skall undersöka hur dessa förändringar kan genomföras kommer vi att överväga två allmänna frågeställningar. Den första gäller förhållandet mellan lagstiftning och kollektivavtal, dvs. vad bör regleras i lag och vad bör regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Enligt våra utredningsdirektiv skall arbetstidsfrågorna även fortsättningsvis så långt möjligt regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter. EG-direktivet innebär vissa begränsningar i parternas avtalsfrihet. Bl.a. av detta skäl finns det anledning att utveckla och förstärka "den svenska modellen" i andra delar. Den andra frågeställningen gäller om lagstiftningen även fortsättningsvis bör vara av of- fentligrättslig karaktär, eller om arbetstidsbestämmelserna bör regleras enligt ett mer civilrättsligt mönster som huvuddelen av den övriga arbetsrätten (LAS, MBL m.m.). Det senare blir nämligen aktuellt om lagstiftningen på ett tydligare sätt än tidigare skall markera att arbets- tidsfrågorna så långt som möjligt bör regleras i avtal mellan arbets- marknadens parter. Vidare är en civilrättslig reglering lämplig om den enskilde arbetstagar blir lagstiftningens subjekt (tillsammans med arbetsgivaren och arbetsmarknadens parter). Lagstiftningen skulle ju inte längre endast innehålla skyldigheter (för arbetsgivaren) utan även

rättigheter (för arbetstagaren). Följden av en civilrättslig reglering blir att samhällets funktion vad gäller dispenser, tillsyn och sanktioner, på basis av arbetstidslagstiftningen, bortfaller. Däremot kvarstår naturligtvis tillsyn, sanktioner m.m. enligt arbetsmiljölagen. Att lagens regler iakttas blir istället främst en fråga för parterna, liksom i merparten av övrig arbetsrättslig lagstiftning.

6 EG:s arbetstidsdirektiv

Inledning

EG:s arbetstidsdirektiv skall vara införlivat i medlemsstaterna rätts-system senast den 23 november i år. Vi menar att EG-direktivet är en anledning i sig till att överväga ändringar i den nuvarande arbetstidslagstiftningen. Som nämntes i kapitel 1 har vi behandlat konsekvenserna av EG-direktivet i ett delbetänkande (SOU 1995:92). Vi föreslog i delbetänkandet en provisorisk lösning av Sveriges skyldighet att införliva EG-direktivets bestämmelser i det svenska regelsystemet. Samtidigt konstaterade vi att vi i det fortsatta utredningsarbetet skulle återkomma till i stort sett alla de frågor som täcks av EG-direktivet.

I detta kapitel redogör vi först för huvuddragen i vårt delbetänkande och i remisskommentarerna på betänkandet, samt regeringens proposition och riksdagens beslut med anledning av propositionen (6.1). Därefter följer ett avsnitt i vilket vi redogör för det huvudsakliga innehållet i EG-direktivet samt lyfter fram vissa språkliga skillnader i direktivet (6.2). Avslutningsvis ger vi vissa sammanfattande kommentarer (6.3).

6.1 Delbetänkandet om konsekvenserna av EG:s arbetstidsdirektiv

I september 1995 presenterade vi ett *delbetänkande* om konsekvenserna av EG:s arbetstidsdirektiv (rådets direktiv 93/104/EEG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden) för det svenska regelsystemet på arbets-tidsområdet. Då konsekvenserna av EG-direktivet endast var en del i vårt utredningsuppdrag och hade att behandlas med förtur framhöll vi att utgångspunkten för förslagen i vårt delbetänkande var att de endast skulle innebära ett nödvändigt minimum av förändringar. Eftersom stora delar av vårt uppdrag återstod - att analysera de långsiktiga konsekvenserna av alternativa arbetstidsförkortningar samt att ge förslag om mer flexibla arbetstidsregler - ville vi inte i det tidiga skedet föreslå

andra förändringar än de som vi vid en rättslig bedömning ansåg nödvändiga för att Sverige skall anses ha uppfyllt sina åtaganden som medlem i EU.

Vårt delbetänkande (SOU 1995:92) innehöll i huvudsak följande överväganden vad gällde behovet av förändringar i arbetstidslagen (1982:673). Vi föreslog inga förändringar av den lagreglerade arbetstiden. På varje punkt menade vi att den svenska arbetstidslagens bestämmelser i sig, eller sammantagna med bestämmelser i andra författningar, motsvarade EG-direktivets föreskrifter. Vi förde i detta avseende en diskussion där vi vägde skyddsvärdet av EG-direktivets föreskrifter för arbetstagarna mot de närmast motsvarande bestämmelserna i den svenska lagstiftningen, särskilt arbetstidslagen men även arbetsmiljölagen. För att tydliggöra sambandet med arbetsmiljölagen föreslog vi att en hänvisning skulle införas i arbetstidslagen till de allmänna skyddsbestämmelserna i 2 kap 1 § arbetsmiljölagen.

Arbetstidslagen är emellertid i sin helhet dispositiv till förmån för kollektivavtal som slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation. Då EG-direktivet föreskriver vissa tvingande gränser menade vi därför att lagen fortsättningsvis måste innehålla en begränsning av avtalsfriheten. Vi föreslog därmed att för det fall avvikelse sker från lagens bestämmelser i kollektivavtal det inte får medföra att regler med ett lägre skyddsvärde skall tillämpas för arbetstagarna än vad som följer av EG-direktivet. Även beträffande de dispenser från lagens bestämmelser som kan meddelas av Arbetarskyddsstyrelsen föreslog vi en motsvarande begränsning. Inte heller sådana dispenser får följaktligen medföra att regler med ett lägre skyddsvärde skall tillämpas för arbetstagarna. Vi föreslog vidare att detta förhållande även skall iakttas vid Arbetarskyddsstyrelsens tillsyn av lagens efterlevnad.

I syfte att så långt möjligt säkerställa att EG-direktivets tvingande regler iakttas om det avtalas om avvikelser från lagens bestämmelser, föreslog vi även att den arbetsgivare som bryter mot att en avvikelse inte får leda till att regler med ett lägre skyddsvärde skall tillämpas på arbetstagarna, skall kunna åläggas att betala skadestånd till den arbetstagare som lidit skada eller vars skydd har kränkts. Vi var medvetna om att vårt förslag skulle kunna medföra en del tillämpningssvårigheter, men betonade att det var en provisorisk lösning för att dels uppfylla Sveriges ålägganden som medlem i EU och dels ge oss förutsättningar att kunna uppfylla vårt utredningsuppdrag i övrigt.

Vi var inte helt eniga i våra överväganden och förslag. Reservationer lämnades av de ledamöter i kommittén som representerar vänsterpartiet, miljöpartiet, av moderaterna och kristdemokraterna gemensamt samt av representanten från SAF. Vidare lämnades särskilda yttranden av var och en av representanterna för centerpartiet, miljöpartiet, vänsterpartiet och Landstingsförbundet, samt gemensamt av representanterna för LO, TCO och SACO.

I den efterföljande *remissbehandlingen* av vårt delbetänkande tillstyrktes, eller lämnades utan erinran, våra överväganden och förslag av en majoritet av remissinstanserna. Några remissinstanser var dock starkt kritiska, dels till olika delar i våra överväganden och dels till våra förslag till förändringar i arbetstidslagen. De huvudsakliga invändningarna var följande. Vad gäller våra överväganden ansåg vissa remissinstanser att särskilt resonemangen runt och jämförelserna av EG-direktivets och de svenska reglernas skyddsvärden inte kunde godtas. Man menade att det av oss valda uttrycket "skyddsvärde" var alltför vagt och metoden dåligt lämpad för överväganden om hur regler i ett EG-direktiv skall införlivas i det svenska rättssystemet. Beträffande våra förslag till ändringar i arbetstidslagen kritiserades främst den föreslagna allmänna hänvisningen till EG-direktivet, som måste iakttas vid avvikelser från lagen genom kollektivavtal samt den föreslagna skadeståndssanktioneringen. Man menade att den allmänna hänvisningen inte medförde att det blev tydligt vilka gränser som gällde för kollektivavtalens arbetstidsbestämmelser och att därmed lagstiftaren "övervältrade" ansvaret för brister i införlivandet av EG-direktivet på enskilda arbetsgivare. Vad gäller den föreslagna skadeståndsregeln menade man att den var obehövlig eller annars omotiverad. Det framhölls även att en sådan regel skulle vara oskälig mot arbetsgivaren eftersom lagstiftaren inte genom de övriga förslagen gjorde tillräckligt tydligt vad arbetsgivaren hade att rätta sig efter.

Efter remiss till *Lagrådet* överlämnade regeringen i februari 1995 en *proposition* till riksdagen (1995/96:162) som i allt väsentligt innebar att man delade vår bedömning, dels med avseende på tillvägagångssätt och dels beträffande de föreslagna förändringarna. Regeringen uttalade sålunda att de ytterligare förändringar i regelsystemet (utöver de av oss föreslagna) som kan vara lämpliga att vidta med anledning av EG-direktivet bör anstå till dess vi har slutfört vår översyn av arbetstidslagstiftningen. Efter yttrande från Lagrådet gjordes emellertid följande förändringar i förhållande till vårt förslag. Det tillägg vi föreslagit vad gäller hur myndighetstillsynen av lagens efterlevnad skall bedrivas ansågs inte nödvändigt. När det gäller den av oss föreslagna skade-

ståndsregeln innebar förslaget i propositionen att det uttryckligen framgår att det är tillämpningen av ett kollektivavtal i det enskilda fallet och inte avtalet i sig som kan ge upphov till skadeståndsskyldighet.

I *Arbetsmarknadsutskottets betänkande* 1995/96:AU9 hemställdes bl.a. om att riksdagen borde anta regeringens proposition om ändringar i arbetstidslagen med anledning av EG:s arbetstidsdirektiv. Så skedde genom ett *beslut i riksdagen* den 2 maj i år (rskr 1995/96:219). Den 23 november i år träder lagändringarna i kraft.

6.2 Kort om direktivets innehåll

Vi skall i detta avsnitt kortfattat återge det huvudsakliga innehållet i EG:s arbetstidsdirektiv, eller Rådets direktiv 93/104/EEG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden, som är dess fullständiga titel. Det bör påpekas att direktivets innehåll är både omfattande och svårtillgängligt, varför den följande framställningen måste innebära vissa förenklingar. Den fullständiga texten på engelska och svenska återfinns i bilaga 3. Vi vill även hänvisa till den redogörelse för innehållet i direktivet som gavs i vårt delbetänkande SOU 1995:92.

6.2.1 Allmänt om EG:s arbetstidsdirektiv

Direktivets rättsliga grund är artikel 118a i Romfördraget, där det föreskrivs att medlemsstaterna skall sträva efter att förbättra arbetstagnas säkerhet och hälsa. Förhållandena beträffande framförallt arbetsmiljön i de olika staterna skall harmoniseras gradvis samtidigt som gjorda förbättringar bibehålls. Harmoniseringen skall ske på miniminivå och medlemsstaterna är alltså fria att nationellt ha ur skyddssynpunkt skarpare formulerade bestämmelser.

Att den rättsliga grunden är artikel 118a möjliggjorde att direktivet antogs med kvalificerad röstmajoritet i ministerrådet. Storbritannien lade ner sin röst när beslutet om direktivet togs och ifrågasatte senare den rättsliga grunden för direktivet vid EG-domstolen. Utslag från domstolen har ännu inte kommit, men EG-domstolens generaladvokat, som har utarbetat ett förslag till domslut, förordar att Storbritanniens talan avvisas.

6.2.2 Direktivets bestämmelser

Arbetstidsdirektivet består av fyra avsnitt. I det första avsnittet anges direktivets ändamål och tillämpningsområde samt ges definitioner av direktivets centrala termer (artiklarna 1 - 2). Det andra avsnittet innehåller bestämmelser angående minimiperioder för vila och andra bestämmelser om arbetstidens förläggning samt om begränsning av veckoarbetstiden (artiklarna 3 - 7). I det tredje avsnittet finns föreskrifter om natt- och skiftarbete samt arbetsrytm (artiklarna 8 - 13). Det avslutande fjärde avsnittet innehåller allmänna bestämmelser om bl.a. beräkningsperioder och avvikelser samt närmare anvisningar om införlivandet av direktivet i medlemsstaternas regelsystem (artiklarna 14 - 18).

Räckvidd och definitioner – artikel 1 och 2

I artikel 1 lägger man fast direktivets ändamål och räckvidd. Direktivet innehåller enligt denna artikel föreskrifter om minimikrav på hälsa och säkerhet för arbetstagarna vid förläggningen av arbetstiden (punkt 1). Artikel 1 räknar upp de olika viloperioder och begränsningar som omfattas av direktivet samt övriga bestämmelser angående natt- och skiftarbete samt arbetsrytm (punkt 2).

Angående räckvidden (tillämpningsområdet) anges i artikel 1 (punkt 3) att direktivet är tillämpligt på alla arbetsområden, såväl offentliga som privata i den betydelse som anges i artikel 2 i Rådets direktiv 89/391/EEG (det s k ramdirektivet) utan att det påverkar artikel 17 i arbetstidsdirektivet (artikel 17 anger vilka avvikelsemöjligheter som finns beträffande direktivets huvudbestämmelser). I artikel 2 i ramdirektivet står angivet att det direktivet är tillämpligt på alla arbetsområden, både privata och offentliga. Dock skall inte bestämmelserna i ramdirektivet tillämpas när särskilda omständigheter, som är typiska för vissa arbeten inom offentlig sektor, skulle medföra att verksamheten oundvikligen kommer i konflikt med direktivets bestämmelser. Som exempel på sådana verksamheter anges försvaret, polisen och viss civilskyddsverksamhet. Medlemsstaterna torde alltså ha visst utrymme att själva välja i vilken utsträckning bestämmelserna i ramdirektivet och därmed även avseende arbetstidsdirektivet, skall tillämpas inom nämnda områden. Medlemsstaterna skall dock i sådana fall iaktta de allmänna skyddsprinciper som direktivet ger uttryck för (artikel 2, punkt 2 andra stycket i ramdirektivet). Då arbete i arbetsgivarens hushåll är undantaget från ramdirektivets tillämpningsområde omfattas sådant arbete inte heller av arbetstidsdirektivet.

Artikel 1 undantar dock från direktivets tillämpningsområde: luft-, järnvägs-, väg- och sjötransporter, havsfiske liksom annat arbete till sjöss samt det arbete som utförs av läkare under utbildning (punkt 3).

Artikel 2 innehåller definitioner. Här vill vi peka på en olikhet mellan den engelska och den svenska versionen beträffande begreppet "arbetstid" (artikel 2). Enligt den engelska versionen av direktivet anges att med arbetstid avses: "... *any period during which the worker is working* (anm. vår understrykning), *at the employers disposal and carrying out his activity or duty..*". Motsvarande text enligt den svenska versionen lyder: "...*all tid (..) då arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande samt därvid utför aktiviteter eller uppgifter.*" Den engelska versionen uttrycker alltså tydligt att det krävs att arbete utförs för att arbetstid enligt direktivet skall anses föreligga. Detta framgår inte lika tydligt av den svenska versionen.

Dygnsvila – artikel 3

Artikel 3 har föreskrifter om att varje arbetstagare skall ha rätt till minst 11 timmars sammanhängande ledighet per 24-timmarsperiod. Från denna bestämmelse kan göras avvikelser enligt de förutsättningar som anges i artikel 17.

Raster – artikel 4

Artikel 4 anger att varje arbetstagare som har en arbetsdag längre än sex timmar har rätt till en rast. Direktivet beskriver dock inte närmare hur rasten skall vara utformad. Rastens utformning, bl.a. dess längd och förläggning, skall i stället bestämmas genom kollektivavtal eller, då sådana avtal inte kommer till stånd, genom nationell lagstiftning. Från denna bestämmelse kan göras avvikelser enligt de förutsättningar som anges i artikel 17.

Veckovila – artikel 5

Artikel 5 anger att alla arbetstagare under varje period om sju dagar, skall ha rätt till minst 24 timmars sammanhängande ledighet plus de 11 timmar arbetstagaren har rätt till i form av dygnsvila. I princip skall veckovilan omfatta söndag. Om sakliga, tekniska eller arbetsorganisatoriska förhållanden berättigar det får en ledighet om minst 24 timmar tillämpas. Veckovilan kan genomsnittsbäknas över 14 dagar. Från

bestämmelsen om veckovila kan göras avvikelser enligt de förutsättningar som anges i artikel 17.

Begränsning av veckoarbetstiden – artikel 6

Enligt artikel 6 skall veckoarbetstiden begränsas genom lagar och andra författningar eller genom kollektivavtal. Den genomsnittliga arbetstiden inklusive övertid för en arbetstagare får inte överstiga 48 timmar per sjudagarsperiod. Den genomsnittliga arbetstiden om 48 timmar får beräknas över en period om högst fyra månader. Beräkningsperiodens längd får utsträckas till sex eller i vissa fall tolv månader enligt de förutsättningar som anges i artikel 17. Avvikelsemöjligheter anges i artikel 17.1 samt i artikel 18.1 b, i.

Årlig semester – artikel 7

I artikel 7 föreskrivs att varje arbetstagare skall ha rätt till en årlig betald semester om minst fyra veckor i enlighet med vad som föreskrivs genom nationell lagstiftning eller praxis angående rätten till och beviljandet av en sådan semester. Artikeln innehåller också en regel om att semestern inte får bytas mot kontant ersättning utom då anställningen upphör.

Nattarbetets längd – artikel 8

Enligt artikel 8 får inte den normala arbetstiden för en nattarbetande överstiga i genomsnitt 8 timmar under varje 24-timmarsperiod. Om en nattarbetande har ett arbete som innebär särskilda risker eller stor fysisk eller mental ansträngning, får arbetstiden för den arbetstagaren inte överstiga 8 timmar under den 24-timmarsperiod då nattarbetet utförs. Vad som skall anses vara sådant särskilt betungande arbete skall definieras i nationell lagstiftning eller genom praxis eller i kollektivavtal. Vid sådana definitioner skall hänsyn tas till nattarbetets särskilda konsekvenser och risker. Från bestämmelsen om nattarbete kan göras avvikelser enligt de förutsättningar som anges i artikel 17. Regler om genomsnittsberäkning finns i artikel 16.

Hälsoundersökning och omplacering av nattarbetande till dagarbete – artikel 9

Nattarbetande skall enligt artikel 9 ha rätt till en kostnadsfri hälsoundersökning innan de börjar anställningen. Därefter skall den nattarbetande ha rätt till regelbundna sådana hälsoundersökningar. Nämnda

undersökningar skall omfattas av lagstadgad tystnadsplikt och får utföras inom den offentliga sjukvården. Om den nattarbetande har hälsoproblem som kan visas bero på nattarbetet skall han om möjligt omplaceras till dagarbete.

Garantier för nattarbete – artikel 10

Artikel 10 medger att medlemsstater, som så vill, får meddela särskilda regler, enligt villkor i nationell lagstiftning eller praxis, för vissa kategorier av nattarbetande som riskerar hälsa eller säkerhet genom sitt nattarbete.

Anmälan om regelbunden sysselsättning av nattarbetande – artikel 11

I artikel 11 anges att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att säkra att de arbetsgivare som regelbundet sysselsätter nattarbetande, anmäler detta till behöriga myndigheter om dessa begär det.

Skydd av hälsa och säkerhet – artikel 12

Enligt artikel 12 skall nattarbetande och skiftarbetare ha ett hälso- och säkerhetsskydd som motsvarar arten av deras arbete. För dessa arbetstagare skall vidtas skyddsåtgärder och finnas skyddsanordningar motsvarande de som finns för andra arbetstagare och anordningarna skall vara tillgängliga på alla tider av dygnet.

Arbetsrytm – artikel 13

En arbetsgivare som avser att organisera arbetet enligt en viss rytm skall enligt artikel 13 ta hänsyn till den allmänna principen om att anpassa arbetet till arbetstagaren, särskilt i syfte att lindra effekterna av monotona arbetsuppgifter och av arbete i ett förutbestämt tempo. Arbetsgivaren skall också ta hänsyn till kraven på hälsa och säkerhet för arbetstagarna, särskilt beträffande avbrott under arbetstiden.

Mer detaljerade gemenskapsbestämmelser – artikel 14

I artikel 14 läggs det fast att arbetstidsdirektivet inte skall tillämpas då det finns mer detaljerade krav beträffande vissa yrken eller arbeten i andra EG-bestämmelser.

Gynnsammare bestämmelser – artikel 15

I linje med artikel 118a i Romfördraget sägs det i artikel 15 att arbetstidsdirektivet inte får hindra medlemsstaterna att ha ur skyddssynpunkt längre gående bestämmelser nationellt. Sådana bestämmelser kan finnas i författning, administrativ praxis eller i kollektivavtal.

Beräkningsperioder – artikel 16

Artikel 16 anger att medlemsstaterna i fråga om vissa av de ovan angivna bestämmelserna får tillämpa olika beräkningsperioder. Sålunda medges beträffande tillämpningen av bestämmelsen om veckovila (artikel 5) en beräkningsperiod om högst 14 dagar. Angående bestämmelsen om begränsning av veckoarbetstiden (artikel 6) sägs det att medlemsstaterna får tillämpa en beräkningsperiod som inte överstiger fyra månader. Vid beräkning av arbetstiden under en sådan fyra-månadersperiod skall perioder av betald semester (som avses i artikel 7) och sjukfrånvaro antingen inte inkluderas i beräkningsperioden eller likställas med arbetstid. När det gäller nattarbetets längd (artikel 8) får staterna tillämpa en beräkningsperiod vars längd skall fastställas efter samråd med arbetsmarknadens parter på nationell eller regional nivå. Veckovilan om minst 24 timmar (artikel 5) skall inte inkluderas vid beräkningen av genomsnittet.

Avvikelser – artikel 17

I artikel 17 kan utläsas tre huvudsakliga kategorier av avvikelser:

1. en generell avvikelsemöjlighet för medlemsstaterna från artiklarna 3, 4, 5, 6, 8 och 16 för vissa speciella kategorier av arbetstagare, närmare bestämt de vars arbetstid inte mäts eller bestäms i förväg eller kan bestämmas av arbetstagarna själva. En icke uttömmande uppräknings av sådana arbetstagarkategorier görs i artikel 17.1;
2. avvikelser från artiklarna 3, 4, 5, 8, och 16 för vissa arbetsområden. En icke uttömmande uppräknings av arbetsområden som omfattas finns i artikel 17.2.1. Enligt artikel 17.2.2 får avvikelser göras från nämnda artiklar även vid onormala och oförutsedda händelser utom arbetsgivarens kontroll (punkt a), samt vid olycksfall eller då risken för olycksfall är överhängande (punkt b). Vidare kan avvikelser göras enligt artikel 17.2.3 från artiklarna 3 och 5 i fråga om skiftarbete i vissa fall samt i beträffande arbete som delas upp i perioder under dagens lopp, särskilt städarbete. Dessa avvikelser kan göras anting-

en av medlemsstaten direkt i lag eller andra författningsbestämmelser eller genom kollektivavtal;

3. avvikelser från artiklarna 3, 4, 5, 8, och 16 för samtliga arbetsområden. Dessa avvikelser får dock enligt artikel 17.3 endast göras genom kollektivavtal. Artikel 17.3 innehåller vidare föreskrifter angående arten av kollektivavtal som avses samt hänvisningar till olika nationella system för kollektivavtals verkningar. Av detta torde framgå att direktivet avser att ge utrymme för nationella variationer p.g.a. de olika system som finns i medlemsstaterna avseende kollektivavtal, deras status och verkningar.

Vid avvikelser enligt artikel 17.1 gäller som förutsättning att medlemsstaterna måste iaktta de allmänna principerna för arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Vid avvikelser enligt artiklarna 17.2 och 17.3 gäller som förutsättning att arbetstagarna måste få motsvarande kompensationsledighet eller – i undantagsfall när det av objektiva skäl inte är möjligt att bevilja sådan kompensationsledighet – lämpligt skydd.

Enligt artikel 17.4 får avvikelse enligt 17.2 och 17.3 inte leda till en längre beräkningsperiod för beräkning av veckoarbetstiden än sex månader. Om de allmänna principerna till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa iakttas, skall dock medlemsstaterna om sakliga, tekniska eller arbetsorganisatoriska skäl finns - ha möjlighet att tillåta kollektivavtal om beräkningsperioder som inte överstiger tolv månader.

