

Kommittédirektiv



Översyn av semesterlagen i förenklings syfte

Dir.
2007:162

Beslut vid regeringssammanträde den 29 november 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att se över semesterlagen i förenklings syfte och lägga förslag om betydande förenklingar i lagstiftningen. Förslagen ska leda till enklare utformade regler som underlättar den praktiska tillämpningen av semesterlagstiftningen och medför lägre administrativa kostnader för företag och offentliga verksamheter.

Utgångspunkten ska vara att det sammantagna materiella innehållet i förslagen till ny reglering i huvudsak ska vara neutralt jämfört med lagens nuvarande semesterförmåner.

Särskilt viktigt är att förenklingar åstadkoms när det gäller hur betalda semesterdagar räknas fram, hur semesterlönen beräknas och hur semesterlönegrundande frånvaro ska hanteras.

Utredaren ska i översynen och i de förslag som läggs fram iaktta EG-rätten samt åtaganden enligt relevanta internationella instrument.

Bakgrund

Regelförenkling är ett av medlen för att regeringens övergripande mål om fler jobb i fler och växande företag ska uppnås. Målet för regeringens regelförenklingsarbete är att företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk ska minska med minst 25 procent till hösten 2010. Regeringens syfte är också att regelförenklingsarbetet ska leda till en märkbar förändring i företagets vardag.

Verket för näringslivsutveckling (Nutek) har mätt de administrativa kostnaderna på bl.a. det arbetsrättsliga området (R 2006:03, Näringslivets administrativa kostnader på arbetsrättsområdet). Nutek har kommit fram till att företagens administrativa kostnader för tillämpning av semesterlagen (1977:480) sammanlagt uppgår till ca 48 miljoner kronor per år. Kostnaderna hänförs framförallt till bestämmelserna om hur många av semesterdagarna som ska vara dagar med semesterlön och hur semesterlönen beräknas samt till bestämmelserna om semesterlönegrundande frånvaro. Nutek konstaterar att företagen normalt har lönesystem som underlättar beräkning av semesterförmånerna. Vidare konstateras att semesterberäkningarna oftast hanteras internt i företaget men att det också förekommer att hanteringen har lagts över på en utomstående tjänsteleverantör.

Enligt Nuteks rapport framförde de företag som ingick i mätningen inga förslag om förändringar av semesterlagen. Semesterlagen hör emellertid till sådan lagstiftning där företagar-, näringslivs- och arbetsgivarorganisationer har framfört önskemål om förenklingar till Arbetsmarknadsdepartementet. Förenklingsförslagen handlar både om att bestämmelserna bör göras enklare att förstå och tillämpa, och om ändringar av det materiella innehållet. Bestämmelserna om semesterlöneberäkningen och semesterlönegrundande frånvaro framhålls särskilt i de synpunkter och förslag som har lämnats till departementet.

Nuvarande regler

Allmänt

Den första svenska semesterlagen trädde i kraft år 1938. Den gällde i princip alla arbetstagare, men bl.a. statsanställda tjänstemän var undantagna. Lagen gav rätt till ledighet i tolv dagar. Därefter följde 1945 års semesterlag, som i sin tur följdes av 1963 års semesterlag. Denna gällde fram till ikraftträdandet av den nuvarande semesterlagen, år 1978. Semesterledigheten och andra semesterförmåner har successivt byggts ut. I takt med

att förmånerna har byggts ut har regelverket blivit mer omfattande och komplext.

Den nuvarande semesterlagen omfattar alla arbetstagare. Enligt lagen har arbetstagarna rätt till semesterförmånerna semesterledighet, semesterlön och semesterersättning. Utöver regler om dessa förmåner innehåller lagen