Slutbestämmelser – artikel 18

Enligt artikel 18 skall medlemsstaterna senast den 23 november 1996 ha antagit de lagar eller andra författningar som är nödvändiga för att bestämmelserna i direktivet skall vara genomförda. Medlemsstaterna kan även överlåta till arbetsmarknadens parter att fastställa de nödvändiga bestämmelserna. Om så sker är dock medlemsstaterna de ansvariga för att direktivets bestämmelser efterlevs (punkt 1. a).

Direktivet ger en möjlighet för medlemsstaterna att inte tillämpa bestämmelsen i artikel 6 om begränsning av veckoarbetstiden. Om så sker skall dock medlemsstaten iaktta de allmänna principerna om skydd av arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Dessutom föreskriver artikel 18 (punkt 1. b, i) en rad ytterligare förutsättningar som medlemsstaten har att iaktta om den väljer att inte tillämpa artikel 6. Här kan nämnas att det krävs ett samtycke av den enskilde arbetstagaren att arbeta mer än 48 timmar i veckan i genomsnitt under en fyra-månadersperiod. Ar-

betstagaren får inte tillfogas skada av arbetsgivaren om han inte är beredd att ge sådant samtycke.

Medlemsstaterna medges också en möjlighet att inte omedelbart den 23 november 1996 ha bestämmelser om årlig betald semester som motsvarar artikel 7. Medlemsstaterna kan enligt artikel 18 (punkt 1. b, ii) under en övergångsperiod om högst tre år ha bestämmelser som endast ger rätt till tre veckors betald semester (och med samma villkor som i artikel 7 i övrigt).

Övriga bestämmelser i artikel 18 är av karaktären anvisningar för genomförandet av direktivet. Av dessa skall här endast nämnas punkten 3, vilken föreskriver en s.k. icke-regressionsbestämmelse. Där anges att direktivet inte får utgöra skäl att genomföra en sänkning av den allmänna skyddsniån för arbetstagarna i nationella bestämmelser. Det är däremot tillåtet att anta olika bestämmelser som följer av ändrade omständigheter, så länge direktivets minimiskydd efterlevs.

6.2.3 Språkliga skillnader i direktivet

Vi har konstaterat att det föreligger vissa språkliga skillnader i medlemsländernas versioner av direktivet. Det gäller flera av direktivets artiklar men det främsta intresset kan knytas till artiklarna 3-5 om dygnsvila, raster och veckovila. Beträffande dessa vill vi fästa uppmärksamheten på att vi i beskrivningen ovan använt oss av den engelska versionen av direktivet.

I den engelska versionen av direktivet sägs angående artiklarna 3-5 att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att se till: "*.. that every worker is entitled to a minimum daily rest period of 11 consecutive hours ...*" (för raster: "*... a rest break ...*", för veckovila: "*... a minimum uninterrupted rest period of 24 hours plus the 11 hours daily rest ...*").

I den svenska versionen i denna del används uttrycket "får". Det sägs att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att se till: "*... att varje arbetstagare får minst 11 timmars sammanhängande ledighet ...*" ("*... en rast..*", respektive "*... minst 24 timmars sammanhängande ledighet plus den 11 timmars dygnsvila ...*").

I artikel 9, angående hälsoundersökning, använder den engelska versionen åter ordet *entitled*. I den svenska versionen används i detta sammanhang orden *ha rätt till*.

Genom att även jämföra de engelska, franska och svenska versionerna i tre EG-direktiv: arbetstidsdirektivet samt direktiven om skydd för unga arbetstagare (94/33/EEG) och säkerhet och hälsa för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (92/85/EEG), har vi kunnat konstatera vissa olikheter också i de språkliga versionerna i samtliga direktiv.

Vad det handlar om är alltså hur de rättigheter respektive skyldigheter som anges i EG-direktiven kommer att lyda i de olika medlemsländernas språkversioner av direktivet. Det torde vara så att i varje enskilt fall görs den språkliga behandlingen av direktiven utifrån medlemsstaternas ibland olika metoder för att ange rättsliga förhållanden. Det som t.ex. enligt brittisk synsätt tydligen anges som en rättighet ("entitled to") för arbetstagaren blir enligt svenskt synsätt snarast en skyldighet för arbetsgivaren.

Det är visserligen så att direktiven vänder sig till medlemsländerna som, enligt den svenska versionen, "har att se till att varje arbetstagare får ..." etc. Detta kan naturligtvis i den införlivande svenska lagtexten enklast uttryckas så att arbetsgivaren åläggs en skyldighet att ... etc. Ett exempel på detta är EG:s arbetstidsdirektiv. Arbetsmiljöbestämmelser till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa finns i offentlighetslagstiftning (främst arbetsmiljö- och arbetstidslagarna) enligt vilken arbetsgivaren är skyldig att följa de i lagen angivna bestämmelserna. Staten tillser lagens efterlevnad och förfogar över ett sanktionssystem. Det är samtidigt enligt svenska förhållanden så att den personliga och kroppsliga integriteten är grundlagsskyddad, vilket innebär att läkarundersökningar enligt artikel 9 i arbetstidsdirektivet måste bygga på frivillighet och därmed uttryckas som en rättighet för arbetstagaren.

I vår redogörelse för artiklarna ovan har vi valt att utgå från den innebörd av direktivtexten som bygger på den engelska versionen, och som vi uppfattat som mest grundläggande. Vi återkommer till dessa aspekter på hur lagstiftningen skall uttrycka arbetstagarnas och arbetsgivarnas rättigheter respektive skyldigheter, när vi i nästa kapitel behandlar eventuella lagändringar.

6.3 Sammanfattande kommentarer

Vi har i detta kapitel redogjort för vårt delbetänkande om konsekvenserna av EG:s arbetstidsdirektiv samt direktivets huvudsakliga innehåll. I den översyn och förändring av den svenska arbetstidslagstiftningen som vi skall göra måste vi beakta EG-reglerna. Som nämndes i avsnitt 5.5 utgör EG:s arbetstidsdirektiv en anledning i sig till att göra tämligen genomgripande förändringar i den svenska arbetstidslagstiftningen. Vi återkommer i kapitel 7 till förslag om hur vi anser att EG-reglerna bör inarbetas i den svenska arbetstidslagen. I kapitel 10 redogör vi för på vilket sätt vi menar att de förslag som presenterats innebär att EG-direktivet kan anses införlivat i den svenska lagstiftningen.

7 Förslag till nya lagregler om arbetstid och semester

Inledning

Mot bakgrund av våra överväganden i de föregående kapitlen övergår vi nu till att ange vilka förändringar som bör göras i regelsystemet så att en större flexibilitet kan uppnås. Innan vi börjar skall emellertid något sägas om vilka utgångspunkter vi har valt för eventuella förslag till förändringar.

Som nämndes i avsnitt 5.7 anger våra utredningsdirektiv att en central utgångspunkt för kommittén skall vara att arbetstidsfrågorna även i fortsättningen så långt möjligt regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Därvid, sägs det, måste beaktas den enskilde arbetstagarens möjligheter till medinflytande och valfrihet vad gäller arbetstidens förläggning.

Då lagstiftningen på området är att betrakta som en skyddslagstiftning till förmån för arbetstagarna, framhöll vi i kapitel 5 att det inte kan bli fråga om att urholka detta skydd för att uppnå en större flexibilitet. Detta innebär samtidigt att klarhet så långt möjligt måste vinnas beträffande vilka regler som verkligen kan anses föranledda av hälso- och säkerhetsmotiv. Lagstiftningen syften och ändamål måste alltså klarläggas och renodlas.

Vi konstaterade i kapitel 4 att kollektiva arbetstidsförkortningar främst bör genomföras i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Vi kommer att utveckla våra överväganden angående detta i förevarande kapitel.

Kapitlet är disponerat enligt följande. Vi diskuterar först hur lagstiftningen kan förändras så att flexibiliteten ur både den enskilde arbetstagarens och verksamhetens intressen stärks (7.1). Detta avsnitt inleds med en allmän redogörelse för individuella rättigheter i arbetsrättslig lagstiftning (7.1.1). Vi föreslår därefter vilka förändringar som bör göras i arbetstidslagen, för att stärka den enskilde

arbetstagarens inflytande över sina arbetstidsförhållanden (7.1.2). Vi övergår sedan till ett förslag om att arbetstagaren skall ges en möjlighet att förfoga över sparad semesterledighet och sådan ledighet som överstiger fyra veckor på annat sätt än som hela dagar (7.1.3). I det följande tar vi upp flexibiliteten ur verksamhetssynpunkt (7.1.4), dispositiviteten i annan arbetsrättslig lagstiftning (7.1.5) och ger förslag om att möjligheten att i kollektivavtal anpassa lagens regler skall finnas på verksamhetsnivå (7.1.6). Därefter går vi i genom de nuvarande reglerna och möjliga förändringar med avseende både på reglernas syften och innehåll (7.2). Vi inleder avsnittet med en diskussion om regler som syftar till arbetstagarnas säkerhet och hälsa (7.2.1). När denna del i lagstiftningen är klarlagd, övergår vi till att diskutera de övriga reglernas syften och innehåll utifrån en annan utgångspunkt, nämligen arbetsmarknadsparternas ansvar för arbetstidsfrågorna (7.2.2). Därefter diskuterar vi förändringar i de regler som inte kan anses vara föranledda av arbetstagarens säkerhet och hälsa (7.2.3). Avslutningsvis i detta avsnitt redogör vi för ett antal överväganden som kan rubriceras som politiska signaler till arbetsmarknadens parter (7.2.4). Vi föreslår att parterna samt de enskilda arbetstagarna och arbetsgivarna ges ett större ansvar för arbetstidsfrågorna och därmed för tillämpningen av lagstiftningen på området. I följande avsnitt ger vi därför en redogörelse för den föreslagna lagstiftningens ändrade rättsliga karaktär (7.3). Därefter diskuterar vi en ny arbetstidslags tillämpningsområde (7.4). Vi avslutar kapitlet med några sammanfattande slutsatser (7.5).

7.1 Flexibilitet ur arbetstagar- och verksamhetssynpunkt

Vi diskuterar först i detta avsnitt hur lagstiftningen kan ändras så att den enskilde arbetstagaren sätts i centrum och därmed bättre förutsättningar skapas för ett inflytande som ger möjligheter för den enskilde arbetstagaren att påverka sina arbetstidsförhållanden. Därefter går vi över till en diskussion om flexibilitet ur verksamhetssynpunkt. Vad gäller den enskilde arbetstagaren kommer framställningen i mycket att handla om individens rättigheter. Vi skall därför inleda avsnittet med att undersöka hur enskilda arbetstagares rättigheter är reglerade i annan arbetsrättslig lagstiftning.

7.1.1 Allmänt om individuella rättigheter i arbetsrättslig lagstiftning

I de fall den arbetsrättsliga lagstiftningen ger arbetstagarsidan en möjlighet till inflytande och medbestämmande är det främst arbetstagar Kollektivet som blir bärare av de enskilda arbetstagarnas intressen. Det finns dock tvingande regler till skydd för de enskilda arbetstagarna i flertalet arbetsrättsliga lagar t.ex. i anställningsskyddslagen. Vidare finns det regler som ger individerna rätten att "förfoga" över sitt skydd. Som ett exempel på detta kan nämnas rätten att enligt semesterlagen avstå obetald semesterledighet samt att spara betald ledighet överstigande tjugo dagar. Dessa rättigheter förfogar endast den enskilde arbetstagaren över och avstående kan alltså inte ske i kollektivavtal.

I detta sammanhang är den arbetsrättsliga ledighetslagstiftningen av särskilt intresse. De lagar som mera renodlat tar sikte på rätt till ledigheter i olika avseenden, förutom semesterlagen, är föräldraledighetslagen, studieledighetslagen, svenskundervisningslagen, närståendevårdslagen och lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan (SIA-lagen). Det finns även annan lagstiftning med vissa ledighetsinslag, t.ex. i förtroendemannalagen, medbestämmandelagen, arbetsmiljölagen, kommunallagen och regeringsformen. Vidare kan nämnas lagen om delpensionsförsäkring, vilken ger en arbetstagare rätt att gå ned i arbetstid från 60 års ålder om denne kan komma överens med sin arbetsgivare om ett arbete på deltid. Det övergripande syftet med den ledighetslagstiftning som genomfördes på 1970-talet och senare var att skapa ökad valfrihet och välfärd för de anställda. I lagstiftningen slås fast de enskilda arbetstagarnas rätt till ledighet för olika ändamål.

Föräldraledighetslagen ger föräldrar rätt till hel ledighet eller till en förkortning av arbetstiden med hälften eller med en fjärdedel av normal arbetstid under vissa angivna perioder. Beträffande förläggningen av ledigheten säger lagen att *hel ledighet* får förläggas till den eller de dagar föräldern begär. Arbetstagaren skall dock samråda med arbetsgivaren och om det kan ske utan olägenhet för arbetstagaren, skall denne lägga sådan ledighet så att verksamheten kan fortgå utan påtaglig störning. Rätten att förlägga heltidsledigheten tillkommer endast den enskilde arbetstagaren efter samråd med arbetsgivaren, den kan alltså inte avtalas bort i ett kollektivavtal.

Vad gäller föräldraledighet som tas ut som en *förkortning av arbetstiden* föreskriver lagen att ledigheten i princip skall spridas till veckans samtliga dagar. Enligt prop. 1977/78:104 uppnås lagens mål i den här delen, dvs. att möjliggöra en meningsfull samvaro mellan förälder och barn samt att förkorta vistelsetider på daghem o.dyl., av en daglig förkortning. Även angående denna ledighet skall arbetstagaren samråda med arbetsgivaren. Om inte överenskommelse träffas bestämmer arbetsgivaren över ledighetens närmare förläggning. Dock får inte utan arbetstagarens samtycke ledigheten delas upp under dagen eller förläggas till annan tid än arbetsdagens början eller slut. Detta är en tvingande regel som endast den enskilde arbetstagaren förfogar över, den kan alltså inte avtalas bort i ett kollektivavtal. Innebär arbetsgivarens beslut att arbetstagarens önskemål inte tillgodoses skall denne samt berörd arbetstagarorganisation underrättas om beslutet. I propositionen om föräldraledighetslagen framhölls att frågan om ledighetens förläggning i första hand borde lösas genom överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Dessa kan alltså komma överens om att förlägga ledigheten till viss eller vissa av veckans dagar. Vidare skall sägas att lagen inte hindrar att arbetsgivare och arbetstagare kommer överens om att ledigheten används så att arbetstiden blir en annan än trekvartstid eller halvtid.

I kapitel 8 redovisar vi ett förslag till ändring i föräldraledighetslagen.

Studieledighetslagen ger arbetstagaren rätt till behövlig ledighet för att undergå utbildning. Arbetstagaren ges i princip rätten att bestämma vilken tid ledigheten skall pågå och hur ledigheten skall förläggas. Arbetsgivaren har dock rätten att uppskjuta ledigheten till senare tid än arbetstagaren begärt. Om detta sker skall arbetstagaren och fackliga organisationen genast underrättas om skälen för beslutet. Om arbetstagaren inte har fått påbörja sina studier inom två år efter framställan till arbetsgivaren, har han eller hon rätt att få saken prövad i domstol. Vid sådan prövning skall hänsyn tas till såväl arbetstagarens önskemål som till att verksamheten hos arbetsgivaren kan fortgå utan allvarlig störning.

SIA-lagen innehåller bestämmelser som säger att ledigheten inte får förläggas så att den medför väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet. **Förtroendemannalagen** säger att ledighetens förläggning inte får leda till allvarlig störning av verksamheten hos arbetsgivaren.

Enligt **semesterlagen** skall fyra veckor av semesterledigheten i princip förläggas under perioden juni - augusti. Om arbetsgivaren vill genom-

föra förändringar av detta skall denne primärförhandla med facklig organisation enligt medbestämmandelagen. Om det finns ett kollektivavtal om semester kan naturligtvis ytterligare villkor vara avtalade. Företräds arbetstagaren inte av sådan organisation skall arbetsgivaren samråda direkt med denne. Principen är att om man inte kommer överens, bestämmer arbetsgivaren om inte annat har avtalats. Beträffande förläggningen av semester överstigande de fyra veckorna skall arbetsgivaren samråda med den enskilde arbetstagaren om han inte redan har förhandlat med facket. Kommer man inte överens beslutar arbetsgivaren om inte annat avtalats. Arbetstagaren skall underrättas om beslutet. Arbetstagaren bestämmer i princip under vilket år den sparade semestern skall tas ut. Den närmare förläggningen av den sparade semestern bestäms dock av arbetsgivaren om inte annat har avtalats. Arbetstagaren har emellertid rätt att ta ut den sparade ledigheten i anslutning till årets semester.

I avsnitt 7.1.3 redovisar vi ett förslag till ändring i semesterlagen.

Sammanfattningsvis kan sägas att lagstiftaren har gett den enskilde arbetstagaren rätt till ledighet för olika ändamål genom ledighetslagstiftningen. Rätten i sig kan endast arbetstagaren disponera över. Regler finns dock om hur ledigheten får tas ut. Syftet med utformningen av dessa regler är att balansera de olika intressena; arbetstagarens önskemål och verksamhetens bedrivande samt, i viss mån, arbetsgavarkollektivets intressen. Ledighetslagstiftningens syften, innehåll och metod att balansera olika intressen är särskilt intressanta då den enskildes inflytande i arbetstidshänseende diskuteras.

Kanske är det så att arbetstidsförhållanden, precis som de ledighetsförhållanden som just berörts, särskilt passar för en lagstiftning som i större utsträckning än idag utgår från den enskilde arbetstagaren. Det är naturligtvis en skillnad mellan ledighets- och arbetstidsregler. I avvägningen mellan den enskildes intressen och verksamheten hos arbetsgivaren vad gäller ledighet, talar lagstiftningen om att *påtaglig störning* eller *väsentlig olägenhet* inte får uppstå i verksamheten till följd av ledigheten. Om så är fallet väger lagstiftningen över till verksamhetens "fördel". Vid en diskussion om flexibel arbetstid handlar det ju om en del av verksamheten, en anställds arbetstid, som från verksamhetens synvinkel måste förfogas över och förläggas på mest rationella sätt. Det vore därför mer naturligt att i detta sammanhang tala om att arbetstagarens intressen av en viss arbetstid skall vara *förenliga med verksamhetens krav*.

7.1.2 Hur genomföra ett större inflytande för den enskilde arbetstagaren?

En rimlig utgångspunkt för arbetstidens längd och förläggning på olika arbetsplatser är att arbetsgivaren så långt möjligt tillgodoser de enskilda arbetstagarnas önskemål. Att så sker har framgått vid många av de arbetsplatsbesök som kommittén har genomfört. Även om arbetsmarknaden idag präglas av en stor arbetslöshet förtjänar det att påpekas att företag och förvaltningar borde ha åtskilligt att vinna i rekryteringshänseende på arbetstidsförhållanden som försöker tillgodose de anställdas olika önskemål.

Är då lagstiftning om den enskilde arbetstagarens inflytande nödvändig? En rad skäl talar för det. Att lagstiftningen tar i beaktande den enskilde arbetstagarens inflytande torde till att börja med ha ett principiellt värde. Det handlar om att slå fast en princip inom ett område som i mycket präglas av arbetsgivarens arbetsledningsrätt och överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Principen skulle kunna leda till att det blir naturligt att lyssna till enskilda arbetstagares önskemål; att arbetsgivaren uppmanas att samråda med arbetstagaren och komma överens med denne om en arbetstidslösning som passar båda. Den positiva utveckling som pågår vid många arbetsplatser understöds av en sådan påminnelse av lagstiftaren. Enskilda hänsynstaganden blir en del av arbetsorganisationen på ett tydligare sätt. En ökad betoning på den enskilde arbetstagaren borde medföra att denne blir mer direkt involverad i bestämmandet av sin egen arbetstidssituation.

Våra överväganden tar sin utgångspunkt i arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet. Det är arbetsgivaren som har ansvaret för verksamhetens bedrivande och nås inte enighet har arbetsgivaren beslutanderätten. Arbetsgivaren är även skyldig att tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med arbetsmiljölagen. Arbetstagarens inflytande kan alltså inte innebära en rätt att bestämma. Den arbetsrättsliga rättsgrundsatsen att det är arbetsgivaren som ytterst har beslutanderätten bör emellertid kunna nyanseras, utan att beslutanderätten träds för när.

Vi föreslår en regel om inflytande för arbetstagaren som innebär dels en "arbetsorganisatorisk princip" om att arbetet organiseras så att hänsyn kan tas till arbetstagares olika behov och önskemål, och dels att principens rättsliga innebörd konkretiseras.

Den "arbetsorganisatoriska principen" skulle alltså ange att den enskilde arbetstagaren bör stå i centrum för arbetstidens planering och

förläggning samtidigt som arbetstagaren påminns om att verksamheten måste kunna bedrivas på mest rationella sätt. Detta borde kunna leda till samråd och överenskommelser. Det är också rimligt att anta att de enskilda arbetstagarna varierande behov och önskemål kan medföra förbättrade möjligheter till flexibilitet i organisationen. Att arbetstiden har betydelse för människans hela livssituation har vi diskuterat i avsnitt 5.4. Det är därför viktigt att lagstiftningen i detta sammanhang ger uttryck för att arbetets organisering, inbegripet arbetstidens planering och förläggning, har stor betydelse för både kvinnors och mäns möjligheter att förena förvärvsarbete med familjeliv och socialt liv i övrigt. Det är därför även lämpligt att i detta sammanhang erinra om bestämmelserna i jämställdhetslagen (1991:433).

Det skall framhållas att den "arbetsorganisatoriska principen" måste verka inom gällande lagars och avtals ramar. Vi vill betona att ett ingånget kollektivavtal om arbetstidsfrågor inte på grund av den regel vi vill föreslå skall kunna rättsligt ifrågasättas. Att arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal inte kan träffa en överenskommelse som strider mot avtalet framgår av 27 § medbestämmandelagen. Finns det ett kollektivavtal om arbetstidens förläggning enligt t.ex. olika skiftsystem eller turlistor eller angående nattarbete, är det alltså dessa avtalsbestämmelser som ytterst avgör om den enskilde arbetstagaren, vars arbete faller inom avtalsområdet, kan få sina önskemål tillgodosedda. Vi vill emellertid särskilt understryka att den princip som vi vill införa bör ha en vägledande funktion i den meningen att de kollektivavtal som träffas faktiskt bör möjliggöra att det tas hänsyn till olika arbetstagares behov och önskemål, inom ramen för de krav som verksamheten ställer.

Den del av lagen som rättsligt skall konkretisera innehållet i principen innebär att den enskilde arbetstagaren skall kunna få sina önskemål prövade av arbetsgivaren. Därvid måste det ställas krav på att arbetstagaren skall få sina önskemål tillgodosedda, om de är förenliga med verksamhetens krav. Arbetsgivaren skulle således ha en skyldighet att beakta arbetstagarens önskemål om det kan ske med hänsyn till verksamhetens krav. Vad verksamheten kräver måste ytterst avgöras av arbetsgivaren. Detta ligger i sakens natur och följer av arbetsrättsliga grundsatser. I bedömningen av vad som skall anses ligga i verksamhetens krav torde ligga att arbetsgivaren även har att ta hänsyn till övriga arbetstagares önskemål och behov. Enligt vad som framkommit vid våra arbetsplatsbesök och den litteratur vi tagit del av bygger arbetsorganisationen inom många verksamheter redan i dag på decentralisering och självstyrning. Detta innebär att arbetstagarna i arbetslaget eller

enheten själva organiserar arbetet och därmed kommer överens om arbetstider o.dyl. utifrån kännedom om verksamhetens krav. Detta är en utveckling som kan förväntas fortsätta och som skulle kunna understödjas av den regel vi vill införa i arbetstidslagstiftningen.

Lagstiftningen vare sig kan eller skall alltså, varken i lagtexten eller i lagförarbetena, ange vad som är verksamhetens krav. Detta är uteslutande för arbetsgivaren att bestämma. Av detta följer att det inte heller kan bli fråga om att i domstol rättsligt pröva vad som i ett enskilt fall är verksamhetens krav. Lagstiftningen kan däremot ange att arbetstagaren har rätt att få av arbetsgivaren pröva sina önskemål och att en sådan prövning skall ske sakligt. Den får alltså inte ske godtyckligt eller på annat sätt otillbörligt. Med detta avses att arbetsgivaren i sin prövning måste beakta endast sådana omständigheter som rör verksamheten och som har betydelse för verksamhetens bedrivande. I bedömningen av verksamhetens krav torde, som nämnts, även ingå de övriga anställdas behov och önskemål. Vi föreslår inte heller att arbetstagaren skall ange vilka skäl han eller hon har för visst framfört önskemål.

Om arbetstagarens önskemål inte kan bli tillgodosedda skall skälen för detta redovisas för honom eller henne. Detta innebär en skyldighet för arbetsgivaren att ge en motivering till varför arbetstagarens önskemål inte tillgodoses. Vi menar att detta stärker kravet på saklighet i arbetsgivarens prövning. Om svaret måste motiveras blir det svårare för arbetsgivaren att ange svepskäl eller andra ovidkommande orsaker till varför önskemålen inte tillgodoses.

Arbetstagarens fackliga organisation har naturligtvis möjlighet att begära förhandling med arbetsgivaren i dessa frågor enligt reglerna i medbestämmandelagen. Ytterst skall emellertid finnas möjlighet för arbetstagaren att få arbetsgivarens bedömning av sina önskemål prövad i domstol. Det skall dock åter framhållas att domstolens prövning endast kan avse den del som gäller sakligheten i arbetsgivarens bedömning. Det kan alltså inte komma i fråga att domstolen gör en prövning av om arbetsgivaren gjort en riktig bedömning av vad verksamheten kräver.

Vi vill särskilt påpeka att vi ser en tydlig fördel i att inte ha en detaljreglering av förfarandet för det fall att arbetsgivaren inte tillgodoser arbetstagarens önskemål. Beroende på olikheter i förutsättningar i de olika verksamheterna och i arbetstagarnas önskemål kan omöjligen förutses alla tänkbara situationer då denna rättighet kommer att aktualiseras. En allmänt hållen rättighet speglar bättre detta förhållande.

Vidare vill vi lyfta fram ett synsätt som bygger på en dialog mellan arbetsgivaren och de anställda, snarare än att föreskriva ett rättsligt förfarande. I detta avseende torde den föreslagna regeln i mycket vara en slags kodifiering av ett förhållningssätt mellan arbetsgivare och arbetstagare, vilket stämmer väl överens med det synsätt som i stor utsträckning redan torde gälla på arbetsmarknaden.

Rätten för arbetstagaren bör innefatta att från tid till annan framföra och få av arbetsgivaren sakligt prövat, önskemål om en annan arbetstid än det han eller hon anställts för. Det är naturligt att ett ökat inflytande för den enskilde arbetstagaren omfattar både frågor om arbetstidens förläggning och längd. Det har framhållits att behov och förmåga varierar över åren och att arbetstagarens arbetstidssituation måste kunna ses även i detta, längre tidsperspektiv. I dag domineras debatten av de deltidsanställdas önskemål om längre arbetstid. Men det finns även arbetstagare som har önskemål om att minska sin arbetstid, i andra fall än de som följer av ledighetslagstiftningen. Det ligger i sakens natur att verksamhetens storlek kan ha betydelse för i vilken utsträckning olika önskemål kan tillgodoses. En större verksamhet bör normalt ha bättre förutsättningar än en mindre att hitta lösningar som passar både arbetstagaren och arbetsgivaren. Förutsättningarna att tillgodose önskemålen blir emellertid en del i avvägningen beträffande verksamhetens krav och det finns därför inte anledning att i lagstiftningen göra någon åtskillnad mellan stora och små verksamheter. Principen bör gälla generellt.

Vad blir följden om en arbetstagares önskemål om att gå upp i arbetstid framställs samtidigt som det föreligger företrädesrätt till återanställning enligt 25 § LAS? Av LAS och Arbetsdomstolens praxis (se bl.a. AD 1986 nr 50) följer att företrädesrätten till återanställning endast kan göras gällande i en nyanställningssituation. Det står dessutom arbetsgivaren i princip fritt att täcka ett arbetskraftsbehov på annat sätt än genom nyanställning. För att en företrädesberättigad skall anses förbigången krävs att någon som inte tidigare varit anställd hos arbetsgivaren anställs för att utföra arbete som företrädesrätten avser, eller att arbetsgivaren förfarit otillbörligt i syfte att kringgå reglerna i LAS (se AD 1996 nr 96). Om en arbetstagare som redan är anställd hos arbetsgivaren vill gå upp i arbetstid och kan komma överens med arbetsgivaren om detta, kan det naturligtvis normalt inte anses att den arbetsgivare förfar otillbörligt, som genom att tillämpa den regel vi vill införa, tillmötesgår arbetstagarens önskemål.

Vad gäller då om det är arbetsgivaren som vill göra förändringar i arbetstagarens arbetstidsförhållanden? Arbetsrättsliga grundsatser och Arbetsdomstolens praxis innebär att förändringar som ligger inom anställningens ram kan beslutas om av arbetsgivaren ensam. Arbetsgivaren kan visserligen vara skyldig att förhandla med arbetstagarorganisation enligt MBL 11-13 §§. Vissa för arbetstagaren särskilt genomgripande förändringar kräver enligt arbetsrättslig praxis godtagbara skäl, som kan prövas av domstol. Den regel vi vill införa torde inte medföra några förändringar av rättsläget. Vi menar likväl att principen om att varje arbetstagares önskemål skall sakligt prövas och tillgodoses, måste upprätthållas även i situationer då det är arbetsgivaren som tar initiativet till förändringar. Förhandlingsskyldighet enligt reglerna i MBL föreligger som sagt. Och arbetsgivaren måste naturligtvis kunna träffa en överenskommelse med arbetstagarnas fackliga organisation eller, om överenskommelse inte träffas, själv bestämma om förändringarna. Därefter får sakligt prövas eventuella önskemål som framförs av enskilda arbetstagare med anledning eller mot bakgrund av de ändrade arbetstidsförhållandena.

7.1.3 Större flexibilitet beträffande semesterledighet över fyra veckor

Vi övergår därmed till att diskutera hur en förändring av semesterlagen kan medföra en större flexibilitet för arbetstagaren. Idag kan som nämnts endast hela betalda semesterdagar utöver fyra veckor sparas. De skall tas ut som hela dagar inom fem år. Vi vill föreslå att arbetstagaren ges en rätt att komma överens med sin arbetsgivare om hur de sparade dagarna och den del av årets semester som överstiger fyra veckor skall förfogas över, t.ex. att ta ut ledigheten på annat sätt än som hela dagar.

Fem sparade dagar är ju i de flesta fall lika med fyrtio timmar. Om arbetstagaren sparar i fem år skulle han eller hon det sjätte kunna förkorta sin arbetstid med ca fem timmar vecka eller förlägga de 200 sparade timmarna på annat sätt. Det skall nämnas att många arbetstagare genom kollektivavtal har en längre semesterledighet än 25 dagar (40 procent enligt Folke Schmidt, Löntagarrätt s 278). Rätten att spara semester överstigande fyra veckor kan alltså leda till att ett än större antal timmar kan komma att förfogas över. Dessutom tillkommer den semester som infaller under året. Vi menar dessutom att arbetstagaren skall ges en rätt att komma överens med sin arbetsgivare om att välja

bort den spärr lagen innehåller idag om att den sparade ledigheten skall tas ut inom fem år. Detta skulle ytterligare förbättra arbetstagarens möjligheter att flexibelt förfoga över ledigheten, t.ex. genom att ta ut den i form av kortare arbetstid, över delar av yrkeslivet. Här kan också nämnas att sparad semesterledighet naturligtvis kan kombineras med kompensationsledighet till en individuell arbetstidsbank.

Vårt förslag öppnar alltså för överenskommelser mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Hur skall då förfaras om man inte kommer överens? Då förslaget om en friare förfogandemöjlighet över en del av semestern knyter an till våra förslag om arbetstagarens inflytande över sin arbetstidssituation, menar vi att de bör utformas på likartat sätt. Detta innebär alltså att arbetsgivaren har att sakligt pröva arbetstagarens önskemål om uttaget av den sparade semestern och den del av årets semester som överstiger fyra veckor. Önskemålen skall tillgodoses om de är förenliga med verksamhetens krav. Här nöjer vi oss med att hänvisa till vad vi ovan anfört beträffande arbetstagarens inflytande över sin arbetstid.

7.1.4 Lagreglernas tillämpning på verksamhetsnivå

Beträffande flexibilitet ur verksamhetssynpunkt nämnde vi i avsnitt 5.7 ovan att vi vill förändra lagstiftningen så att den på ett tydligare sätt skall möjliggöra variationer i och anpassningar av arbetstidsförhållanden på den nivå där verksamheten bedrivs.

Möjlighet till variationer i arbetstidsförhållandena, beroende på verksamhetens art, de anställdas önskemål m.m., bestäms av reglernas utformning. En regel som t.ex. föreskriver rast men som inte anger när rasten skall tas ut, möjliggör att förläggningen av rasten bestäms på arbetsstället. En regel som anger en övre gräns för veckoarbetstiden, men som inte anger ett högsta antal timmar varje vecka, möjliggör att variationer i arbetstidsuttag bestäms på arbetsstället. Flexibilitet ur verksamhetssynpunkt beror alltså på i vilken utsträckning reglernas utformning möjliggör variationer i arbetstidsförhållanden på den nivå där reglerna faktiskt skall tillämpas. Arbetsmiljölagen utgår från det enskilda arbetsstället och föreskriver att lagens ändamål skall uppnås främst genom ett lokalt arbetsmiljöarbete. I avsnitt 7.2 utvecklas våra tankar om regleringen av arbetstiden på verksamhetsnivån i anslutning till vår genomgång av nuvarande och tänkta nya arbetstidsregler.

Av betydelse för flexibiliteten är emellertid även lagstiftningens dispositivitet, dvs. i vilken utsträckning arbetsmarknadens parter kan avvika från lagreglerna och därmed anpassa dem till olika verksamheters skiftande behov. Det följer av våra utredningsdirektiv att vi skall bibehålla ett system enligt vilket arbetsmarknadens parter så långt möjligt ansvarar för arbetstidsfrågorna. I detta ligger naturligtvis att bibehålla arbetstidslagstiftningens dispositivitet där så är möjligt.

Av betydelse ur verksamhetssynpunkt torde även vara på vilken nivå kollektivavtal om anpassningar av lagreglerna kan träffas. Det är främst den senare aspekten som skall bli föremål för diskussion i detta avsnitt. Arbetstidslagen föreskriver att avvikelser från lagreglerna får ske men förutsätter att det är central arbetstagarorganisation som antingen skall ingå eller godkänna avtalet. Är denna förutsättning uppfylld säger lagen emellertid ingenting om begränsningar som kollektivavtalsparterna har att iaktta. Fr.o.m. 23 november i år gäller dock att EG:s arbetstidsdirektiv måste iakttas vid avvikelser från arbetstidslagen. Kravet på central arbetstagarorganisations medverkan har syftat till att säkerställa att det skydd lagstiftningen föreskriver inte efterges om lagen avtalas bort.

Innan vi närmare överväger vilka förändringar som kan tänkas i syfte att uppnå ett större mått av flexibilitet på verksamhetsnivå i detta avseende pekar vi i nästa avsnitt på motsvarande regleringar i annan arbetsrättslig lagstiftning.

7.1.5 Dispositiviteten i annan arbetsrättslig lagstiftning

Den arbetsrättsliga lagstiftningen är i stor omfattning dispositiv. Lagstiftningen är emellertid i huvudsak dispositiv till förmån för avvikelser i kollektivavtal, främst avtal som slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation. Vanligtvis gäller att det endast är vissa av reglerna som är dispositiva, medan lagens huvudprinciper är tvingande. Sålunda är regeln i lagen om anställningsskydd om att uppsägning måste vara sakligt grundad tvingande, bestämmelsen om uppsägnings-tid är emellertid dispositiv. Likaledes är rätten till ledighet enligt föräldraledighetslagen och till semester enligt semesterlagen tvingande, medan vissa andra regler i dessa lagar är dispositiva, t.ex. föräldraledighetslagens bestämmelse om anmälan om ledighet och semesterlagen bestämmelse om semesterår och intjänandeår. Arbetstidslagen är

dispositiv i sin helhet, arbetsmiljölagen är dock en helt igenom tvingande lag.

Främst gäller alltså att avvikelser i syfte att anpassa lagarnas regler är tillåtna endast genom medverkan av central arbetstagarorganisation. Detta gäller t.ex. vid avvikelser från lagen om anställningsskydd, samt föräldra- och studieledighetslagarna. Det är dock av lagstiftaren förutsatt att den centrala arbetstagarorganisationen kan överlåta till den lokala att avtala om avvikelser från dispositiv lagstiftning, t.ex. i förarbetena till LAS, prop. 1973:129, s. 233.

I medbestämmandelagen finns emellertid inget krav på att avvikelser skall ske genom medverkan av central facklig organisation. Lagen tar snarare sin utgångspunkt i arbetsplatsen, och föreskriver att lagens syften – medbestämmande för arbetstagersidan i arbets- och företagsledning – skall uppnås genom lokala förhandlingar. Därav följer att även avvikelser från lagen kan avtalas lokalt.

Även arbetstidslagen innehåller ett stadgande av innebörd att för vissa av lagens bestämmelser kan avtalas om avvikelser lokalt. Sådana avtal gäller emellertid endast för begränsad tid: en månad från dagen för avtalets ingående.

Detsamma gäller för semesterlagen, i vilken huvudprincipen är att avvikelser förutsätter medverkan av central facklig organisation, men där avvikelse genom lokalt kollektivavtal kan göras beträffande vissa bestämmelser. Sålunda kan man lokalt avtala om annan semestertid än juli-augusti och om kortare sammanhängande ledighet än fyra veckor.

7.1.6 Bör möjlighet till anpassningar av lagreglerna finnas på verksamhetsnivå?

Arbetstiden är en central del i en rationell produktion och i arbetsorganisationen. Att anpassning kan ske av regler som fastställs centralt i lag eller avtal är således av stor betydelse för företag och förvaltningar. I den mån det skall vara möjligt att avvika från lagreglerna, bör avvikelsemöjligheten – och därmed anpassbarheten till verksamhetens behov – finnas på den nivå där reglerna skall tillämpas? Motsatt fråga kan emellertid också ställas: är det nödvändigt att ändra lagstiftningen i det här avseendet? Inte minst de arbetsplatsbesök som vi har genomfört visar ju att lokala anpassningar redan sker.

Nu gällande dispositivitet bygger på tanken att det måste vara möjligt att anpassa arbetstidslagstiftningen till olika branschbehov. Det verkar emellertid klart att olikheterna i verksamhet, och därmed behovet att anpassa regelverket, inte endast handlar om olikheter mellan branscher. Olikheter i behov och förutsättningar finns i högsta grad även på företag- och förvaltningsnivå, och det skall framhållas att detta även handlar om olika behov och förutsättningar bland de anställda. Ett borttagande av kravet på medverkan av central facklig organisation skulle därmed vara en signal från lagstiftaren att de lokala anpassningsbehoven tillmäts större betydelse.

Det har dock hittills ansetts att avvikelsemöjligheten skall finnas på central nivå på arbetstagens sida för att säkerställa att lagstiftningens skyddsnivåer inte eftersätts. Skyddsaspekten torde således bli avgörande beträffande valet av nivå för möjliga avvikelser. Går det därför att resonera annorlunda i denna fråga idag än vid tidigare lagstiftningsarbete? Vi menar att det finns skäl som talar för det.

För det första avser vi att stärka den enskilde arbetstagen i arbetstidshänseende. För det andra skall påminnas om EG-direktivet, vilket – som vi konstaterade redan i delbetänkandet i höstas – medför begränsningar i arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet. EG-direktivet syftar till arbetstagens säkerhet och hälsa.

Det bör dock inte ankomma på lagstiftaren att föreskriva att verksamhetsanpassningen måste ske på lokal nivå på arbetstagens sida. Det kan tilläggas att lagstiftaren inte har tagit ställning till på vilken nivå avtalen skall slutas eller godkännas på arbetsgivarsidan. Vi menar att det främst är en intern fråga som bör beslutas inom varje organisation och att detta bör gälla även på arbetstagens sida. I detta sammanhang kan nämnas att EG-direktivet medger avvikelser från de centrala bestämmelserna i direktivet, genom kollektivavtal på nationell eller regional nivå. Men även på en lägre nivå om det tillåts i de nationella eller regionala avtalen. Det är således för organisationerna att själva bestämma på vilken nivå det bör ske. Vi menar därför att inte heller EG-direktivet föranleder att lagstiftaren måste föreskriva på vilken nivå avvikelser skall beslutas.

7.2 Nuvarande regler och möjliga förändringar - diskussion om innehåll och syften

I detta avsnitt går vi igenom arbetstidslagens nuvarande bestämmelser om ordinarie arbetstid, övertid, nödfallsövertid, mertid, jourtid och beredskap samt reglerna om vila och avbrott i arbetet. I anslutning till nämnda regler redogör vi dessutom för vilka förändringar vi anser vara motiverade. Det främsta motivet för denna genomgång är att försöka uttröna syftena bakom arbetstidslagens nuvarande regler samt diskutera syften och innehåll i nya bestämmelser. Som vi konstaterade i avsnitten 5.4 och 5.7 kan en större flexibilitet i regelsystemet endast skapas inom skyddslagstiftningens ram. Vi måste därför klarlägga och renodla lagreglernas syften.

På varje punkt presenterar vi förslag till förändringar vad gäller de olika reglernas innehåll. Först ger vi emellertid en översikt över innehållet i den rapport som kommittén beställt om sambanden mellan olika arbetstidsförhållanden och hälsa och säkerhet.

7.2.1 Regler till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa

Vad säger vetenskapen?

På uppdrag av kommittén har de vetenskapliga rönen om sambandet mellan arbetstid och hälsa sammanställts av professor Torbjörn Åkerstedt vid Statens Institut för Psykosocial Miljömedicin. Vi ger inledningsvis i detta avsnitt en kort resumé av rapporten. För rapporten i sin helhet hänvisar vi till bilaga 12.

Rapporten behandlar hur oregelbundna arbetstider påverkar hälsan – huvudsakligen hjärt- och kärlsjukdomar, mag- och tarmsjukdomar, sömn, vakenhet och trötthet samt olycksrisk. Vidare diskuteras olika aspekter på mängden arbete och arbetstagarens inflytande på sin arbetstid. Rapporten tar upp ett antal metodproblem som uppkommer vid undersökningar av hälsa och ohälsa kopplad till olika arbetstidsförhållanden. Vad gäller t.ex. skiftarbete innebär det urval som sker till sådant arbete, att skiftarbetande från början förmodligen är friskare än andra anställda. Likaså är det de friskaste som stannar kvar i skiftarbete. Slutsatsen blir alltså att skiftarbetare utgör ett positivt urval med avseende på hälsa.

Hälsoeffekterna av arbetstider har ett nära samband med dygnsrytm och sömn. Så gott som alla fysiologiska och psykologiska funktioner pendlar mellan höga och låga värden under en period om 24 timmar, funktionerna uppvisar således ett rytmiskt beteende under en 24-timmarsperiod. Anpassning av dygnsrytmen till natt- eller morgonarbete är svårt. Bl.a. beroende på dygnsljusets inverkan på människan kan inte ens de ständigt nattarbetande helt anpassa sin fysiologi till nattarbete. Sömnens funktion är inte helt utredd men minimibehovet av sömn tycks ligga omkring 6,5 timmar – på lång sikt. På kort sikt, från dag till dag, har en sömnminskning från 8 till 6 timmar endast en marginell inverkan. Sömnbrist kompenseras framförallt med en mer intensiv djupsömn.

Kroppens biologiska dygnsrytm är alltså inställd på aktivitet under dagtid och vila under nattetid. Då människan endast marginellt anpassar sig till natt- eller morgonarbete genomförs sådana arbetspass i stark konflikt med de biologiska förutsättningarna för arbete. Skiftarbete, särskilt natt- och morgonskift, ger kraftiga akuta sömnstörningar, sänkt prestationsförmåga och ökad olycksrisk. Det finns studier som visar ett klart samband mellan skiftarbete där nattarbete ingår och hjärt- och kärlsjukdom.

Oregelbundna arbetstider förefaller tydligt kopplade till framförallt mag- och tarmsjukdomar. Studier visar också att oregelbundna arbetstider medför vissa sociala störningar, framförallt vad gäller deltagande i regelbundna aktiviteter, och att kvinnor drabbas hårdare än män, sannolikt beroende på ett större ansvar för familjen.

I Sverige och internationellt finns det en trend mot långa arbetspass och komprimerade arbetsveckor. Längre arbetspass över ett färre antal dagar ger en längre sammanhängande ledighet och färre resor till och från arbetet. En rad fördelar kan vinnas – t.ex. kan förutsättningarna för samvaro med barnen förbättras, och minskade kostnader för barntillsyn – om föräldrarna kan förlägga sina arbetspass till olika dagar.

Det finns inte några etablerade vetenskapliga kriterier för maximal arbetstid. Det är i stället, framhåller rapporten, kraven på återhämtningstid, dygns- och veckovila, som sannolikt utgör den yttersta begränsningen ur fysiologisk synpunkt. Detta innebär att schemalagda arbetspass aldrig bör överstiga 13 timmar. Om arbetet är tungt, stressande, monotont eller på andra sätt belastande bör arbetspasset inte överskrida åtta timmar. Det framhålls dock att det saknas avgörande

forskning för att mera exakt kvantifiera sambandet mellan långa arbetspass och hälsa/säkerhet.

Vad gäller arbetstidens totala omfattning, i vilken alltså ingår även övertid, sägs i rapporten att effekter på hälsa och säkerhet är uppenbart individuell. Ålder, kön, hälsostatus, familjesituation m.m. har stor betydelse. För yrken med måttlig belastning torde den övre gränsen för arbetstidens totala omfattning ligga någonstans mellan 48 och 56 timmar i veckan. Avgörande forskning saknas dock.

Vad slutligen gäller arbetstagarnas möjligheter till inflytande över sina arbetstidsförhållanden, visar studier att den viktigaste enskilda faktorn bakom en positiv inställning till arbetstiden är graden av upplevt inflytande. Inställningen till arbetstiden är enligt dessa studier den faktor som har den närmaste kopplingen till inställningen till arbetsituationen i sin helhet. Enligt rapporten tyder detta på att arbetstiden är ett viktigt men sannolikt underskattat instrument för att förbättra arbetsmiljö och arbetstillfredsställelse. Även om självvalda arbetstider har ett mycket positivt värde för arbetstagarna visar dock rapporten att mycket litet är känt om inflytande och valfrihet samt effekter på hälsa och säkerhet.

Allmänt om förändringar

Den forskning vi tagit del av visar att det finns vissa vetenskapliga rön om sambandet mellan arbetstid samt hälsa och säkerhet. I överväganden om arbetstidsregler vars syfte är arbetstagarnas säkerhet och hälsa måste emellertid beaktas att forskningen om vissa samband, t.ex. effekterna av mängden arbetstid på hälsa och säkerhet, inte är tillräcklig för säkra slutsatser. Dessutom är arbetstiden endast en av flera faktorer som har betydelse för säkerhet och hälsa. Det är helheten av arbetsmiljöfaktorer och de rent individuella förutsättningarna hos arbetstagaren som avgör om arbetsmiljön är sådan att risk för ohälsa eller olycksfall föreligger. Vidare finns det inga entydiga kriterier för vad som skall anses vara särskilt betungande arbeten.

De senare iakttagelserna gör att vi menar att arbetstidsbestämmelsernas samband med arbetsmiljölagen måste göras tydligare. Arbetsmiljölagen utgår från det enskilda arbetsstället och den enskilda arbetstagaren samt sätter in de olika arbetsmiljöfaktorerna i en helhetssyn på arbetsmiljön. Sambandet mellan arbetstids- och arbetsmiljölagarna finns redan idag. I arbetsmiljölagens andra kapitel, om arbetsmiljöns beskaffenhet, hänvisas till arbetstidslagen. Den senare innehåller f.n. endast en hänvisning till de särskilda bestämmelser om minderåriga som finns i

arbetsmiljölagens femte kapitel. Fr.o.m. 23 november i år innehåller dock arbetstidslagen en hänvisning till arbetsmiljölagen 2 kap. 1 §. Denna ändring gjordes i enlighet med förslagen i propositionen om förändringar i arbetstidslagen med anledning av EG:s arbetstidsdirektiv. Förslagen i propositionen grundade sig på vårt delbetänkande. Vi vill emellertid föreslå att sambandet nu görs ännu tydligare och att därmed en allmän hänvisning görs i arbetstidslagen till arbetsmiljölagen.

Vidare vill vi föreslå att den allmänna insikten om människans biologiska funktioner och förutsättningar bör utgöra grunden för arbetstidsregler till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa. I det följande går vi igenom de regler som aktualiseras i den nuvarande arbetstidslagen samt ger förslag till ändringar. Det finns två skäl som talar för att lagstiftningens regler till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa skall vara bindande. Det första skälet är de ovan redovisade vetenskapliga rönen om människans biologiska funktioner och förutsättningar och sambanden med arbetstid. Det andra skälet är att EG:s arbetstidsdirektiv föreskriver ett antal regler som till sin karaktär är bindande. Avvikelser medges visserligen, men om så sker skall arbetstagarna erhålla motsvarande kompensationsledighet eller, i undantagsfall lämpligt skydd. Om de bindande reglerna anges direkt i lag undviks de tillämpningssvårigheter som följer av de lagändringar som träder i kraft i november 1996.

Vi vill i detta sammanhang också slå fast följande. I den beskrivning av lagstiftningens bakgrund och syften som gavs inledningsvis i avsnitt 5.2, konstaterade vi att arbetstidslagstiftningen grundläggande uppgift efter hand blivit att ange ett antal arbetstidsnormer. Reglerna anger de normer som bör gälla i fråga om den tid som arbetstagarna får användas till arbete. Normerna är av värde inte minst som underlag för arbetsmarknadsparternas diskussioner om arbetstid. Vi kommer i detta avsnitt att föreslå bestämmelser som syftar till arbetstagarnas säkerhet och hälsa och att dessa bestämmelser till sin karaktär skall vara bindande. Dessa lagregler kommer därmed inte längre att främst ange det som kan betraktas som normalt, i stället kommer reglerna ange de yttersta gränserna för vad som skall gälla i fråga om arbetstid. De kommer även i fortsättningen kunna utgöra underlag för arbetsmarknadsparternas diskussioner, men nu i den meningen att de anger inom vilka gränser parternas avtal måste hållas.

På varje punkt kommer vi att diskutera flexibiliteten ur arbetstagar- och verksamhetssynpunkt. Innan vi går in på de olika reglerna skall dock

ytterligare något sägas om arbetstidsreglernas samband med arbetsmiljölagen.

En tydligare koppling till arbetsmiljölagen

Det är således inte meningsfullt att betrakta arbetstidsregler för sig och att inte sätta in arbetstiden i ett vidare arbetsmiljösammanhang. Arbetsmiljölagen bygger på synsättet att det är helheten i arbetsmiljön som avgör om dess beskaffenhet skall anses vara acceptabel eller inte. Arbetstiden är endast en av flera arbetsmiljöfaktorer. Arbetsmiljölagens andra kapitel innehåller bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet. Dessutom utgår arbetsmiljölagen från den enskilde arbetstagaren. I 2 kap. 1 § tredje stycket anges att *arbetstagaren skall ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eget arbete*. I 3 kap. 3 § andra stycket sägs vidare att *arbetsgivaren skall genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Vid arbetets planläggning och anordnande skall beaktas att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika*. Arbetsmiljölagen utgår även från det enskilda arbetsstället. Det är framförallt genom ett lokalt arbetsmiljöarbete, på de olika arbetsställena, som lagens ändamål (1 kap. 1 §) om att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö, skall ernås.

Vi menar att dessa faktorer gör det synnerligen angeläget att ytterligare tydliggöra sambandet mellan arbetstidbestämmelserna och arbetsmiljölagen. Arbetsmiljölagens helhetssyn inkluderar arbetstidsförhållanden och det är alltså arbetsmiljölagen som ytterst avgör om arbetsmiljön, t.ex. vissa arbetstidsförhållanden, är av godtagbar beskaffenhet. Risken för olycksfall vid arbete under t.ex. natten torde vara större om arbetet i sig innebär risker, såsom vid byggnadsarbete, än om arbetet består i skivarbete på ett kontor, osv. Arbetsmiljölagens synsätt vad gäller den enskilde arbetstagaren och det enskilda arbetsstället är i linje med vad vi ovan föreslagit angående utformningen av regler som sätter den enskilde arbetstagaren och verksamheten i centrum. Även arbetstidsbestämmelserna borde således utgå från det enskilda arbetsstället. Det är där det finns bäst förutsättningar att planera och förlägga arbetstiden så att både arbetstagarnas och verksamheternas behov blir tillfredsställda.

Bör då arbetstidsreglerna skrivas in i arbetsmiljölagen? Frågeställningen om arbetstidsreglernas plats i lagstiftningen är inte ny. Vid

nuvarande arbetstidslags tillkomst redogjordes för ett antal skäl för den ena eller den andra lösningen. Efter att ha konstaterat att det mesta talade för att alla arbetstidsbestämmelser borde finnas i en lag, sades i SOU 1981:5 (s. 143 ff) att utgångspunkten var att arbetstiden är en arbetsmiljöfråga. Nära till hands låg därför att bestämmelserna borde finnas i arbetsmiljölagen. Mot detta talade att lagen skulle komma att innehålla ett oproportionerligt stort inslag av arbetstidsbestämmelser. Vidare hade inte arbetstidsfrågorna samma tillämpningsområde som övriga lagen, särskilda undantag angående detta skulle därför behövt införas. Om en del närmare föreskrifter om arbetstid utformades som föreskrifter av Arbetarskyddsstyrelsen skulle det stora arbetstidsinslaget i lagen kunna bli mindre. Då mycket av de regelsystem som skulle komma att föreslås hade karaktären av allmänna normer och därmed borde meddelas i lag, menade man emellertid att detta inte var en framkomlig väg.

Utredningen stannade för en lösning som ledde fram till den nuvarande lagen. Man menade att fördelen med en sådan lösning var att alla bestämmelser om arbetstid samlas i en lag. Arbetstidsbestämmelserna för unga arbetstagare bibehölls dock i arbetsmiljölagen. Vidare kunde arbetsmiljölagens tillämpningsregler förenklas och de arbetstidsbestämmelser som fram till dess funnits i arbetsmiljölagen, bl.a. om nattvila, kunde tas bort och föras in i annan lag, vilket medförde att lagens karaktär av ramlag förstärktes. Avslutningsvis sades det vara en fördel att partsdispositivitet togs bort ur en i övrigt tvingande lag. För att tydliggöra sambanden mellan en ny arbetstidslag och arbetsmiljölagen infördes emellertid hänvisningen i den senare till arbetstidslagen.

Finns det då anledning att resonera annorlunda idag vad gäller arbetstidsfrågornas plats i lagstiftningen? Möjligen kan så vara fallet. De ändringar som gjordes i arbetsmiljölagen 1991 stärkte synen på de enskilda arbetstagarnas möjligheter till inflytande. I propositionen om vissa ändringar i arbetsmiljölagen (prop. 1990/91:140) framhölls att syftet med förändringarna var att lyfta fram de arbetsorganisatoriska och de psykosociala arbetsmiljöfrågorna. Den enskilde måste, sades det, på ett nytt sätt placeras i centrum och få möjligheter och förutsättningar att aktivt delta i utformningen av sitt eget arbete (s. 28). Lagförarbetena framhöll vidare att några av de viktigaste förutsättningarna för ett bättre arbetsliv är ett rikt arbetsinnehåll och möjligheterna för den enskilde att själv påverka sin arbetssituation (a.a. s. 33).

Vi stannar dock för en lösning som innebär att arbetstidsreglerna även fortsättningsvis bör ingå i en särskild arbetstidslag. I allt väsentligt

anser vi att de argument som framhölls vid lagändringen 1982 fortfarande får anses gälla. Dessutom vill vi, som nämnts, göra arbetstidslagen till en civilrättslig lag. Sambandet mellan arbetsmiljölagen och arbetstidslagen bör emellertid förstärkas ytterligare och arbetstidslagen bör bygga på samma grundprinciper som arbetsmiljölagen enligt vad som ovan anförts, dvs. arbetstiden är endast en av flera arbetsmiljöfaktorer, helheten i arbetsmiljön är avgörande för om dess beskaffenhet kan anses vara acceptabel; den enskilde arbetstagaren sätts i centrum för bedömningen av arbetsmiljön; det enskilda arbetsstället är utgångspunkten för arbetsmiljöarbetet. Lagtekniskt bör dock detta ske genom en allmän hänvisning i arbetstidslagen till arbetsmiljölagen.

Regler om vila och återhämtning - rast och arbetspauser

Kunskapen om människans biologiska funktioner och förutsättningar innebär således att regler bör utformas som ger arbetstagarna rätt till vila och återhämtning under arbetsdagen, per arbetsdygn och per vecka. Lagen bör därmed föreskriva en skyldighet för arbetsgivaren att anordna arbetet så att dessa viloperioder kan tas ut av arbetstagarna. Av lagstiftningens skyddscharakter följer att rast skall läggas ut oberoende av om arbetstagaren vill ha rasten, eller vill skjuta på den till ett, senare än i lagen, angivet tillfälle. Enligt den nuvarande lagen skall rast tas senast efter fem timmar. Bestämmelsen är emellertid, i likhet med övriga bestämmelser i lagen, dispositiv till förmån för kollektivavtal. EG:s arbetstidsdirektiv anger att arbetstagarna har rätt till rast om arbetsdagen överstiger sex timmar. Vi föreslår att lagens rastbestämmelse ändras så att rast skall förläggas så att arbetstagarna inte utför arbete mer än sex timmar. Vidare bör denna bestämmelse vara av bindande karaktär i den meningen att rasten inte kan avtalas bort, endast avvika ifrån under förutsättning att arbetstagarna kompenseras med motsvarande ledighet eller, i undantagsfall, lämpligt skydd. Detta sammantaget skulle innebära att den nya bestämmelsen motsvarar den nuvarande ur skyddssynpunkt. Dessutom möjliggörs arbetsdagar om sex timmar utan rast, vilket t.ex. är en del i arbetstidsmodeller där arbetstiden för heltidsanställda har sänkts från åtta till sex timmar. Vidare blir bestämmelsen i detta avseende i enlighet med motsvarande regel i EG:s arbetstidsdirektiv. Direktivet anger att rastens längd och på vilka villkor den skall ges främst skall fastställas i kollektivavtal. Det är därför varken nödvändigt eller lämpligt med lagregler i frågan.

I nu gällande arbetstidslag finns en regel om att arbetsgivaren på förhand skall ange rasternas antal, längd och förläggning så noga som omständigheterna medger. Vi menar, på samma sätt som beträffande

arbetspauser, att en ny bestämmelse bör vila på det synsättet att det inte alltid är arbetsgivaren som ensam bestämmer om alla detaljer i exempelvis hur långa rasterna skall vara och när de skall förläggas under arbetsdagen. Arbetsgivarens ansvar ligger i att planera och anordna arbetet på visst sätt. Detta är ett överordnat och allmänt ansvar, vilket mycket väl medger att arbetstagarna själva kan bestämma om t.ex. rasternas antal etc. Vi föreslår inte heller någon motsvarighet till den nuvarande paragrafen om att rasternas antal, längd och förläggning skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetsförhållandena. Vi menar att detta är något som följer av arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen, till vilken vi har föreslagit en allmän hänvisning. Den nya regeln på detta område blir därmed mindre detaljerad och mer lättläst, och speglar bättre att den närmare förläggningen av arbetstiden och avbrott i denna bestäms på det enskilda arbetsstället av arbetsgivaren och arbetstagarna tillsammans. I likhet med nuvarande lag vill vi att även den nya skall innehålla en regel som innebär att arbetsgivaren i vissa fall skall få byta rast mot måltidsuppehåll (se vidare i författningsskomentaren).

Nuvarande arbetstidslag föreskriver vidare att arbetstagaren skall kunna ta de arbetspauser som behövs utöver rasterna. Vi anser att en ny arbetstidslag även skall innehålla ett sådant stadgande tillsammans med övriga regler om vila och återhämtning (se vidare i författningsskomentaren, bl.a. angående särskilda arbetspauser).

Regler om återhämtning och vila - nattarbetsförbud och/eller dygnsvila

I avsnitt 5.2.1 ovan ställdes frågan om lagstiftningen bör bibehålla det sk principiella nattarbetsförbudet. Har samhällsutvecklingen och globaliseringen av näringsliv och handel gått dithän att lagens stadgande bör ändras? I en diskussion om skyddsregler måste sådana argument bli av underordnad betydelse. De vetenskapliga rön som vi nyss redogjort för ger vid handen att mänsklig aktivitet – kanske särskilt yrkesaktivitet och alldeles särskilt vid speciellt betungande arbeten – bör ske på dagen. Arbeta på natten medför ökad risk för ohälsa. Nuvarande arbetstidslag medger undantag från nattarbetsförbudet i de fall då "arbetet med hänsyn till dess art, allmänhetens behov eller andra särskilda omständigheter måste fortgå även nattetid ..". Vidare medges naturligtvis avvikelser genom kollektivavtal som tidigare redogjorts för. Enligt uppgift arbetar 8 procent av alla arbetstagare nattetid, 10 procent av männen och 7 procent av kvinnorna.

Vilken väg bör då väljas? Ett bibehållande av ett principiellt förbud som innebär att en betydande del av arbetstagarna ändå arbetar natt, eller ett borttagande av förbudet men i stället en reglering av nattarbetspassens längd? Visserligen skulle förbudet kunna kompletteras med föreskrifter som begränsar nattarbetet för det fall det tillåts. Mot bakgrund av vårt uppdrag att föreslå mer flexibla regler och de förändringar samhälls- och arbetsliv har genomgått, förefaller detta vara en mindre lyckad lösning. Vi vill dessutom påpeka att det inte endast är tiden för arbetet i sig - natten - som avgör om risk för hälsa och olycksfall föreligger. Vi har ju tidigare konstaterat att det är helheten av samtliga arbetsmiljöfaktorer som avgör arbetsmiljöns beskaffenhet. Därtill kommer de rent individuella förutsättningarna hos arbetstagaren. Detta följer av arbetsmiljölagen.

Vi vill därför föreslå att det nuvarande sk principiella nattarbetsförbudet tas bort och ersätts med regler som i stället syftar till att begränsa nattarbetspassens längd (se vidare nedan). Detta innebär emellertid inte att lagen därmed inte skulle innehålla en regel om vila per dygn. Vi har ju tvärt om tidigare konstaterat att regler borde utformas som speglar människans grundläggande funktioner, förutsättningar och livsrytm. Det följer av detta att lagen bör innehålla en regel om dygnsvila. Den regel EG:s arbetstidsdirektiv innehåller om en rätt för arbetstagarna till elva timmars sammanhängande ledighet per 24-timmarsperiod torde stå i överensstämmelse med de vetenskapliga rön vi redogjort för ovan.

Då regler om maximal arbetstid per dygn eller om dygnsvila diskuterades inför den nuvarande arbetstidslagen framhölls bl.a. att en regel som anger dygnsvila riskerar att få en styrande effekt mot längre arbetspass. För att tillgodose produktionsvillkoren måste nämligen regeln få en utformning som möjliggör längre arbetspass än vad som normalt bör gälla. (SOU 1981:5, s. 66 ff). Dygnsarbetstidsregler i en lagstiftning som syftade till att ange allmänna normer för arbetstiden var därför inte lämpliga menade man. Det finns skäl som talar för att detta synsätt inte längre bör gälla. Till att börja med avser vi, som tidigare framhållits, att föreslå lagregler till skydd för hälsa och säkerhet som skall utgöra de yttersta gränserna. En regel om dygnsvila avser alltså inte att föreskriva vad som kan anses vara en normal vila per dygn, utan i stället vad som skall vara den minsta godtagbara vilan per dygn. Vidare har vi konstaterat att utvecklingen verkar gå mot längre arbetspass. Det kan därför finnas anledning att ge en tydlig signal om minsta godtagbara dygnsvila.

Liksom för bestämmelsen om rast vill vi inte heller angående dygnsvilan föreslå att bestämmelsen skall innehålla en regel om hur dygnsvila måste vara förlagd. I linje med det synsätt vi vill införa på arbets-tidsbestämmelserna anser vi detta vara en sak som bäst beslutas på arbetsstället. I syfte att ange, dels att dygnsvilan bör vara regelbunden, och dels att den normalt bör förläggas till natt, föreslår vi att dygnsvilan så långt möjligt skall förläggas till natt. Därmed skulle dygnsvile-regeln innehålla samma anvisning om vad som normalt bör gälla, som den nuvarande regeln om veckovila, vilken "så långt möjligt skall förläggas till veckoslut".

Regler om återhämtning och vila - veckovila

De grundläggande reglerna om återhämtning och vila bör omfatta även en bestämmelse om vila per vecka. Till skillnad mot den regel som finns om veckovila i den nuvarande arbetstidslagen vill vi föreslå en regel som blir bindande i den mening att den inte kan avtalas bort, endast anpassas till de lokala förhållandena. Utan att göra avkall på regelns skyddsvärde vill vi därför tillföra den vissa moment i syfte att tillgodose flexibiliteten ur arbetstagar- och verksamhetssynpunkt. Vi föreslår därför att veckovilan i likhet med motsvarande bestämmelse i EG:s arbetstidsdirektiv bör vara 35 timmar i stället för dagens 36 och att vilan i vissa fall får nedsättas till 24 timmar. Det senare kan emellertid tillåtas endast i undantagsfall och skall ses mot bakgrund av att arbetsgivaren inte längre, som är möjligt enligt nuvarande lag, helt kan göra undantag från bestämmelsen. I likhet med nuvarande bestämmelse innebär vårt förslag att veckovilan skall läggas ut oberoende av om arbetstagaren vill avstå från ledigheten. Anvisningen om förläggningen är den samma som i nuvarande lag. Liksom enligt den nuvarande lagen föreslår vi att beredskap, och naturligtvis även jourtid, skall bryta veckovilan.

EG:s arbetstidsdirektiv medger att veckovilan genomsnittsbäknas över en period om högst fjorton dagar. Viloperioderna skulle således kunna förläggas flexibelt under en period om fyra veckor, under förutsättning att varje viloperiod uppgår till minst 35 timmars sammanhängande ledighet. Om veckovilorna för en tvåveckorsperiod läggs samman till början av den första veckan och veckovilorna för nästa tvåveckorsperiod läggs samman till slutet av den andra veckan skulle den yttersta konsekvensen av en sådan regel blir att 22 dygn kan förflyta utan veckovila. Vi menar att detta inte är förenligt med regelns grundläggande skyddskaraktär.

Besked om ändring av ordinarie arbetstid och jourtids förläggning

Den nuvarande arbetstidslagen innehåller en bestämmelse enligt vilken arbetsgivaren åläggs en skyldighet att informera arbetstagarna om ändringar av den ordinarie arbetstidens eller jourtidens förläggning senast två veckor i förväg. Denna bestämmelse kan inte sägas vara föranledd av säkerhets- och hälsoskäl, men den är likväl av grundläggande betydelse för arbetstagarnas arbetsmiljö, närmare bestämt möjligheten att planera sin tillvaro. Vi menar att en utveckling mot större variationer i arbetstidens förläggning gör det angeläget att behålla en sådan bestämmelse av "ordningskaraktär" tillsammans med de övriga som tar sikte på arbetsgivarens ansvar för arbetets planering och anordnande.

Enligt lagförarbetena (SOU 1981:5, s. 104-107) motiverades bestämmelsen av det ökande användandet av oregelbundna arbetstider, som bl.a. innebar att många arbetstagare informerades om arbetstidens förläggning alltför sent. Därmed uppstod väsentliga svårigheter att planera fritiden och att sköta personliga angelägenheter i övrigt. Enligt utredningens uppfattning ingick en skyldighet att i rimlig tid informera om arbetstidens förläggning bland arbetsgivarens uppgifter när det gäller att sörja för en tillfredsställande arbetsmiljö. En grundläggande bestämmelse om detta i arbetstidslagen ansågs nödvändig och vad som framförallt avsågs var att ge stadga åt arbetstidsförhållandena vid deltidsanställning. Beskedet skulle kunna meddelas skriftligt, genom t.ex. anslag av ett arbetstidsschema på arbetsplatsen, eller muntligt till de berörda arbetstagarna. Syftet med en bestämmelse om informations-skyldighet var att slå fast ett minimikrav, främst med avseende grupper av deltidsanställda. Två veckor ansågs vara ett mått som normalt inte borde underskridas. Självfallet skulle beskedet lämnas längre tid i förväg där så var rimligt. Bestämmelsen avsåg att ange ett minimum. Vidare avsågs endast regelbundet återkommande arbete. Endast för mer stadigvarande anställningar är det möjligt att planera arbetstidens förläggning i förväg. Eftersom regeln skulle innebära ett indirekt förbud mot tillfälliga anställningsförhållanden förordade därför utredningen att undantag i arbetsgivarens informationsskyldighet borde göras när arbetstagare tillfälligt anlitas till arbete.

Det framhölls avslutningsvis i förarbetena till den gällande bestämmelsen (a.a. s. 172-173) att med hänsyn till att arbetstagarna skall ha en rimlig möjlighet att planera sin fritid, bestämmelsen inte får innebära låsningar för anställningsvillkor som passar både arbetsgivaren och

arbetstagaren. Man nämnde de arbetstagare som i olika grad själva har ett inflytande över sin arbetstids förläggning. Andelen arbetstagare med sådana arbetsvillkor torde ha ökat och vi vill därför ansluta oss till denna tolkning av regeln. Då regeln är en minimibestämmelse menar vi att om arbetstagaren och arbetsgivaren är överens om en viss ändring, t.ex. att en deltidsanställd skall kunna gå upp i arbetstid om det föreligger ett behov av mer arbetskraft, regeln inte skall utgöra ett hinder för detta.

Den utveckling mot ökat flexibelt användande av arbetstiden gör bestämmelsen lika motiverad i dag, inte endast för de grupper som särskilt nämndes i förarbetena till gällande bestämmelse. Ändringar i ordinarie arbetstids och jourtids förläggning med anledning av variationer i behov av arbetskraft bör därför normalt informeras om minst två veckor i förväg. Vi menar därför att denna regel på ett naturligt sätt hör samman med de övriga regler vi föreslår i samband med arbetsgivarens skyldighet att planera och anordna arbetet. Även dess karaktär av minimibestämmelse stämmer väl överens med bestämmelserna om raster, arbetspauser, dygns- och veckovila.

Däremot anser vi inte att det behövs något undantag i arbetsgivarens informationsplikt för arbetstagare som anlitas för arbete endast tillfälligt, vilket finns i nu gällande lag. Vi anser att det torde ligga i sakens natur att arbetsgivaren endast kan åläggas en skyldighet att informera om ändringar i anställningsförhållanden som är så varaktiga att informationskyldigheten har en reell innebörd för arbetstagaren.

Begränsning av arbetstidens totala omfattning

Vad gäller begränsning av den ordinarie arbetstidens längd, t.ex. per vecka, finns såvitt vi kan förstå inte samma vetenskapliga rön att basera skyddsregler på. Hälsa och säkerhet beträffande arbetstidens längd torde därmed främst handla om arbetstidens totala omfattning, alltså ordinarie arbetstid och övertid, samt regler för hur arbetstiden kan fördelas under en viss period. I vår genomgång ovan av de vetenskapliga rönen konstaterade vi emellertid att det inte torde finnas några definitiva slutsatser vad gäller sambanden mellan arbetstidens omfattning samt hälsa och ohälsa. I den rapport som sammanställts för vår räkning angavs visserligen att det torde ligga en övre gräns någonstans mellan 48 och 56 timmar per vecka vid "lättare" arbeten. Även om det inte går att ange några exakta gränser vad gäller risk för ohälsa och olycksfall i samband med arbetstidens totala omfattning, i synnerhet

som andra faktorer än arbetstiden spelar in, menar vi att det ändå är rimligt att arbetstidslagstiftningen innehåller en begränsning.

I syfte att möjliggöra ett mer flexibelt användande av arbetstiden – både för den enskilde och för verksamheten – föreslås dock att gränsen för den totala arbetstidens omfattning anges som ett genomsnitt under en viss period. En skyddssynpunkt är emellertid att genomsnittsberäkningen åtföljs av vissa begränsningar. En sådan är EG-direktivets regel om att den genomsnittliga arbetstiden – inklusive övertid – inte får vara mer än i genomsnitt 48 timmar. Direktivet föreskriver vidare att den beräkningsperiod som medlemsstaterna måste anvisa i lagstiftningen inte får överstiga fyra månader. Vi föreslår att detta blir arbetstidslagens begränsning och att det genom kollektivavtal skall vara möjligt att förlänga beräkningsperioden upp till 12 månader.

För att möjliggöra för den enskilde arbetstagaren att under vissa perioder arbeta mer, för att under andra kunna arbeta mindre, bör dessutom frågan ställas var samhället ur skyddssynpunkt skall sätta gränsen. Knäckfrågan blir alltså hur skyddet för de många skall gå att förena med individuella möjligheter för den enskilde. Och hur skall lagstiftningens skyddsmotiv gå att förena med individuella önskemål av detta slag? Den enskilde arbetstagarens svagare ställning gentemot arbetsgivaren kan ju medföra att det som var avsett som ett skydd urholkas genom att arbetstagaren av olika anledningar inte kan göra sin rätt gällande.

Troligen är det svårt att förena skyddslagstiftningens karaktär med alltför stora möjligheter till individuella avvikelser. Skyddsmotivet skulle riskera att gå förlorat. En lagstiftning som bygger på en genomsnittsberäkning av arbetstiden skulle emellertid kunna utgöra en grund för en ökad individuell flexibilitet. Arbetstid beräknat som ett genomsnitt kräver angivande av beräkningsperiodens längd. Man skulle kunna tänka sig individuella avvikelser vad gäller beräkningsperiodens längd, utan att skyddsnormen i sig avviks ifrån. Därmed skulle lagstiftningens skydds-karaktär upprätthållas samtidigt som den enskildes flexibilitet förstärks.

Att uppmärksamma i detta sammanhang är även vad som tidigare framhållits beträffande betydelsen av helheten i arbetsmiljön, i vilken arbetstidens endast är en faktor, för att kunna avgöra dess beskaffenhet. Arbetsmiljölagen bygger på denna helhetssyn och som tidigare nämnts vill vi tydliggöra sambandet mellan arbetstidsfrågorna och arbetsmiljölagen ytterligare.

Den fråga som således bör ställas är om det skall vara möjligt för den arbetstagare som så vill, att arbeta mer än de i genomsnitt 48 timmarna i veckan per fyramånadersperiod. Det kan ju vara så att kollektivavtalet inte innehåller något om att en viss längre period skall användas för genomsnittsberäkningen. Om det då skulle passa någon eller några att ha sin arbetstid beräknad på en längre beräkningsperiod och detta skulle vara förenligt med verksamhetens bedrivande, bör detta i så fall vara möjligt? EG-direktivet medger – under vissa bestämda förutsättningar – att medlemsstaterna inte tillämpar regeln om maximalt 48 timmar per vecka i genomsnitt under en fyramånadersperiod. Förutsättningarna är att den enskilde arbetstagaren måste lämna sitt samtycke därtill och inte tillfogas skada om han eller hon inte lämnar sådant samtycke. Vidare skall arbetsgivaren föra noteringar om de arbetstagare som arbetar mer än det angivna måttet. Noteringarna skall ställas till tillsynsmyndigheternas förfogande och dessa skall kunna förbjuda eller begränsa arbetet.

Även om EG-direktivet (i artikel 6) anger att medlemsstaterna över huvud inte behöver tillämpa regeln om de 48 timmarna, skulle ett eventuellt användande av direktivets möjlighet ändå kunna ske med respekt för det angivna måttet om 48 timmar per vecka i genomsnitt. En enskild arbetstagare skulle alltså kunna samtycka till att arbeta mer än 48 timmar per vecka i genomsnitt under en fyramånadersperiod, men ett sådant samtycke skulle endast möjliggöra att beräkningsperioden förlängs till 12 månader. Där skulle dras en absolut gräns. Detta skulle innebära en betydande möjlighet för den enskilde som så vill, och som kan komma överens med sin arbetsgivare, att arbeta mer under vissa perioder och mindre under andra. Möjligheten till flexibilitet skulle kunna stärkas samtidigt som regeln för arbetstidens totala omfattning iakttas.

Vi menar dock att inte heller denna något mer inskränkta möjlighet till flexibilitet ur arbetstagens synpunkt bör medges med hänsyn till arbetstagens säkerhet och hälsa. Även här riskerar skyddsvärdet i lagstiftningen att urholkas och vi har redan tidigare slagit fast att en större flexibilitet inte får vinnas på bekostnad av skyddet för hälsa och säkerhet. Vi menar i stället att den flexibilitet som den enskilde arbetstagaren kan önska bör kunna tillgodoses inom ramen för regeln om maximalt 48 timmar per vecka i genomsnitt under en fyramånadersperiod.

Begränsning av nattarbetspassens längd

Som nyss nämndes bör lagen kompletteras med ett stadgande som anger vissa begränsningar i nattarbetspassens längd. Det får anses vara av särskild vikt om det sk principiella nattarbetsförbudet tas bort, att lagstiftaren anger att arbetspassens längd för nattarbete begränsas. Vi vill föreslå en regel som är utformad i enlighet med motsvarande regel i EG:s arbetstidsdirektiv. Den första delen i regeln skulle därmed avse sådana arbeten som inte innebär "särskilda risker eller stor fysisk eller mental ansträngning". För dessa arbeten skall den normala arbetstiden inte överstiga ett genomsnitt av åtta timmar under varje 24-timmarsperiod. Bestämmelsen innebär att det i lagstiftningen ges en signal om att arbetspassens längd för nattarbetande allmänt bör begränsas. Arbetsgivaren har därefter att bedöma om arbetet är av en sådan natur att arbetspassets längd inte bör överstiga åtta timmar. Regeln i den här delen skulle emellertid inte förhindra längre nattarbetspass, under förutsättning att den genomsnittliga arbetstiden inte överstiger åtta timmar per 24-timmarsperiod. Enligt EG-direktivet skall inte veckovilan om minst 24 timmar inräknas i beräkningsperioden. Den genomsnittliga arbetstiden kan därmed beräknas på sex av veckans sju dagar (se ovan i avsnitt 6.2.2).

Den andra delen i regeln innebär att för vissa arbeten skall arbetspassets längd då nattarbetet utförs begränsas till åtta timmar. Dessa arbeten är sådana att de "innebär särskilda risker eller stor fysisk eller mental ansträngning". En genomsnittlig beräkning av de åtta timmarna är således inte tillåten i dessa fall. Arbetsgivaren har att göra en bedömning av om de arbetsuppgifter som skall utföras nattetid är av sådan art att de kan anses innebära särskilda risker etc. Finner han att så är fallet skall han alltså ordna arbetet så att arbetspassen inte överstiger åtta timmar. Arbetsgivaren kan här tyckas bli tvungen att göra en kvalificerad bedömning av medicinsk och teknisk karaktär. Vi vill i detta sammanhang peka på det ansvar arbetsgivaren har enligt arbetsmiljölagen, som innebär att arbetsgivaren åläggs en skyldighet att verka för en god arbetsmiljö, i vilken inte endast kan ingå att göra medicinska och tekniska bedömningar av arbetsuppgifters särskilda risker, utan även beakta övriga arbetsmiljöfaktorer samt olika individuella förutsättningar hos de arbetstagare som utför arbetsuppgifterna. Arbetsgivaren har alltså redan i dag ett betydande ansvar och den bedömning som arbetsgivaren enligt vårt förslag åläggs att göra bör ses mot denna bakgrund. Även om EG-direktivet kan sägas ta sikte på arbetet i sig ("arbete som innebär särskilda risker .." etc.) vill vi framhålla att i arbetsgivarens prövning måste ligga att även göra en be-

dömning av förutsättningarna hos den arbetstagare som skall utföra arbetsuppgiften. En sådan bedömning får anses vara en integrerad del i bedömningen av arbetets "farlighet" och följer av hur arbetsgivaren har att bedriva arbetsmiljöarbetet enligt arbetsmiljölagen.

Avslutande reflektioner

Med ovan redogjorda förslag till ändringar i arbetstidslagen menar vi att syftena rörande säkerhet och hälsa kan anses vara tillgodosedda vad gäller bestämmelser om arbetstid. Vi återkommer i författningskommentaren till dessa förslag och redogör där närmare för utformningen av de olika reglerna. De nya bindande reglerna om arbetstid till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, men även de bestämmelser som redan finns i arbetsmiljölagen, tillsammans med den regel vi vill införa angående den enskilde arbetstagarens möjlighet till inflytande, anser vi bör utgöra arbetstagarnas grundläggande rättigheter på arbetstidsområdet.

Vi menar att reglerna bör lyfta fram arbetsgivarens ansvar för en god arbetsorganisation och utformas så att arbetsgivaren åläggs att planera och anordna arbetet på visst sätt. Av reglernas grundläggande skyddskaraktär följer emellertid att rast, dygnsvila och veckovila skall läggas ut oberoende av om arbetstagaren önskar erhålla vila eller inte. Det kunde tänkas att reglerna utformas i enlighet med EG-direktivets mest grundläggande betydelse som redogjordes för i avsnitt 6.2.3, dvs. att arbetstagarna har rätt till rast etc. men att de i och för sig kan avstå. Vi har emellertid i den tidigare framställningen (avsnitt 5.7) gjort klart att en ökad flexibilitet inte kan tillåtas urholka reglernas skyddsvärde.

Innan vi avslutar detta avsnitt skall emellertid något sägas om de ovan föreslagna reglernas bindande karaktär och möjligheterna att anpassa dem till lokala behov och förutsättningar. Vi har angivit att reglerna skall vara bindande. Formuleringen avser att spegla det förhållandet att reglerna inte skall vara dispositiva till förmån för kollektivavtal, vilket är fallet med reglerna i nuvarande arbetstidslag, annat än i den meningen att det skall vara möjligt att – inom vissa ramar – anpassa dem till lokala behov och förutsättningar.

Vi vill nämligen föreslå att det skall vara möjligt att avvika, i syfte att anpassa till lokala behov, men endast under vissa angivna förutsättningar. Modellen är hämtad från EG-direktivet och innebär att avvikelser skall vara möjliga om motsvarande kompensationsledighet ges. I undantagsfall skall det även vara möjligt att avvika under förutsättning

att arbetstagarna erhåller lämpligt skydd. I författningskommentaren skall vi redogöra för vilka anpassningar vi föreslår av EG-modellen till den svenska arbetstidslagen. I syfte att möjliggöra nödvändig flexibilitet ur verksamhetssynpunkt kommer vi även att föreslå att avvikelser i vissa fall kan göras utan kollektivavtal. Vi återkommer även till detta i författningskommentaren.

Det återstår emellertid att diskutera ett antal bestämmelser i nuvarande arbetstidslag. Då vi menar att de förändringar vi ovan redogjort för skall tillgodose lagstiftningens syften rörande säkerhet och hälsa, vill vi framhålla att arbetstidslagens andra regler samt eventuella förändringar av dessa, måste diskuteras utifrån andra utgångspunkter.

7.2.2 Lagstiftarens och arbetsmarknadsparternas respektive roller

Enligt kommittédirektiven *skall en central utgångspunkt för kommitténs arbete vara att arbetstidsfrågorna även i fortsättningen så långt som möjligt regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter*. I detta sammanhang framhåller även direktiven att *hänsyn till den enskilde arbetstagarens möjlighet till medinflytande och valfrihet vad gäller arbetstidens förläggning måste därvid beaktas*. Vi har tidigare föreslagit att arbetstidslagstiftningen skall förses med yttre skyddsgränser. Över dessa kan parterna inte förfoga. Lagstiftarens roll är alltså självklar när det gäller arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Det förhåller sig emellertid annorlunda med reglerna i nuvarande arbetstidslag om ordinarie arbetstid, övertid, nödfallsövertid, jourtid och mertid. Innan vi redogör för våra överväganden beträffande dessa regler diskuterar vi vilka tänkbara roller lagstiftaren och parterna kan ha för dessa frågors reglering.

Beroende på om man vill lägga tonvikten vid lagstiftaren eller vid arbetsmarknadsparterna kan olika modeller tänkas för reglering av arbetstid. Valet torde komma att bero på hur arbetsmarknadsparternas och lagstiftarens roller definieras. Vad skall lagstiftaren reglera eller i övrigt befatta sig med och vad passar bäst för bestämmande av arbetsmarknadens parter? I det följande beskriver vi tre huvudsakliga modeller. Beskrivningen kommer att ta sin utgångspunkt i om tonvikten skall läggas på lagreglering eller statlig styrning på annat sätt, eller om tyngdpunkten läggs på att så mycket som möjligt överläts till arbetsmarknadens parter.

Lagreglering eller statlig styrning på annat sätt

Den modell som skulle innebära största måttet av lagreglering eller statlig styrning på annat sätt kan vara en modell enligt vilken de nya bindande bestämmelserna läggs till den redan existerande lagstiftningen, medan den senare i princip bibehålls oförändrad (möjligen med undantag för de bestämmelser som är i stort identiska med de nya tvingande, såsom veckovilan). Även om de aktuella reglerna skulle vara dispositiva, i likhet med vad som nu gäller, utgör lagen utgångspunkten för förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och har därmed naturligtvis stark inverkan på de avtal som kommer till stånd.

Då kommitténs uppdrag är att undersöka på vilket sätt flexibla arbetstidsregler kan införas i svensk lagstiftning kan knappast denna modell bli aktuell. Att ändringarna i lagen endast består i att lagstiftningen tillförs ett antal bindande bestämmelser, som därmed är "icke-flexibla" i den meningen att de inte kan avtalas bort, främjar inte flexibiliteten. Vi har visserligen föreslagit att en regel om större inflytande för den enskilde arbetstagaren skall införas och att arbetstiderna på ett tydligare sätt blir en del av det lokala arbetsmiljöarbetet. Vidare har vi i samband med förslagen om de bindande reglerna till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, försökt skapa ett utrymme för anpassbarhet inom de bindande ramarna. Men om återstoden, alltså reglerna om ordinarie arbetstid, övertid etc., förblir oförändrad innebär knappast helheten av förslagen en ökad flexibilitet. Det blir dessutom krångligt då utformningen av de föreslagna nya reglerna är tänkta att göras på ett annat sätt än de regler som i dag gäller.

Ett större mått av flexibilitet skulle kunna vinnas om innehållet förändrades i reglerna om ordinarie arbetstid, övertid, jourtid och mertid. Sålunda skulle t.ex. lagen kunna ta som utgångspunkt att den ordinarie arbetstiden är 40 timmar per vecka *i genomsnitt*, i stället för 40 timmar per vecka.

En tredje möjlig modell där staten fortfarande spelar en roll, men då den statliga styrningen sker i annan form än genom lagstiftning, kunde vara följande. Lagstiftningen inskränker sig till de bindande reglerna enligt våra förslag ovan och i motivuttalanden till lagen ges uttryck för en politisk viljeinriktning beträffande t.ex. ordinarie arbetstid. Vad som sedan blir ordinarie arbetstid m.m. bestäms i kollektivavtal. Man kan också tänka sig att lagen innehåller en uppmaning till parterna om att teckna kollektivavtal om arbetstidsfrågor.

Kollektivavtal i stället för lagreglering

Som nämndes ovan kommer dispositiviteten fortsättningsvis aldrig att bli fullständig. Lagstiftaren kommer alltid att ha en roll att spela eftersom vissa regler till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa kommer att vara bindande och detta förutsätter lagreglering. Men utöver detta kan staten naturligtvis överlåta till parterna på arbetsmarknaden att reglera resterande arbetstidsfrågor, såsom ordinarie arbetstid. Beroende på hur stor frihet staten vill ge till parterna kan följande modeller tänkas.

Lagstiftningen tas bort och regleringen av arbetstid sker fortsättningsvis i kollektivavtal. EG-direktivet medger att direktivets bestämmelser införlivas genom kollektivavtal. Vi menar emellertid att ett grundläggande skydd för arbetstagarna bör anges i lagstiftning. Men en större frihet för kollektivavtalslösningar uppnås naturligtvis om lagstiftningen inte innehåller annat än det bindande grundläggande skyddet, dvs. övriga regler tas bort och ersätts inte av nya. Inte heller skulle några politiska signaler ges i övrigt. Därmed skulle de kollektivavtalslutande parterna själva kunna bestämma t.ex. vad som skall anses vara ordinarie arbetstid. Arbetstidslagen skulle därmed inte längre bli en del av utgångspunkterna för förhandlingarna om arbetstid. Arbetstidslagens funktion i detta avseende tas förmodligen över av de befintliga avtalen.

En form som förenar lagstiftningens krav på att fastställa ett grundläggande skydd med parternas avtalsfrihet och ansvar är förmodligen den ovan beskrivna att den icke-tvingande lagstiftningen tas bort och att staten ger uttryck för ett antal politiska viljeinriktningar i samband med att så sker och de nya bindande reglerna införs. Arbetsmarknadens parter skulle därmed "få med sig" ett politiskt budskap, t.ex. beträffande ordinarie arbetstid, vid sina förhandlingar, men skulle i övrigt formellt vara obundna av annat än de nya bindande lagreglerna.

En bibehållande av nuvarande arbetstidslag samt införande av ett antal bindande bestämmelser, enligt vad som ovan beskrivits, skulle förmodligen innebära en mindre betoning på kollektivavtalslösningar av arbetstidsfrågor. Som nämnts kan ifrågasättas om detta också är i linje med kommitténs uppdrag att föreslå en mer flexibel arbetstidslagstiftning.

Vi övergår därmed till att diskutera vilken modell som vi anser är den mest ändamålsenliga i syfte, att dels göra lagstiftningen mer flexibel, dels att parterna även fortsättningsvis så långt som möjligt skall ansvara för arbetstidsfrågorna.

Vilken modell bör väljas?

Kanske är detta rätt sammanhang att något ytterligare fundera över syftet med kommitténs uppdrag i denna del, dvs. vad som kan anses vara bristerna i flexibilitetshänseende i nuvarande lagstiftning. Är arbetsgivare och central facklig organisation överens kan man ju i princip ha vilken arbetstidsmodell som helst. Från november i år kommer som nämnts EG-direktivet sätta vissa gränser. Men inom dessa gränser skulle råda samma avtalsfrihet som nu. Uppenbarligen anser regeringen att detta inte är tillräckligt. Därav kommitténs uppdrag.

Vi har tidigare i detta kapitel diskuterat vissa förslag som syftar till att vinna ökad flexibilitet: inflytande för den enskilde arbetstagaren och betoning av den lokala nivån snarare än den centrala. Skulle en ytterligare flexibilitet kunna vinnas genom att parterna på arbetsmarknaden själva kommer överens om och tar ansvar för de arbetstidsvillkor som inte i första hand rör skydds- och hälsoaspekter. Förutom den ökade flexibilitet som eventuellt kan vinnas på en sådan lösning torde det råda en tämligen bred samsyn om att detta har ett värde i sig. Lösningen skulle nämligen bygga på en lång och stark tradition på den svenska arbetsmarknaden. Vidare skulle en avvägning bättre kunna göras mellan arbetstidsvillkor och förbättringar av övriga anställningsvillkor. Dessutom skulle de lösningar som parterna på arbetsmarknaden kan finna bidra till en balanserad lönebildning.

Det är som nämnts redan idag möjligt att avtala om vilka arbetstidsvillkor som helst i kollektivavtal genom att arbetstidslagen är dispositiv. Men skulle man kunna vända på förhållandet och föreslå att det är endast om inte annat överenskommit i kollektivavtal som ett antal regler om ordinarie arbetstid etc. skall gälla?

Om lagstiftarens främsta roll är att tillförsäkra arbetstagarna ett antal grundläggande rättigheter vad gäller säkerhet, hälsa och inflytande, bör alltså frågan kunna ställas vad mer som bör regleras i lag. Om man inom en bransch överenskommit att ordinarie arbetstid är 38 eller 39 timmar i veckan, vad tjänar det då de anställda inom den branschen att lagen föreskriver exempelvis en 40-timmarsvecka. På de flesta avtalsområden är dock fortfarande arbetsveckan 40 timmar. Men såvitt vi kan

förstå gäller för det stora flertalet att de 40 timmarna beräknas per helgfri vecka. Arbetstidslagen gör inte skillnad på om helgdagar infaller under veckan eller inte annat än vid overtidsberäkning.

Vi har nämnt att arbetstidslagen tjänar som utgångspunkt i förhandlingar om arbetstidsfrågor mellan arbetsmarknaden parter. Det är emellertid knappast troligt att lagens 40 timmar i veckan tjänar som utgångspunkt i förhandlingar mellan parter som redan tidigare kommit överens om ett visst lägre arbetstidsmått. Det är heller knappast troligt att lagens 40 timmar i veckan har någon betydelse för alla de avtal i vilka redan överenskommit att arbetstiden räknas per helgfri vecka, vilket innebär att arbetsveckan i praktiken är ca 38 timmar 30 minuter. Som nämntes i avsnitt 4.5 har vi endast funnit ett avtal som inte tar hänsyn till infallande helgdagar vid beräkning av arbetstiden.

Om man tar hänsyn till att flertalet företag med över hundra anställda vanligtvis tecknar kollektivavtal och att dessa tillämpas på företagets anställda oberoende av om de är medlemmar i den avtalsslutande organisationen eller inte, torde andelen arbetstagare som får sin arbetstid reglerad enligt vad som anges i kollektivavtalen uppgå till ungefär 90 procent. Den aktuella fackliga anslutningsgraden i Sverige har under de senaste åren legat kring 85 procent. En mindre andel av de fackligt anslutna arbetstagarna arbetar visserligen på arbetsplatser som saknar kollektivavtal och har därför inte kollektivavtalsreglerad arbetstid. Men många småföretag tillämpar de för branschen gällande kollektivavtalen trots att de inte själva är parter.

Då ca 90 procent av svenska arbetstagare således direkt eller indirekt omfattas av kollektivavtal menar vi att följande bör övervägas. För det första borde det i Sverige finnas goda förutsättningar att överlåta till arbetsmarknadens parter att bestämma sådant som inte oundgängligen bör lagregleras. De avtal som arbetsmarknadens parter träffar kommer att omfatta en överväldigande majoritet av svenska arbetstagare. För det andra, om en lagstiftning ändå bör finnas för de som inte omfattas av kollektivavtal, är det rimligt att den – som främst är tänkt för en mycket liten del av arbetsmarknaden – skall vara styrande för den stora del som omfattas av kollektivavtal?

Vi menar att det är parterna som bör ha det främsta ansvaret för arbetstidsfrågorna. Lagstiftningen bör därför innehålla en uppmaning till parterna att träffa kollektivavtal om arbetstid. Detta understryker lagstiftarens syn på parternas ansvar. Vi övergår därmed till en diskussion om förslag om regler för ordinarie arbetstid, overtid, nöd-

fallsövertid, mertid och jourtid, dvs. de övriga reglerna i arbetstidslagen.

7.2.3 Övriga regler

Ordinarie arbetstid

Om det är så att lagstiftningens skyddsmotiv uppfylls genom begränsningar av den totala arbetstidens omfattning, behövs då stadganden om ordinarie arbetstid och övertid? Det har redan i tidigare lagstiftningsarbete framhållits att motiven för begränsning av den ordinarie arbetstiden inte längre främst är arbetstagarnas skydd och hälsa. Även det ursprungliga rättvisemotivet, dvs. skillnader i arbetstid mellan t.ex. arbetar- och tjänstemannagrupper, torde vara mindre aktuellt i dag.

De övriga socialpolitiska motiven finns dock naturligtvis kvar: jämställdhet, familjeliv och socialt liv i övrigt. En rimlig fritid skall garanteras. Vidare kan sägas att lagens stadgande om ordinarie arbetstid är ett uttryck för en av samhället angiven acceptabel norm för vad som skall anses vara heltidsarbete. På detta sätt har också 40-timmarsveckan kommit att utgöra utgångspunkten för förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter om kortare ordinarie arbetstid. Klart är att en reglering av ordinarie arbetstid har ett annat syfte än reglering av gränserna för arbetstidens totala omfattning. Det bör naturligtvis påpekas att förslaget ovan om de 48 timmarna i genomsnitt per vecka är en yttre gräns och har därmed ett helt annat syfte än en regel om ordinarie arbetstid. Följden av det förslaget får naturligtvis inte bli att den ordinarie arbetstiden ökar.

Sedd ur arbetstagarens perspektiv, vari består det egentliga värdet i arbetstidslagens regel om ordinarie arbetstid? Syftet rörande säkerhet och hälsa har med tiden kommit att nedtonas i lagförarbetena. Bestämmelsen sägs uttrycka en av samhället given godtagbar norm för heltidsarbete. Svensk lagstiftning innehåller ju inga regler beträffande t.ex. minimilöner, men fyrtiotimmarsveckan kan möjligen sägas vara en indirekt reglering av minimilön: mer än fyrtio timmar per vecka skall man inte behöva arbeta för att få en tillräcklig utkomst. Normen om fyrtiotimmarsveckan är sekelgammal och bygger på tanken om åttatimmarsdagen. Åtta timmar varje dag (från början måndag t.o.m. lördag) för vardera arbete, fritid och sömn. Tanken föddes i ett samhälle som såg radikalt annorlunda ut jämfört med idag. Även arbetslivet har genomgått stora förändringar.

Troligen finns idag helt andra individuella önskemål om och behov av att under vissa perioder arbeta mer för att under andra arbeta mindre. EG-direktivet sätter gränser av hälsoskäl för hur mycket vi skall tillåtas att arbeta. Men vilka ytterligare gränser skall sättas? En i alla avseenden statistisk säkerställd skillnad i samhället och arbetslivet idag jämfört med när åtta-timmarsnormen skapades, är att kvinnorna yrkesarbetar i en betydligt större omfattning nu än då. Omfattningen är ungefär som männens. Anita Nyberg skriver i sin rapport till kommittén att arbetstiden bygger på ett normalarbetstidskontrakt, ett kontrakt som är skapad med mannen som mall. När normen skapades var mannen familjens försörjare, idag är oftast både mannen och kvinnan familjeförsörjare och inte bara en medlem av familjen måste kunna förena förvärvsarbetet med familjelivet. I allt större utsträckning gäller att både man och kvinna behöver arbetstider – både avseende längd och förläggning – som gör det möjligt att förena förvärvsarbete med familjeliv.

Om en utveckling som innebär att ett standardiserat och likartat arbetsliv går mot större variationer beroende på bl.a. olika individuella behov, borde inte det medföra att *en* norm – fyrtiotimmarsveckan – ersätts av något annat. Om någon vill arbeta fyrtiofem timmar i veckan för att sedan gå ned till tjugofem, skall då lagen säga fyrtio? Borde rent av lagen normera "ordinarie arbetstid" utan angivande av vilken siffra det än må vara: "ordinarie arbetstid är den tid som varje arbetstagare från tid till annan vill ägna åt förvärvsarbete". Borde lagstiftaren över huvud befatta sig med detta, annat än att tillförsäkra varje arbetstagare så goda möjligheter som möjligt att få sina önskemål om arbetstid tillgodosedda? Är det detta som borde vara normen, alltså att alla i princip borde få de arbetstidsförhållanden som de själva önskar om det är förenligt med verksamhetens krav och inom lagstiftningens skyddsgränser, jmf. förslaget ovan angående flexibilitet ur arbetstagarens synpunkt.

En annan möjlig frågeställning är om 40-timmarsveckan är konserverande i den meningen att den normerar ordinarie arbetstid uppåt i tider då den politiska viljan tycks vara att arbetstiden skall sänkas. Skulle en uppluckring av 40-timmarsveckan innebära att lagstiftaren inte längre ger uttryck för att det finns endast en norm för "ordinarie arbetstid", men även gagna en politisk viljeinriktning som syftar till att normen för "ordinarie arbetstid", dvs. heltid sänks?

Men om lagstiftningen inte anger ett mått för ordinarie arbetstid, hur skall då eventuell övertid beräknas? Möjligen skulle lagen istället för att ange ett mått för ordinarie arbetstid peka på vad som överenskommits i det enskilda anställningsavtalet. På samma sätt som för nuvarande lags bestämmelse om mertid för deltidsanställda blir därmed övertid den tid som överstiger vad som överenskommits mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.

Vi menar alltså att det i och för sig kan ifrågasättas om en norm som skapades vid seklets början med en manlig industriarbetare som mall och som förutsatte att kvinnan ägnade sig åt hushållsarbete, snart hundra år senare fortfarande är den "normsignal" som samhället bör ge. Våra resonemang om de enskilda arbetstagarnas möjlighet till inflytande över sin arbetstidssituation är även de svåra att förena med en lagstiftning som säger maximalt 40 timmars arbete per vecka. Det kan ju faktiskt finnas arbetstagare som under en period vill arbeta mer än 40 timmar i veckan för att sedan arbeta mindre. Det är dock viktigt att komma ihåg att bestämmelsen om ordinarie arbetstid är dispositiv till förmån för kollektivavtal. Vi har tidigare föreslagit att lagen inte längre skall kräva att central arbetstagarorganisation sluter eller godkänner ett sådant avtal.

Men troligen innehåller 40-timmarsnormen även andra signaler. Visserligen verkar den samhälleliga strävan vara att arbetstiden skall sänkas, men ett stadgande om 40 timmars ordinarie arbetstid har åtminstone ett värde i den meningen att det normerar en gräns uppåt. Den förhindrar en utveckling mot att arbetstiden blir längre och detta kan naturligtvis bl.a. ha vissa pedagogiska fördelar när det införs ett stadgande i lagstiftningen om att den totala arbetstidens omfattning är maximalt 48 timmar per vecka i genomsnitt.

Detta sammantaget gör att vi anser att lagstiftningen ändå bör innehålla ett stadgande om vad som är ordinarie arbetstid. Dock torde de överväganden som gjorts om normens otidsenlighet och konsekvenserna av strävan att ge den enskilde arbetstagaren ett större möjlighet till inflytande, medföra att utgångspunkten för den ordinarie arbetstiden är att den beräknas som ett genomsnitt. Detta innebär även en signal om att den ordinarie arbetstiden i större utsträckning än för närvarande bör användas för att möta variationer i arbetskraftsbehov. Vi menar att beräkningsperioden för den ordinarie arbetstiden bör vara tämligen begränsad. Vi föreslår att en beräkningsperiod om tio veckor anges. Det större mått av flexibilitet som ligger i en viss längre beräkningsperiod bör kräva kollektivavtal. Att den ordinarie arbetstiden beräknas

som ett genomsnitt över en viss period kan naturligtvis innebära olägenheter för arbetstagarna. Det är därför lämpligt att en längre beräkningsperiod skall kräva kollektivavtal. I kollektivavtal kan föreskrivas inom vilka ramar arbetstiden tillåts variera.

Sammanfattningsvis föreslår vi följande. För de regler i lagen som skall gälla om det saknas kollektivavtal om arbetstid föreslår vi ett stadgande om ordinarie arbetstid. För att bättre spegla det förhållandet att ordinarie arbetstid blir ett mer och mer heterogent begrepp föreslår vi att med ordinarie arbetstid skall avses det som har överenskommit i det enskilda anställningsavtalet. För att ange en gräns uppåt för ordinarie arbetstid föreslår vi att den högst får uppgå till fyrtio timmar per vecka och att den får beräknas som ett genomsnitt över tio veckor. En längre beräkningsperiod skall kräva kollektivavtal.

Övertid

Varför finns regler om övertid i lagstiftningen? En anledning torde åtminstone vara gränsande till lagstiftningens syfte om arbetstagarnas hälsa och säkerhet, dvs. övertidsreglerna sätter gränser för den totala arbetstidens omfattning. Att regler om övertid finns beror dock ytterst på att lagstiftaren accepterat att ett behov kan finnas i verksamheterna av extra arbetstid. Det har dock av skäl rörande hälsa och säkerhet ansetts att vissa gränser måste finnas. Om då lagstiftningen tillförs bindande regler för arbetstidens totala omfattning, finns längre detta skyddsmotiv kvar? Delvis kan det naturligtvis vara så. Arbetstidslagen innehåller nämligen månatliga begränsningar av övertidsuttaget. Till sammans med regeln om ordinarie arbetstid innebär det att lagen föreskriver ett maximalt uttag av arbetstid under en månad, såvitt annat inte avtalas i kollektivavtal. Vårt förslag om bindande regler om återhämtning och vila ovan medför naturligtvis inte bara att uttaget av arbetstid per dag begränsas, även uttaget per vecka kommer att begränsas.

Ett ur verksamhetssynpunkt mer flexibelt användande av den ordinarie arbetstiden, genom möjligheten att genomsnittsberäkna, bör rimligen leda till ett minskat behov av övertid. Av den rapport om olika arbets-tidsmodeller, som utarbetats på vårt uppdrag (se bilaga 9), framgår som ett allmänt resultat av ett stort antal modeller för flexibilitet, att övertiden har minskat. Vi har i avsnitt 4.7 redogjort för olika aspekter på övertidsfrågorna och eventuella övertidsbegränsningar.

Reglerna om övertid är en avvägning mellan verksamheternas behov av flexibilitet och arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Vi har tidigare föreslagit ett antal regler till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, bl.a. en regel om högsta tillåtna totala arbetstid om 48 timmar i veckan i genomsnitt. Dessutom har vi föreslagit bindande regler om rast samt vila per dygn och per vecka. Av detta följer, menar vi, att lagstiftningen fortsättningsvis väl skall tillgodose syftena rörande arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Detta medför att särskilda övertidsregler inte längre är motiverade av skäl rörande arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Det bör naturligtvis påpekas att regeln om de 48 timmarna i genomsnitt per vecka gäller det högsta tillåtna antalet timmar. Regeln är alltså avsedd som ett grundläggande skydd och inte uttrycka en norm för vad som är normal arbetstid. Dessutom, som skall utvecklas vidare i avsnitt 7.3, kommer vi att föreslå att lagstiftningens rättsliga karaktär ändras från offentligrättslig till civilrättslig. Detta innebär t.ex. att samhällets roll bortfaller vilket bl.a. leder till att ytterligare övertid inte längre kan medges genom dispens från Arbetarskyddsstyrelsen.

Vi konstaterar sålunda att de förslag vi tidigare diskuterat förändrar förutsättningarna för övertidsreglerna i lagstiftningen. Finns då även andra syften med eventuella övertidsbegränsningar i lagen? Vi har i avsnitt 4.7 diskuterat om och på vilket sätt det finns ett samband mellan en skärpt övertidsbegränsning i lagstiftningen och effekter på sysselsättningen och arbetslösheten. Vi konstaterade att det krävs att vissa stränga förutsättningar är uppfyllda för att en begränsning av möjligheterna att ta ut övertid skall leda till positiva sysselsättnings-effekter. Visserligen konstateras i avsnittet om övertid i den rapport av Anxo/Agnarsson som utarbetats på uppdrag av kommittén, att vissa positiva effekter på sysselsättningen är rimliga att anta som en följd av en lagreglerad begränsning av övertiden. En liten sysselsättningseffekt är emellertid att ställa mot de möjliga hinder för flexibilitet ur verksamhetssynpunkt som kan bli följderna av sådana lagregleringar. Vårt uppdrag är ju att skapa en större flexibilitet.

Även om överväganden om sambanden mellan övertidsbegränsning och positiv sysselsättningseffekter måste göras med tydliga reservationer, på sätt som vi nyss anfört, vill vi framhålla det samhällsintresse som är kopplat till sysselsättningen. Vi menar att de uppgångar i konjunkturen och övriga faktorer som leder till större arbetstidsvolymen bör kunna komma de arbetslösa eller deltidsarbetslösa till del i en större omfattning än för närvarande. För de deltidsarbetslösa torde vårt förslag om att ge den enskilde arbetstagaren möjlighet till ett större inflytande över sina arbetstidsförhållanden medföra förbättrade förut-

sättningar för dessa arbetstagare att gå upp i arbetstid. För att ett större arbetskraftsbehov skall kunna komma de deltidanställda till del krävs naturligtvis att dessa har nödvändig kompetens för arbetet. Detta i sin tur ställer krav på kompetensutveckling. Det kan inte uteslutas att en begränsning av det övertidsuttag som medges enligt lag i sig leder till en positiv sysselsättningseffekt. Vidare är en begränsning av möjligheten att ta ut övertid genom lagen en tydlig signal från lagstiftaren om att övertidsuttagen bör gå ned.

En viss sänkning av det tillåtna övertidsuttaget bör emellertid åtföljas av ytterligare förslag i syfte att värna möjligheten till flexibilitet. En möjlighet skulle vara att ta bort den del av regeln som säger att vid övertidsberäkning skall kompensationsledighet eller annan ledighet som förläggs till arbetstagarens ordinarie arbetstid eller jourtid likställas med fullgjord ordinarie arbetstid eller jourtid. Det kan dock inte komma i fråga att från bestämmelsen undanta hänvisningen till ledighetslagstiftningen. En sådan lösning skulle innebära en återgång till den situation som rådde före den nuvarande arbetstidslagens ikraftträdande. Den då gällande ordningen kunde i vissa fall innebära orimliga konsekvenser för arbetstagare som var lediga enligt viss ledighetslag. En arbetstagare som t.ex. var föräldraledig under två veckor skulle, vid beräkning av övertid för en beräkningsperiod om fyra veckor, under de två följande veckorna kunna arbeta den dubbla ordinarie arbetstiden innan någon övertid behövde registreras enligt den tidigare gällande arbetstidslagen. Dessa konsekvenser ansågs orimliga och lagstiftningen ändrades till att få den lydelse som nu gäller.

Vi vill istället föreslå att regeln inte längre bör föreskriva att kompensationsledighet skall likställas med fullgjord ordinarie arbetstid vid övertidsberäkning. Att t.ex. "kvitta" arbetade övertidstimmar på våren mot en kompensationsledighet som förläggs under sommaren, för att tillgängliggöra motsvarande timmar för övertidsarbete under hösten, innebär en möjlighet till flexibilitet som vi anser angelägen om gränsen för övertiden sänks. Vi menar att det är viktigare att övertidsuttagen allmänt går ned än att bibehålla regler som inte medger att övertidstimmar används på ett flexibelt sätt, på t.ex. det sätt som nyss angavs.

För att ge en kraftfull markering av de samhällsintresse som ligger i möjliga sysselsättningseffekter av en begränsning av övertiden föreslår vi att gränsen för övertidsuttaget sänks till 100 timmar per arbetstagare och kalenderår. Vi menar samtidigt att borttagandet av kompensationsledighet från de övriga ledigheterna som likställs med arbetad tid,

uppväger de brister i flexibilitet som naturligtvis blir följderna av den föreslagna halveringen. Övertiden skall räknas från det att den ordinarie arbetstiden enligt anställningsavtalet överskrids, och inte som nu från det att fyrtio timmar eller vad som avtalats i kollektivavtal, överskrids.

Nödfallsövertid

Den nuvarande arbetstidslagen innehåller även ett stadgande om nödfallsövertid. Vi menar att det ur verksamhetsskäl är nödvändigt att bibehålla en möjlighet för arbetsgivaren att ta ut nödfallsövertid utöver begränsningen av den vanliga, i dag benämnda allmänna, övertiden. Förutsättningarna bör vara de samma, dvs. natur- eller olyckshändelse eller annan liknande omständighet skall ha inträffat och vållat avbrott i verksamheten eller medfört överhängande fara för sådant avbrott eller för skada på liv, hälsa eller egendom. Då vi föreslår att lagens rättsliga karaktär skall ändras från offentlighetsrättslig till civilrättslig, vilket bl.a. innebär att myndigheternas funktion bortfaller, måste regeln ändras så att det inte längre krävs att arbetsgivaren anmäler nödfallsövertiden inom två dygn till Arbetarskyddsstyrelsen. I stället gäller begränsningen om 48 timmar i genomsnitt per vecka under viss period, som vi skall återkomma till i författningskommentaren.

Mertid

I den nu gällande arbetstidslagen stadgas att vid beräkning av övertid kompensationsledighet eller annan ledighet som arbetstagaren har rätt till och som förläggs till dennes ordinarie arbetstid eller jourtid, skall likställas med fullgjord ordinarie arbetstid respektive jourtid. Ett framträdande motiv för denna regel var att en partiellt ledig arbetstagare, t.ex. enligt föräldraledighetslagens bestämmelser om delledighet, måste kunna förutse hur mycket arbetstid han eller hon har att fullgöra. När denna regel skrevs in i lagen ansåg lagstiftaren att det fanns anledning att även begränsa möjligheterna att ta ut mertid av en deltidsanställd. Det framhölls att samma behov av att kunna förutse arbetstiden som en partiellt ledig arbetstagare kan ha, har även en arbetstagare med deltidsanställning, dvs. vars arbetstid enligt anställningsavtalet, inte enligt en ledighetslag, är lägre än heltid. Vidare menade man att en regel som begränsade mertidstimmarna motverkar att den ordinarie arbetstiden för den deltidsanställda sätts lägre än vad tjänstgöringsförhållandena motiverar. Det framhölls också i förarbetena att avsaknaden av en begränsning av mertidsuttaget medförde att de del-

tidsanställda utnyttjades som reservarbetskraft och att de därför ofta hade en betydligt längre arbetstid än vad som från början hade avtalats.

Samtidigt framhölls att skyldigheten att fullgöra mertid (och övertid) förutsatte att detta överenskommits i det enskilda anställningsavtalet eller i det rådande kollektivavtalet inom anställningsområdet. Ovan redogjorda frågor och problem var emellertid av den art att en reglering bedömdes vara motiverad. Beträffande möjligheten att i det enskilda fallet förfoga över mertidsbegränsningen, erinrades i lagförarbetena om att den enskilde arbetstagaren och arbetsgivaren kan komma överens om att vid behov höja måttet för ordinarie arbetstid. Därmed skulle inte regeln i det enskilda fallet förhindra flexibilitet inom vissa ramar. För både hel- och deltidanställda är reglerna om ordinarie arbetstid och övertid den yttre ramen.

Av vad som ovan sagts om reglering av arbetstidens totala omfattning följer att skydds- och hälsoaspekter knappast kan åberopas som motiv för en särskild regel om mertid. Som nämnts har lagstiftaren anfört andra motiv för regleringen. Från bestämmelsens tillkomst kan även nämnas att det uttalades i lagförarbetena att en regel om mertid skulle verka i den riktningen att parterna strävar efter att vid anställningens början precisera den avtalade arbetstiden (SOU 1981:5 s. 83). Det är dock värt att påpeka att enligt anställningsskyddslagen gäller numera att arbetsgivaren skall skriftligen informera arbetstagaren om vissa anställningsvillkor efter anställningens påbörjan. Exempelvis skall arbetstagaren erhålla information om den normala arbetstiden per dag eller per vecka.

Vad gäller syftet att begränsa risken för att arbetstidsmålet sätts lägre än vad anställningsförhållandena motiverar, kan möjligen sägas att ett ännu effektivare medel vore att ytterligare begränsa möjligheterna till mertid. Den nödvändiga flexibilitet för både arbetsgivare och arbetstagare som ligger i att arbetstagaren ibland skall arbeta mer, kan ju i och för sig tillgodoses genom att man kommer överens om att höja eller sänka arbetstidsmålet.

Frågan om för låga arbetstidsmål och användandet av deltidanställda som arbetskraftsreserv belyser verksamheternas behov av flexibilitet. Ett större antal anställda med kortare arbetstidsmål ger mer utrymme för lösningar och variationer i arbetstidsscheman inom t.ex. vården, och bättre möjligheter att möta olika behov under dagen i exempelvis detaljhandeln. Naturligtvis bör lagstiftningen i möjligaste mån underlätta för denna rationalitet i arbetstidshänseende.

Inte minst en omfattande deltidslöshet visar att ett stort antal deltidsanställda vill ha längre arbetstid. Frågan om mertidbegränsning måste antagligen ses i detta större perspektiv. Om det är så att mertidbegränsningen är ett verksamt medel för att förmå arbetsgivare att inte sätta tjänstgöringsgraderna för lågt kan ifrågasättas om exempelvis ett borttagande av regeln är motiverad. Ett borttagande skulle motiveras av att regeln inte är föranledd av skydds- och hälsoskäl och att regelns övriga syften möjligen kan tillgodoses bättre genom vårt förslag om den enskilde arbetstagarens inflytande, i avsnittet 7.1.2 ovan.

Det bör tilläggas att frågor som rör deltidsanställdas anställningsvillkor omfattas av regleringar i kollektivavtal. Det finns t.ex. en regel i kollektivavtalen för kommuner och landsting som innebär att det vid behov av arbetskraft bör, innan nyanställning sker, prövas om de redan anställda arbetstagarna, som anmält intresse, kan erbjudas höjd sysselsättningsgrad.

Men ett borttagande av regeln om mertid för att öka flexibiliteten om nödvändig flexibilitet ändå kan uppnås genom att arbetsgivaren kommer överens med arbetstagaren om att vid behov öka tjänstgöringsgraden, kan ifrågasättas. Det kan emellertid anföras andra skäl för ett borttagande av regeln. Möjligen har nämligen bestämmelsen om mertid kommit att bli aningen otidsenlig. Det är åtminstone svårt att se hur bestämmelsen är att uppfatta i förhållande till den dagspolitiska situationen och debatten. Dagens situation innebär ju att en stor andel av de deltidsanställda vill ha längre arbetstid. Främsta skälet torde vara att en deltidslön inte är tillräcklig att försörja sig på. Det något märkliga blir då en bestämmelse vars främsta syfte är att motverka längre arbetstidsuttag för de deltidsanställda. Saken blir inte mycket klarare även om lagförarbetenas motiv, att en mertidbegränsning motverkar att arbetstidsmåten sätts lägre än förhållandena föranleder, lyfts fram.

Det bör i detta sammanhang påpekas att rättspraxis torde ha medfört att den deltidsanställda åtnjuter ett starkt skydd, troligen starkare än den heltidsanställda, för sitt avtalade arbetstidsmått (se t.ex. AD 1961:22 och 1984:76). Det har sålunda konstaterats att de arbetstagare som har ett visst lägre arbetstidsmått än heltid, har särskilt avtalat om detta och att det därför får anses som särskilt betydelsefullt att den avtalade arbetstiden för dessa arbetstagare respekteras. Det har vidare uttalats att de deltidsanställda, för vilka den avtalade arbetstiden inte respekteras, riskerar att inte komma att omfattas fullt ut av alla regler i anställningsskyddslagen, t.ex. regeln om lön under uppsägningstiden.

Sammantaget menar vi att det finns skäl som talar för den särskilda regleringen om mertid för de deltidanställda bör tas bort ur arbetstidslagen. Istället borde dessa arbetstagare kunna omfattas av den bestämmelse vi ovan föreslagit om övertid, dvs. den deltidanställda skulle därmed kunna arbeta maximalt 100 timmar per kalenderår utöver den ordinarie arbetstid som fastställts i anställningsavtalet. Därmed skulle hel- och deltidanställda behandlas lika i arbetstidslagen och en särskild regel för de deltidanställda inte längre vara nödvändig. Vi menar dessutom att vårt förslag om att arbetstagarna skall ha rätt att framföra, och få av arbetsgivaren sakligt prövade, önskemål om arbetstid avseende både längd och förläggning kommer att medföra förbättrade möjligheter för de deltidanställda som vill gå upp i arbetstid. Förslaget innebär ju nämligen att arbetsgivaren har att sakligt pröva önskemålen mot vad verksamheten kräver. Om önskemålen inte kan tillgodoses skall arbetstagaren underrättas om skälen. Arbetstagarens fackliga organisation har naturligtvis möjlighet att begära förhandling enligt reglerna i medbestämmandelagen. I förlängningen kan, som nämnts, arbetstagaren ges en rätt till domstolsprövning av arbetsgivarens prövning av arbetstagarens önskemål.

Jourtid och beredskap

Det är endast jourtid som i nuvarande lagstiftning är behäftad med vissa direkta begränsningar. Arbetstidslagen anger att maximalt 48 timmar får tas ut per fyra-veckorsperiod (alternativt 50 timmar per kalendermånad). Beredskap är endast indirekt reglerad i lagen, vilken anger att till veckovilan räknas inte sådan tid. Bestämmelsen om jourtid infördes i arbetstidslagstiftningen i 1970 års allmänna arbetstidslag. Det låg inte minst praktiska överväganden bakom regelns införande. Lagstiftningen skulle göras allmänt tillämplig inom hela arbetslivet. Den jourtjänstgöring som förekom framförallt inom sjukvården, brandväsendet och vissa statliga verksamheter (t.ex. polis och kriminalvård) ansågs inte kunna inrymmas inom lagens bestämmelser om ordinarie arbetstid och övertid. Samtidigt som det konstaterades att företeelsen behövde en särskild reglering som inte "inkräktade" på utrymmet för den vanliga arbetstiden, sades att jourtid innebar en bundenhet till arbetet och inte kunde anses vara fritid. Därför behövdes en gräns för hur mycket jourtid som får tas ut.

Om det kan tänkas att lagstiftningen beträffande arbetstidens längd endast skall ange vilka gränserna får vara för arbetstidens totala omfattning, kan det möjligen anses att inom dessa gränser bör också

rymmas jourtid. Även om inte jourtiden anses vara arbetstid i vanlig mening skulle lagstiftningen i detta avseende behandla båda på samma sätt. Ett skäl för en sådan reglering kan möjligen vara att den arbetstagar som har jourtjänstgöring ofta utför faktiskt arbete under sådana pass. Om så sker innebär lagen att jourtiden avbryts och arbetstiden börjar löpa. Fördelen för de arbetstagar som har skyldighet till jourtjänst är naturligtvis att den totala tid han eller hon måste stå till arbetsgivarens förfogande på arbetsstället minskar. Även den "vanliga" arbetstiden torde bli kortare.

Om följderna sålunda blir att arbetstagar med jourtjänstskyldighet får en kortare arbetstid, kan frågan ställas om detta är en rimlig konsekvens i förhållande till de verksamheter som inte använder sig av jourtjänst. För de senare verksamheterna skulle ju tillgänglig "vanlig" arbetstid inte påverkas medan arbetstagar i de verksamheter som har jourtjänst skulle få en arbetstidsförkortning. Vidare kan naturligtvis frågan ställas om hälso- och skyddsaspekter är relevanta i detta sammanhang. Under jourtid utför ju arbetstagar inte något arbete. Om han gör det är det inte längre jourtid, då gäller istället den vanliga arbetstidsbegränsningen.

Något bör tilläggas om konsekvenserna av de bindande regler vi föreslog i föregående avsnitt, för jourtid och beredskap. Visserligen är det så att dessa "arbetstidsföreteelser" inte anses vara arbetstid. Av detta följer att en arbetstagar i och för sig kan ha jourtid och beredskap samtidigt med en dygnsvila, enligt vårt förslag ovan. Men eftersom jourtid och beredskap innebär att arbetstagar står till förfogande för att rycka in i arbete, och att så ofta faktiskt sker, torde regeln om dygnsvila komma att få betydelse för hur arbetstidsscheman och avtal utformas. Om en jour, som är förlagd under en dygnsvila, avbryts för arbete bryts ju även dygnsvilan. Enligt vårt förslag skall då arbetstagar ha motsvarande ledighet eller, i undantagsfall, lämpligt skydd. Som nämntes i avsnittet ovan om veckovila menar vi emellertid att jourtid och beredskap i likhet med nuvarande lag, skall bryta veckovilan oavsett om arbetstagens jourtid eller beredskap övergår i arbete eller inte.

Frågan om jourtidsreglering är belysande för diskussionen om lagstiftningens syften och mest ändamålsenliga metoder för att uppnå dessa syften. Beträffande mertidsregleringen ovan nämntes ju att de deltidanställdas situation möjligen bäst löses på annat sätt än genom den begränsning av mertidsuttaget som nu finns i lagen. Det kan dock vara svårt att argumentera på samma sätt vad gäller jourtiden. Syftena

bakom bestämmelserna torde vara olika. Jourtidbegränsningen följer av överväganden rörande i vilken omfattning det kan accepteras att arbetstagaren är bunden till arbetsplatsen utan att utföra något arbete.

Sammanfattningsvis ser vi inte någon anledning att föreslå någon förändring av innehållet i nuvarande regel om jourtid.

Avslutande reflektioner

Vi har i detta avsnitt behandlat de regler i nuvarande arbetstidslag som vi menar inte främst är föranledda av syften rörande arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Följaktligen har vi diskuterat dem utifrån andra utgångspunkter. Vår utgångspunkt har varit det ansvar för dessa frågor som ligger hos arbetsmarknadens parter. Vi menar att det främst är för arbetsmarknadens parter att komma överens om vilka villkor som skall gälla beträffande t.ex. ordinarie arbetstid och övertid. Vi föreslår därför att det i arbetstidslagen riktas en uppmaning till arbetsmarknadens parter att träffa kollektivavtal om både arbetstidens längd och förläggning. Lagen skulle därmed innehålla en tydlig signal om att arbetstidsfrågorna så långt som möjligt även fortsättningsvis regleras i avtal mellan parterna på arbetsmarknaden. Parternas betydelse och ansvar måste emellertid omfatta fler frågor än de ovan behandlade. Vi skall därmed gå över till en diskussion om frågeställningar i vilka det finns självklara allmänna intressen, men där lösningar bör träffas i avtal på arbetsmarknaden.

7.2.4 Politiska signaler till arbetsmarknadens parter

Våra överväganden i detta kapitel började med resonemang och förslag om bindande regler, dels om arbetstagarens inflytande och dels om regler för arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Därefter gick vi igenom de regler som bör gälla om inte arbetsmarknadsparterna kommer överens om annat. I detta avsnitt pekar vi på vissa ytterligare frågeställningar i vilka, som nyss nämnts, det finns självklara allmänna intressen men där parterna bör ha främsta ansvaret för den närmare utformningen av olika lösningar. En reformerad arbetstidslagstiftning utgör en naturlig plattform för uttalanden om sådana allmänna intressen det här är fråga om.

Varför är det viktigt att parterna skall ha det främsta ansvaret för den närmare utformningen av olika lösningar? En del av svaret knyter an till den svenska modellen, enligt vilken villkoren på arbetsmarknaden

så långt möjligt bör bestämmas i kollektivavtal och inte genom lag. Om aktörerna på arbetsmarknaden själva bestämmer viktiga delar av spelreglerna för marknaden kan både flexibilitet och stabilitet uppnås. Metoden för regleringen blir därmed mer ändamålsenlig och statens roll som lagstiftare kan begränsas till ett "nödvändigt minimum". För att ge ett exempel på parternas betydelse redan idag kan nämnas att det finns kollektivavtal som innehåller regler enligt vilka deltidsanställda under vissa förutsättningar ges en rätt att gå upp i arbetstid.

Den andra delen av svaret knyter an till den första och kan dessutom sägas följa av frågans formulering. Arbetstidsfrågorna är nämligen sammansatta av en rad olika aspekter och förutsättningar, vilka kräver just *olika* lösningar. Lagstiftning är en bra metod för att ange vissa skyddsramar för arbetstidens längd och förläggning. Alla människor har samma grundläggande biologiska funktioner och förutsättningar. Därmed kan anges vissa grundläggande minimiregler till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Annorlunda förhåller det sig emellertid med t.ex. frågan om längden på den ordinarie arbetstiden. Skall den kortas eller inte och hur skall en arbetstidsförkortning genomföras? I detta sammanhang blir lagstiftningen ett trubbigt instrument som inte kan ta hänsyn till variationer i ekonomiska förutsättningar inom olika branscher och företag eller till skiftande önskemål bland olika arbetstagare.

Sådana hänsynstaganden kan tas i en avsevärt större utsträckning i en avtalsförhandling. Inte endast kopplat till avtalsrörelser utan även allmänt. Inte minst blir de ekonomiska överväganden som måste göras tydliga i en avtalssituation. Varje arbetstidsförkortning – kollektiv eller individuell, lag- eller avtalsreglerad – måste betalas. Främsta förutsättningarna för en bedömning av hur förkortningen skall betalas och regleras görs i en situation där kostnaden kan ställas mot de andra delar som tillsammans bestämmer helheten av plus och minus, för- och nackdelar samt vad som är mer eller mindre önskvärt.

Ett mer ändamålsenligt sätt att genomföra t.ex. en arbetstidsförkortning blir därmed genom avtal mellan arbetsmarknadens parter på den nivå de själva bedömer vara lämplig. Detta innebär emellertid inte att det saknas ett allmänt intresse i denna och andra arbetstidsfrågor även om de inte blir föremål för direkta lagregler. De områden vi vill uppmärksamma gäller jämställdhet, familjeliv och socialt liv i övrigt, arbetstidsförkortning och begränsningar av overtidsuttaget samt flexibilitet ur arbetstagar- och verksamhetssynpunkt. Vi övergår nu till att diskutera frågor rörande jämställdhet samt familjeliv och socialt liv i övrigt.

Därefter anger vi vilka principer som vi anser bör sätta sin prägel på arbetsmarknadsparternas överväganden om arbetstid. Då våra överväganden i detta avsnitt tar sin utgångspunkt i att det är arbetsmarknadsparterna som skall svara för den närmare utformningen av olika lösningar har vi valt att benämna avsnittet politiska signaler till arbetsmarknadens parter.

Jämställdhet

Vi menar att det finns en rad välfärdsskäl som talar för att arbetstiden allmänt bör sänkas. Ett område av särskild betydelse är jämställdheten mellan män och kvinnor. På vilket sätt har då arbetstiden en betydelse för jämställdheten mellan könen? Om man ser arbetsmarknaden ur ett könsperspektiv framstår en huvudsakligt kvinnlig arbetsmarknad och en i huvudsak manlig. Den kvinnliga arbetsmarknaden är den offentliga tjänsteproducerande sektorn. Männerna å andra sidan dominerar inom den privata varuproducerande sektorn. Män arbetar nästan uteslutande heltid. Kvinnor arbetar i stor omfattning deltid. Enligt Anita Nybergs rapport till kommittén (bilaga 10) är medelarbetstiden per man i arbete (20-64 år) 1995 40,6 timmar per vecka och medelarbetstiden per kvinna i arbete 33,2 timmar per vecka. Dessa siffror inkluderar företagare. Arbetstiden för kvinnor i arbete är alltså avsevärt lägre än mäns arbetstid.

Männens arbetskraftsdeltagande har emellertid under de senaste tiotals åren minskat och kvinnornas har ökat. I takt med denna utveckling har fördelningen av hushållsarbetet blivit något jämnare. Beträffande denna fördelning påtalar emellertid Anita Nyberg i sin rapport till kommittén, att man måste ta hänsyn till att även hemarbetet liksom lönearbetet är könssegregerat. Att kvinnor använder mindre tid till hemarbete kan till en del tillskrivas ett ökat lönearbete, men även att vissa arbetsuppgifter, såsom matlagning och disk, inte längre efterfrågas i samma omfattning. Samtidigt kan männens ökade deltagande i hemarbetet delvis förklaras av en ökad efterfrågan på underhåll och reparationer av t.ex. teknisk utrustning i hemmen. Ett ökat kvinnligt förvärvsarbete och ett minskat manligt har emellertid inte lett till att kvinnor tagit över mäns platser, att kvinnor och män skulle ha delat på jobben. Kvinnors och mäns arbetsmarknader är som nämnts i hög grad åtskilda.

I vilken utsträckning kvinnornas och männens åtskilda arbetsmarknader beror på skillnader i arbetstidsförhållanden är sannolikt omöjligt att svara på. Som vi konstaterat är det inte heller säkert att utvecklingen

beträffande arbetstiden de senaste tiotals åren (att kvinnor arbetar mer och män mindre) har medfört att männen avlastat kvinnorna i hushållsarbetet. Men då samhället definition av ordinarie heltidsarbete – normarbetstiden – är gjord utifrån det "manliga" sättet att arbeta: lönearbete på heltid, hela veckan, året runt i ett helt yrkesliv, menar vi att varje uppluckring av denna norm borde ge förutsättningar för minskade skillnader och därmed mindre ojämlikhet mellan män och kvinnor.

En sådan uppluckring kan förvisso ske på olika sätt. På den kollektiva nivån kan en arbetstidsförkortning medföra att männen lönearbetar mindre och att kvinnorna därmed ges förutsättningar att arbeta mer. Genom en sådan utveckling utjämnas skillnaderna mellan mäns och kvinnors löneinkomster, de ges mer likartade karriärmöjligheter, likartad kompetensutveckling osv. Om sålunda normen för heltid sänks, liksom mönstret för arbetstidens förläggning ändras, inom den privata varuproducerande – manliga sektorn – skulle därmed ett ökat kvinnligt deltagande i denna sektor kunna främjas. Arbetstidsfrågor kan naturligtvis inte ses isolerade från de övriga anställningsvillkor som gäller inom olika branscher.

En uppluckring av den manliga normarbetstiden bör även göras med utgångspunkt från den enskilde arbetstagaren. Vi har ju i våra tidigare överväganden konstaterat att olikheter i önskemål, förutsättningar och behov torde medföra att det inte längre finns en normarbetstid, om normarbetstiden avser att uttrycka vad som är normalt eller vad som är önskvärt. Olikheter i önskemål, förutsättningar och behov gäller naturligtvis inte endast beträffande skillnader mellan kvinnor och män, utan även från man till man och kvinna till kvinna. Vidare varierar önskemålen och behoven under ett yrkesliv. Frågan ställdes i avsnitt 7.2.3 om samhället över huvud bör ange en normarbetstid, eller om i vart fall normen bör ändras från att ange ett visst antal timmar per vecka till något annat som bättre speglar alla de variationer som faktiskt råder. Och som förmodligen skulle råda i betydligt större omfattning om människors olika önskemål, förutsättningar och behov kom att beaktas. Vi stannade i nämnda avsnitt för en lösning som innebär ett bibehållande av nuvarande 40-timmarsvecka beräknad i genomsnitt per tio veckor under förutsättning att man inte kommer överens om annat i kollektivavtal.

I detta sammanhang vill vi emellertid åter framhålla de överväganden som gjordes i de nyss nämnda avsnitten och peka på det ansvar som arbetsmarknadens parter har. I syfte att ge bättre förutsättningar för att

utjämna skillnader mellan könen, dels med avseende på de skillnader som gäller hur mycket män och kvinnor över huvud lönearbetar och dels beträffande de av kön åtskilda arbetsmarknaderna. Vi menar således att parterna bör sträva efter så stora enskilda hänsynstaganden som möjligt, bl.a. för att bryta upp de könsbunda arbetstidsmönstren.

Familjeliv och socialt liv i övrigt

Många av våra överväganden ovan om jämställdheten, framförallt den del av diskussionen som utgår från den enskilde arbetstagaren, gäller även med avseende på en diskussion om familjeliv och socialt liv i övrigt. Möjligen ändras perspektivet här så att individen och hans eller hennes olika behov och önskemål snarast blir målet för det politiska intresset. I den nyss beskrivna framställningen om jämställdhet förde vi ett resonemang som innebär att individen ställs i fokus för att främja ett övergripande politiskt intresse av att bryta de könsbundna arbetstidsmönstren och därmed förbättra förutsättningarna för jämställdheten mellan män och kvinnor.

I den tidigare framställningen (avsnitt 7.1.2) har vi redogjort för förslag i syfte att värna och utveckla hänsynstaganden i arbetslivet till de enskilda arbetstagarnas varierande önskemål. De enskilda arbetstagarna har således i mycket stätt i centrum för våra överväganden och varit dessas direkta mål. Då detta avsnitt tar sin utgångspunkt i parternas ansvar för arbetstidsfrågorna vill vi emellertid understryka att det allmänna intresset av att värna den enskilde individen i arbetslivet inte blir mindre tydliga här. Vi vill alltså framhålla vikten av att kollektiva lösningar av arbetstidsfrågorna utformas på ett sådant sätt att individuella önskemål och behov kan beaktas i enlighet med den nya lagstiftningens intentioner.

Arbetstidsförkortning och begränsning av övertidsuttagen

Takten på och inriktningen av arbetstidsförkortningarna bör bestämmas i avtal mellan parterna på arbetsmarknaden, på den nivå som parterna själva bedömer vara mest lämplig. En rad avtal om allmänt kortare arbetstid har redan kommit till stånd. Vi vill särskilt peka på de avtalslösningar som innebär att större mått av flexibilitet eller arbete på typiskt sett obekväma arbetstider ersätts i form av kortare arbetstid.

Det är också angeläget att framhålla att många av de verksamheter som övergått till ett mer flexibelt användande av den ordinarie arbetstiden har lyckats att minska övertiden väsentligt.

Vi menar att parterna har en betydande roll att spela för att minska arbetslösheten och kan, genom att finna avtalslösningar som t.ex. medför att övertidsuttagen begränsas, medverka till att fler människor kommer i arbete.

Flexibilitet ur arbetstagar- och verksamhetssynpunkt

Som vi nämnde i kapitel 5 har vi på en rad arbetsplatser iakttagit att verksamhetens krav går att tämligen långt förena med de anställdas varierande behov och önskemål. De förslag till nya lagregler om de enskilda arbetstagarernas inflytande som vi har redogjort för kan understödja den positiva utveckling mot nya arbetstidsmodeller som pågår i arbetslivet.

Vi har funnit att genom nya flexibla lösningar har arbetstiden kunnat användas mer rationellt. Vi har besökt en rad verksamheter som infört olika former av flexibel arbetstid, såsom arbetstidskorridorer och order-, konjunktur- eller säsonganpassad arbetstid. Detta är några exempel på hur arbetstiden kan anpassas till variationer i efterfrågan och konjunkturer. Det är angeläget att denna positiva utveckling fortsätter, både inom privat och offentlig verksamhet.

Flexibilitet handlar inte endast om arbetstid. NUTEK har funnit att flexibla arbetsorganisationer i allmänhet ger bra arbetsmiljö och hög produktivitet (NUTEK B 1996:8). Man menar att arbetsplatser med flexibel och decentraliserad arbetsorganisation är betydligt mer produktiva än traditionella arbetsplatser. Samtidigt är arbetsförhållandena bättre, personalomsättningen lägre och sjukfrånvaron mindre i en flexibel arbetsorganisation, enligt NUTEK-rapporten.

Avslutande reflektioner

Vi har nu redogjort för huvuddelen av våra överväganden om en ny arbetstidslagstiftning, samt för en förändring i semesterlagen. Vi skall därmed avslutningsvis i detta kapitel övergå till att behandla den nya lagens rättsliga karaktär samt tillämpningsområde. Beträffande de föreslagna ändringarna i semesterlagen hänvisar vi till våra tidigare överväganden i avsnitt 7.1.3 samt till författningskommentaren.

7.3 Lagens rättsliga karaktär

Vi avslutade kapitel 5 med att indikera att arbetstidslagstiftningens rättsliga karaktär bör förändras från offentlighetsrättslig till civilrättslig som huvuddelen av den övriga arbetsrätten. Vi konstaterade att detta borde bli följden av att parternas ansvar för arbetstidsfrågorna lyfts fram på ett nytt sätt samt vidare att lagstiftningen på ett tydligare sätt utgår från den enskilde arbetstagaren. I avsnitt 7.1.2 och 7.2.1 utvecklade vi våra tankar om regleringen i lag av arbetstagarnas möjligheter till inflytande och skyddet för hälsa och säkerhet. Vi rubricerade de nya reglerna om inflytande och skydd tillsammans med reglerna i arbetsmiljölagen som arbetstagarnas grundläggande rättigheter på arbetstidsområdet.

Våra förslag om regler till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa menar vi bör utformas så att arbetsgivaren åläggs en skyldighet som speglar de olika arbetstagarnas rättigheter. Arbetsgivaren skall således vara skyldig att sakligt pröva arbetstagarens önskemål om viss arbetstidsomfattning eller viss arbetstidsförläggning. Arbetsgivaren skall vidare vara skyldig att ge besked om anledningen till att ett visst önskemål inte kan iakttas. Arbetstagarens rättigheter blir att framföra olika önskemål och få dessa sakligt prövade av arbetsgivaren.

En civilrättslig karaktär på en ny arbetstidslag innebär att samhällets funktion på det område av den nuvarande arbetstidslagen som gäller dispenser, tillsyn och sanktioner bortfaller. Så är fallet redan idag när kollektivavtal träffas om arbetstidsfrågor. Vidare bortfaller skyldigheten att föra anteckningar enligt arbetstidslagen.

Däremot kvarstår naturligtvis samhällets funktion enligt arbetsmiljölagen. Den lagen innehåller föreskrifter om tillsyn, förelägganden, sanktioner m.m. I den tillsyn som sker på basis av arbetsmiljölagen har tillsynsmyndigheterna, Yrkesinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen, att göra en bedömning av helheten i arbetsmiljön. Det är helheten av samtliga arbetsmiljöfaktorer som avgör om arbetsmiljön är acceptabel enligt arbetsmiljölagen. I denna helhet ingår som tidigare framhållits arbetstiden.

Även om inte tillsynsmyndigheterna kan göra ett föreläggande som direkt tar sikte på ett visst arbetstidsförhållande kan föreläggandet ändå få betydelse för de arbetstidsförhållanden som råder. Detta borde nämligen kunna bli följden om ändringar av arbetstiden är det enda medel som står till buds för arbetsgivaren. Har arbetsgivaren inte

möjlighet att vidta en annan åtgärd för att kompensera för en bristfällig arbetsmiljö torde alltså endast återstå att företa en förändring med avseende på arbetstiden. Detta följer av arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen i dag och torde inte förändras genom de av oss föreslagna ändringarna i arbetstidslagstiftningen. Följaktligen skulle en arbetsgivare t.ex. kunna bli tvungen att neka en arbetstagare nattarbete av arbetsmiljöskäl, trots arbetstagarens önskemål om arbete på natten i och för sig skulle kunna vara förenligt med verksamhetens krav.

7.4 Lagens tillämpningsområde

Nuvarande arbetstidslag omfattar all verksamhet där arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. Vad som inte står uttryckligen, men vilket måste betraktas som underförstått, är att lagen utgår från synsättet att arbetstagarens prestationer kan mätas i tid. Detta följer också av att lagen bygger på att arbetsgivaren kan kontrollera arbetstagarens arbetstid. Från arbetstidslagets tillämpningsområde undantas arbete som utförs i arbetstagarens hem eller annars under former som innebär att arbetsgivaren inte har att vaka över eller kontrollera hur arbetet är ordnat. Vidare undantas sådant arbete som utförs av personer som med hänsyn till arbetsuppgifter eller anställningsvillkor har företagsledande eller därmed jämförlig ställning. Även de personer som själva har förtroendet att disponera sin arbetstid undantas. Enligt lagförarbetena, prop. 1970:5, s. 117, avsågs två grupper av tjänstemän. Dels de som direkt företräder arbetsgivare, dvs. har en utpräglad arbetsgivarfunktion, och dels de med krävande administrativa, intellektuella, konstnärliga eller jämförliga arbetsuppgifter. Från lagen undantas avslutningsvis också arbete som utförs i arbetsgivarens hem, för vilka bestämmelser finns i lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete, samt skeppstjänst där bestämmelser finns i sjöarbetstidslagen.

Den fråga vi har att ställa oss är om det finns anledning att ändra tillämpningsområdet för lagreglerna om arbetstid i samband med att en helt ny arbetstidslag föreslås. Då vi inte har uppfattat att vi har i uppdrag att utöka eller inskränka lagstiftningens tillämpningsområde, annat än om det skulle föranledas av våra överväganden om flexibilitet, menar vi att det som främst bör föranleda förändringar av tillämpningsområdet är EG:s arbetstidsdirektiv. Direktivet gäller för samtliga arbetsområden, såväl offentliga som privata. Undantag görs för luft-, järnvägs-, väg- och sjötransporter, och vidare för havsfiske, annat arbete till sjöss samt det arbete som utförs av läkare under utbildning och arbete i arbetsgivarens hem. Dessutom kan medlemsstaterna själva

bestämma i vilken omfattning sådan offentlig verksamhet vars bedrivande kan komma att stå i strid med bestämmelser i direktivet, skall omfattas av direktivets bestämmelser.

Med undantag för skeppstjänst och arbete i arbetsgivarens hem omfattas samtliga dessa arbetsområden av den nu gällande arbetstidslagen. Då vi har klart uttalat att de förbättringar vi anser motiverade i syfte att vinna en större flexibilitet inte skall medföra att arbetstagarnas säkerhet och hälsa försämras kan vi endast konstatera att de nämnda områdena inte bör undantas heller från de nya svenska lagreglerna om arbetstid. Såvitt vi kan bedöma borde verksamheten i de nu diskuterade områdena mycket väl gå att bedriva även i enlighet med de av oss föreslagna ändrade lagreglerna om arbetstid.

Om vi vänder på jämförelsen kan vi konstatera att vissa av de kategorier av arbetstagare som undantas från den nuvarande arbetstidslagen i och för sig omfattas av EG-direktivet. I vårt delbetänkande (SOU 1995:92, s. 85) konstaterade vi att det framförallt finns anledning att överväga en förändring av lagstiftningens tillämpningsområde vad gäller de arbetstagare som utför sitt arbete i hemmet eller annars på distans från den vanliga arbetsplatsen. Dessa arbetstagare omfattas som nämnts i och för sig av EG-direktivet, som dock anger att bestämmelserna rörande dygnsvila, raster, veckovila, begränsning av veckoarbetstiden och nattarbetets längd inte behöver tillämpas under förutsättning att dessa arbetstagare omfattas av de allmänna principerna för säkerhet och hälsa.

Vi konstaterade i kapitel 2 att arbetslivet utvecklats dithän att platsen för arbetets utförande har kommit att få en mindre betydelse. Det mesta pekar på att de nya sätten att organisera arbete medför att fler och fler arbetstagare kommer att ha åtminstone delar av sitt arbete förlagt utanför en arbetsplats i traditionell mening. Det kan gälla arbete i hemmet men även arbete under resa, på hotell eller på annan plats som kan vara mer eller mindre permanent. Vi menar därför att det inte längre borde vara platsen för arbetets utförande i sig som avgör om arbetet skall omfattas av lagreglerna eller inte. Däremot kan det fortfarande av praktiska skäl finnas anledning att undanta sådant arbete som arbetsgivaren inte har i uppgift att vaka över. Arbete i hemmet kan naturligtvis vara av den karaktären, men det skulle därmed vara sättet att organisera arbetet som avgör om arbetet omfattas eller inte snarare än platsen för dess utförande. Om denna förändring sker av arbetstidslagstiftningens tillämpningsområde borde eventuella oklarheter om de

svenska reglerna överensstämme med EG-direktivet i denna del kunna undanröjas.

Beträffande de undantag som därmed kvarstår i den nuvarande arbetstidslagen och som inte motsvaras av direkta undantag i EG-direktivet: arbete som utförs under sådana förhållanden att det inte kan anses vara arbetsgivarens uppgift att vaka över hur arbetet är anordnat, arbete som utförs av arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor har företagsledande eller därmed jämförlig ställning eller av arbetstagare som med hänsyn till sina arbetsuppgifter har förtroendet att själva disponera sin arbetstid, vill vi anföra följande. Vad gäller de nyss nämnda reglerna om dygnsvila osv. anger direktivet att dessa bestämmelser inte behöver tillämpas för arbeten när, med hänsyn till det aktuella arbetets särskilda art, arbetstiden inte mäts eller bestäms i förväg eller kan bestämmas av arbetstagarna själva. Som exempel på arbetstagare med sådant arbete nämns företagsledare eller andra personer med självständiga beslutsbefogenheter. Vi menar emellertid att denna möjlighet i EG-direktivet att inte tillämpa de nämnda reglerna skall gälla även arbetstagare som har arbeten som utförs under sådana förhållanden att det inte kan anses vara arbetsgivarens uppgift att vaka över hur arbetet är ordnat.

Vi föreslår därför inga ytterligare förändringar i arbetstidslagstiftningens tillämpningsområde. Som vi konstaterade i vårt delbetänkande uppfyller arbetsmiljölagen, vilken omfattar de nu diskuterade och från arbetstidsreglerna undantagna arbetstagarna, direktivets förutsättning om att de skall omfattas av de allmänna principerna om säkerhet och hälsa.

Sammanfattningsvis innebär våra överväganden om lagens tillämpningsområde följande. Vi föreslår ingen inskränkning av lagens tillämpningsområde. Däremot föreslår vi att de arbetstagare som utför sitt arbete i hemmet, och som på den grunden undantas från den nuvarande arbetstidslagen, inte längre skall vara undantagna. Detta innebär att det inte längre är platsen i sig som blir avgörande för om en arbetstagare omfattas av lagen eller inte. Det som blir avgörande är i stället om det kan anses vara arbetsgivarens uppgift att vaka över hur arbetet är ordnat. Detta innebär att lagens tillämpningsområde i övrigt kvarstår oförändrat.

7.5 Sammanfattande slutsatser

Vi har i detta kapitel redogjort för ett antal förslag med anledning av vårt uppdrag att undersöka på vilket sätt flexibla arbetstidsregler kan införas i svensk lagstiftning. Förslagen är bl.a. att se mot bakgrund av våra överväganden i kapitel 5 och redovisningen av EG:s arbetstidsdirektiv i kapitel 6. Det är särskilt två grundläggande uppfattningar vi har valt att lägga som utgångspunkter för våra förslag till förändringar. För det första har vi konstaterat att en ökad flexibilitet inte får vinnas på bekostnad av arbetstagarnas säkerhet och hälsa. För det andra bör arbetsmarknadsparternas ansvar för arbetstidsfrågorna inte enbart bibehållas utan även förstärkas. Vi menar att dessa grundläggande uppfattningar gör att kollektivavtal om arbetstid måste vara en central del i en större flexibilitet på arbetstidsområdet. Förändringarna i lagstiftningen i syfte att göra den mer flexibel skall därför ses mot denna bakgrund.

Redan i kapitel 5 konstaterade vi att det finns anledning att göra tämligen genomgripande förändringar av arbetstidslagen. Vi föreslår att en ny arbetstidslag införs. Den nya arbetstidslagen bör vila på civilrättslig grund och därmed ge de enskilda arbetstagarna, deras fackliga organisationer samt arbetsgivarna ett större ansvar för arbetstidsfrågorna. Vi vill uppmana arbetsmarknadens parter att träffa kollektivavtal om arbetstid och menar att det ligger ett stort värde i att parterna själva avgör vilka arbetstidsvillkor som skall gälla, med så liten styrning som möjligt av lagregler. Visserligen föreslår vi att vissa regler som syftar till arbetstagarnas säkerhet och hälsa fortsättningsvis skall vara bindande även för parterna, men lagreglerna i övrigt bör ha en så liten styrande verkan som möjligt för kollektivavtalens innehåll.

När det gäller flexibiliteten ur den enskilde arbetstagarens synpunkt har vi föreslagit att det i en ny arbetstidslag införs en regel som sätter den enskilde arbetstagaren i centrum och som bygger på att arbetstagares behov och önskemål är olika samt att behoven och önskemålen varierar över yrkeslivet. Vi föreslår att arbetsgivaren skall åläggas att tillgodose arbetstagarens önskemål om arbetstidens längd och förläggning om de är förenliga med verksamhetens krav. Då även del av semesterledigheten skulle kunna användas till att förbättra arbetstagarens möjligheter att variera sin arbetstid under vissa perioder av yrkeslivet, föreslår vi att den del av semestern som överstiger fyra veckor skall kunna användas på annat sätt än som hela dagar, t.ex. i form av förkortad arbetstid.

En ledande tanke bakom våra överväganden om en större flexibilitet i arbetstidshänseende ur den enskilde arbetstagarens synvinkel, har varit arbetstidens stora betydelse för arbetstagarnas hela livssituation. Vi menar att våra förslag till nya lagregler om de enskilda arbetstagarnas inflytande är ägnade att främja att t.ex. föräldrar kan förena arbete med ansvar för familj och barn.

Beträffande flexibiliteten ur verksamhetssynpunkt pekade vi i kapitel 5 på ett antal aspekter i den nuvarande arbetstidslagen som medför begränsningar. Förslagen i detta kapitel innebär på vissa punkter att lagstiftningen kan sägas bli mer flexibel. Samtidigt bör emellertid framhållas att det finns andra delar i förslagen som inte är särskilt ägnade att stärka flexibiliteten, de har andra syften såsom arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Vi menar att lagen bör främja att arbetstidsfrågorna främst löses i kollektivavtal. Det är i kollektivavtalen som den större flexibilitet verksamheterna önskar också kan komma arbetstagarna till del i form av t.ex. allmänt kortare arbetstid eller andra mer fördelaktiga arbetstidsvillkor. Vi framhöll i avsnittet om de politiska signalerna till arbetsmarknadens parter att lagstiftningen är ett trubbigt medel för en del av de politiska målsättningarna. Det exempel som gavs var kollektiva arbetstidsförkortningar, vilka vi menar bäst regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Samma resonemang kan anföras vad gäller flexibiliteten ur verksamhetssynpunkt. En större flexibilitet gagnar naturligtvis även arbetstagarna, men även de förbättrade villkor som kan bli följden av en större flexibilitet regleras bäst i avtal mellan parterna. Även här kan lagstiftningen bli ett trubbigt föremål.

Vi vill dock framhålla att inte allt kan lämnas till arbetsmarknadens parter. Lagstiftningen i sig måste ge utrymme för viss flexibilitet och vi menar att våra förslag innebär att så blir fallet. Vi anser att våra förslag sammantaget innebär en balans mellan å ena sidan att skapa förutsättningar för en förbättrad flexibilitet och å andra sidan främjar en utveckling som innebär att arbetsmarknadens parter tar ansvar för arbetstidsfrågorna samtidigt som den enskilde arbetstagaren på ett nytt sätt lyfts fram.

8 Förläggning av delledighet enligt föräldraledighetslagen

Inledning

Med anledning av tre riksdagsmotioner av socialdemokraterna (1993/94:A40, 1993/94:A254 samt 1993/94:A814) har riksdagens Arbetsmarknadsutskott behandlat frågan om ett större inflytande för den enskilde arbetstagaren över delledighetens förläggning enligt föräldraledighetslagen. Utskottet och sedermera riksdagen ansåg att regeringen borde närmare överväga en sådan ordning och vid lämpligt tillfälle återkomma till riksdagen med förslag. Regeringen har å sin sida överlämnat frågan till Arbetstidskommittén för överväganden och förslag. Vi redogör i detta kapitel kort för gällande rätt och vilka problem riksdagen har pekat på, dvs. innehållet i vårt tilläggsuppdrag (8.1) samt ger ett förslag till ändring i föräldraledighetslagen (8.2).

8.1 Vårt tilläggsuppdrag

Som redogjordes för i avsnitt 7.1.1 skall arbetstagaren enligt föräldraledighetslagen samråda med arbetsgivaren om delledighetens förläggning. Kommer man inte överens bestämmer arbetsgivaren över ledighetens närmare förläggning, som dock inte utan arbetstagarens samtycke får delas upp under dagen eller förläggas till annan tid än arbetsdagens början eller slut. Socialdemokraterna menade i sina motioner att denna reglering ofta blir ett problem för framförallt kvinnor och anser att lagen bör ändras så att föräldern själv får bestämma när under dagen ledigheten skall tas ut. Undantag bör dock göras om ledigheten skulle medföra allvarliga men för produktionen.

Arbetsmarknadsutskottet (1994/95:AU16) delade motionärernas uppfattning och framhöll att ett särskilt skäl för en sådan ståndpunkt är att det kan vara fråga om att föräldrarna vill dela på rätten till ledigheten och att deras respektive arbetsgivare har olika intressen. Därmed kan det föreligga en risk för samordningsproblem. Arbetstagaren borde

således få beslutanderätten, under förutsättning att ledigheten inte förläggs så att allvarliga men skapas för produktionens behöriga gång.

8.2 Förslag till ändring

Uppdraget att föreslå en ändring i föräldraledighetslagen inkom till kommittén som ett tilläggsuppdrag till vad som följer av vårt kommittédirektiv. Vi har endast haft små möjligheter att analysera vilka konsekvenser ett sådant förslag kan medföra. Vi har därmed begränsat vår diskussion till en bedömning av innebörden i utskottets betänkande och riksdagens hemställan. Vi har därefter resonerat om ett förslag till ändring i föräldraledighetslagen som väl går att förena med bestämmelserna om förläggning av ledigheten i övrigt. Med utgångspunkt i nämnda hemställan och betänkande ger vi härmed ett konkret förslag till ändring i föräldraledighetslagen.

Såvitt vi förstår är det centrala i utskottets och riksdagens uttalanden att delledigheten skall förläggas som arbetstagaren vill om inte förläggningen skulle medföra "allvarliga men" för verksamheten. Vi menar att det är naturligt att knyta an till den lydelse som finns i dag i 14 § föräldraledighetslagen. Utgångspunkten är således att "arbetstagaren skall samråda med arbetsgivaren om ledighetens förläggning och om andra frågor som rör ledigheten". Detta gäller både för hel ledighet och delledighet. I andra stycket lyder den nuvarande bestämmelsen att "kan inte överenskommelse träffas om hur ledigheten skall tas ut vid förkortad arbetstid, bestämmer arbetsgivaren i fråga om ledighetens närmare förläggning ...". Det är i denna del en förändring skall göras och vi vill föreslå att bestämmelsen i fortsättningen innebär att om överenskommelse inte träffas, arbetsgivaren skall förlägga ledigheten i enlighet med arbetstagarens önskemål. Dock måste, som utskottet och riksdagen framhållit, ledighetens förläggning kunna prövas mot de eventuella problem som ledigheten kan medföra för verksamheten hos arbetsgivaren. Vi menar att denna bedömning måste tillkomma arbetsgivaren att göra. Om tvist mellan arbetstagaren och arbetsgivaren skulle uppstå kan därefter arbetsgivarens bedömning bli föremål för rättslig prövning i domstol.

Utskottet och riksdagen anger att förutsättningen för att arbetstagarens önskemål skall tillgodoses är att de inte medför "allvarliga men" för verksamheten. Såvitt vi förstår var avsikten med denna lydelse att peka på att syftet med bestämmelsen inte får inskränkas genom en alltför stor möjlighet för arbetsgivaren att anföra olika skäl, som i och för sig

kan vara fullt relevanta men som ställda i relation till syftet med bestämmelsen om delledighet måste vika till förmån för arbetstagarens önskemål. Vi vill föreslå att den bedömning som arbetsgivaren har att göra bör utgå från om arbetstagarens önskemål skulle medföra "påtaglig störning" i verksamheten. Detta skulle, menar vi, vara förenligt med syftet med förändringen och dessutom innebära att samma begrepp används i 14 § andra stycket – om delledighetens förläggning – som i 14 § första stycket – om hel ledighets förläggning.

Om arbetsgivaren finner att arbetstagarens önskemål medför påtaglig störning för verksamheten, och följaktligen inte kan tillgodose önskemålen, menar vi att den nya bestämmelsen skall anknyta till vad som gäller i dag om arbetsgivaren och arbetstagaren inte kommer överens. Enligt den nu gällande bestämmelsen får nämligen inte arbetsgivaren utan arbetstagarens samtycke, i vart fall dela upp ledigheten under arbetsdagen eller förlägga ledigheten till någon annan tid än dagens början eller slut. I övrigt hänvisar vi till författningsförslaget och författningskommentaren.

9 Sveriges internationella åtaganden

Inledning

Vi redogör i detta kapitel för om vi anser att våra förslag är förenliga med Sveriges internationella åtaganden. Först behandlar vi om och på vilket sätt vi menar att de från den 23 november 1996 gällande ändringarna i arbetstidslagen och våra förslag i detta slutbetänkande uppfyller Sveriges förpliktelser med anledning av EG:s arbetstidsdirektiv (9.1). Därefter tar vi upp övriga internationella åtaganden som aktualiseras med anledning av förslagen i detta slutbetänkande (9.2). Det är främst Sveriges medlemskap i Internationella arbetsorganisationen ILO som skall diskuteras.

9.1 Innebär våra förslag att EG:s arbetstidsdirektiv kan anses införlivat i det svenska regelsystemet?

I vårt delbetänkande EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet (SOU 1995:92) presenterade vi förslag till en provisorisk lösning av Sveriges skyldigheter med anledning av EG:s arbetstidsdirektiv. Beträffande bestämmelserna i artiklarna 9-13 (för innehållet i artiklarna, se ovan i kapitel 6) angav vi vilka svenska lagregler som motsvarade innehållet i EG-direktivet och som följaktligen innebär att inga lagändringar var nödvändiga för att Sveriges förpliktelser skulle anses uppfyllda (a.a. s. 99-102). I den av riksdagen antagna propositionen (1995/96:162) intogs samma ståndpunkt.

Vad gäller bestämmelserna i artiklarna 3-8 (för innehållet i artiklarna, se ovan i kapitel 6) sade vi att arbetstidslagens regler, antingen i sig eller sammantagna med regler i andra författningar, innehöll ett lika högt eller högre skyddsvärde för arbetstagarna. Vi sade dock samtidigt att vi skulle återkomma till i stort sett alla de frågor som regleras i dessa artiklar i vårt fortsatta utredningsarbete. Detta låg också till grund för den bedömning som gjordes i den nyss nämnda propositionen

(1995/96:162) om att endast en begränsad ändring i lagen var tillräcklig i avvaktan på att kommittén slutfört sitt arbete. Vi har i detta slutbetänkande presenterat ett antal förslag till förändringar av arbetstidslagstiftningens regler och därvid utgått från EG-direktivets bestämmelser i de regler vi har föreslagit skall bli bindande. Därmed anser vi oss ha fullföljt vårt uppdrag i den delen.

9.1.1 Särskilt om semesterledighet för hem- och distansarbetande

Vi nämnde i delbetänkandet att en kartläggning av bl.a. omfattningen av arbete i hem och på distans måste göras innan förslag till ändringar av arbetstidslagens tillämpningsområde föreslås med anledning av EG-direktivet, vilket inte undantar sådana arbetsformer. Kommitténs sekretariat har genomfört en sådan kartläggning (se bilaga 6) och vi har i kapitel 2 konstaterat att en växande andel arbetstagare fullgör sitt arbete på andra platser än vad som ansetts vara arbetsplatser i traditionell mening, t.ex. i hemmen. Bl.a. ny teknik medför och möjliggör att nya organisationsformer för arbete växer fram. Denna utveckling kan antas fortsätta. Vi föreslog därför i avsnitt (7.4) att en ny arbetstidslag inte längre borde undanta arbetstagare som arbetar från hemmet endast på den grunden. I stället borde det i fortsättningen enbart vara om arbetsgivaren har att vaka över, och därmed kan kontrollera, hur arbetet är anordnat som avgör om s.k. hem- och distansarbetare skall omfattas av lagen eller inte.

Även i semesterlagen finns vissa undantag för arbetstagare som utför sitt arbete i hemmet eller annars under sådana förhållanden att det inte kan anses vara arbetsgivarens skyldighet att vaka över hur arbetet är anordnat. De omfattas i och för sig av lagen och har sålunda rätt till semesterlön (benämnd särskild semesterlön, för vilken det finns vissa särregler vad gäller beräkningen) men undantas från bestämmelserna om semesterledighet. EG-direktivet gör emellertid, som nämnts, inget undantag för dessa arbetstagare utan anger i artikel 7 att varje arbetstagare har rätt till minst fyra veckors årlig betald semester. Från denna artikel finns inga möjligheter till avvikelser. Artikeln anger emellertid att ledigheten skall fastställas i enlighet med vad som föreskrivs genom nationell lagstiftning eller praxis angående rätten till och beviljandet av sådan semester.

Det har i tidigare lagstiftningsarbeten ansetts att dessa arbetstagare själva måste bereda sig ledighet (prop. 1976/77:90, s. 153 ff) och att det inte är möjligt att låta dem omfattas av samma bestämmelser om semesterledighet som de arbetstagare, vilka arbetsgivaren har en möjlighet att kontrollera. För att tillämpningen av bestämmelserna om bl.a. semesterledighetens beräkning och förläggning skulle framstå som rimlig och naturlig, krävdes enligt departementschefen att de "okontrollerade" arbetstagarnas arbetsförhållanden i högre grad blev kontrollerbara för arbetsgivaren. Då det kunde innebära att deras frihet att planera sin tid och sitt arbete skulle inskränkas och att det inte var säkert att detta var önskvärt för dessa arbetstagare, föreslogs att de inte skulle omfattas av bestämmelserna om semesterledighet. Däremot kom de, som nämnts, i princip att omfattas av bestämmelserna om semesterlön.

Som nyss nämndes anger direktivet att semesterledighet skall föreskrivas genom nationell lagstiftning eller praxis angående rätten till och beviljandet av sådan semester. De nu diskuterade arbetstagarna har i princip de ekonomiska rättigheterna enligt semesterlagen. Att de inte omfattas av bestämmelserna om semesterledighet beror på de skäl som nyss angavs. Vi anser att undantagen bygger på sakligt motiverade överväganden vad gäller arbetsgivarens möjlighet att kontrollera arbetstagarna. Vi menar emellertid samtidigt att den omständigheten att de utför arbetet i hemmet inte skall vara ett skäl i sig till att de undantas från bestämmelserna om semesterledighet. Liksom för arbetstidslagens tillämpningsområde föreslår vi därför att semesterlagen ändras så att det inte längre blir platsen för arbetets utförande i sig som avgör om en arbetstagare omfattas av en bestämmelse eller inte. I stället blir avgörande om arbetsgivaren faktiskt har att vaka över - kontrollera - arbetets anordnande. Med den ändringen i semesterlagen menar vi att denna bör anses förenlig med EG-direktivets bestämmelse om semester. För ändringen i semesterlagen hänvisar vi till författningsförslaget och författningskommentaren.

EG-direktivets semesterbestämmelse anger som nyss nämndes att rätten till och beviljandet av semesterledighet skall fastställas nationellt i lagstiftning eller praxis. Rätten till semesterledighet skulle, om semesterlagen ändras som föreslagits, bygga på praktiska överväganden om kontrollerbarhet som i sig inte kan anses på ett i EG-direktivet mening otillbörligt sätt undantar vissa arbetstagare. Att detta undantag kvarstår i semesterlagen kan naturligtvis anses vara otillfredsställande. I och för sig skulle kunna tänkas att arbetsgivaren åläggs att planera och anordna arbetet så att även de okontrollerade arbetstagarna får semesterledighet

som andra arbetstagare, t.ex. genom att inte lägga ut en viss arbetsupp-
gift då semesterledigheten skall vara förlagd. Vi anser emellertid att en
det önskvärda i en sådan förändring och konsekvenserna därav behöver
ytterligare utredas och konstaterar att regeringen i IT-propositionen
(prop. 1995/96:125 s. 23-26) aviserat att bl.a. arbetsrättsliga aspekter
på hem- och distansarbete kommer att bli föremål för en utredning.

9.2 Övriga internationella åtaganden

Enligt vårt utredningsuppdrag skall vi beakta de av Sverige ratificerade
ILO-konventionerna (nr 14) om veckovila i industriarbete, (nr 47) om
fyrtiotimmarsvecka samt (nr 132) om semester.

ILO-konventionen (nr 14) om veckovila i industriarbete, som antogs
1921, stipulerar såsom huvudregel att varje industriarbetare skall
erhålla 24 timmars sammanhängande ledighet per sjudagarsperiod.
Konventionen gäller för alla anställda inom privat och offentlig indust-
riverksamhet. Om möjligt skall vilotiden infalla på de dagar som enligt
nationell sedvänja veckovilan normalt är förlagd till. En motsvarande
reglering om veckovila för kontors- och affärsanställda finns i konven-
tion nr 106. Denna är dock inte ratificerad av Sverige. Vi anser att de
ändringar som vi föreslagit i arbetstidslagens regel om veckovila faller
inom ramen för Sveriges åtaganden under ILO-konventionen om
veckovila. Det föreslagna timantalet överstiger vad som följer av kon-
ventionen. Möjligheten, enligt vårt förslag, för arbetsgivaren att under
vissa förutsättningar nedsätta veckovilan till 24 timmar faller också
inom ramen för vad som gäller enligt ILO-konventionen.

ILO-konventionen (nr 47) om fyrtiotimmarsvecka antogs 1935 och
ratificerades av Sverige 1982. Konventionen innebär att den ratifice-
rande staten åtar sig att godkänna "principen om fyrtiotimmarsveckan,
tillämpad på ett sådant sätt att den inte medför en sänkning av arbetar-
nas levnadsnivå". Enligt rekommendation 116 angående förkortning av
arbetstiden, som antogs 1962, ges visst utrymme för flexibilitet i den
normala arbetstidens beräkning. Vi anser att den av oss föreslagna
förändringen av lagens bestämmelse om ordinarie arbetstid faller inom
ramen för Sveriges åtaganden enligt nämnda konvention.

Den 1970 reviderade ILO-konventionen (nr 132) om semester ratifice-
rades av Sverige 1978. Konventionen omfattar alla arbetstagare utom
sjömän och föreskriver att varje arbetstagare skall ha rätt till en årlig
betald semester om tre veckor. Konventionen innehåller även före-

skrifter om bl.a. intjänande av semester, lön under semestern och förläggning av semestern. Vårt förslag om ändring i semesterlagen så att den semesterledighet som överstiger fyra veckor kan sparas och förfogas över av arbetstagaren på annat sätt än som hela dagar, påverkar inte Sveriges åtaganden under denna konvention.

Såvitt vi förstår föreligger inga andra av Sverige ratificerade ILO-konventioner inom de områden som behandlas av EG:s arbetstidsdirektiv. Sverige har alltså inte ratificerat någon av de ILO-konventioner som gäller nattarbete och som hänvisas till i ingressen till arbetstidsdirektivet (se bilaga 3).

I juni 1996 antog ILO en konvention och rekommendation om hemarbete. Konventionen innehåller en bestämmelse om likabehandling av hemarbetande och andra arbetstagare vad gäller arbetsmiljö. Rekommendationen innehåller en uppmaning om att medlemsstaterna ser till att de hemarbetande omfattas av regler som begränsar veckoarbetstiden och av regler om vecko- och dygnsvila. Något ställningstagande till om ratifikation skall ske eller inte har ännu inte skett. Konventionen innebär inte några särskilda förpliktelser vad gäller arbetstid.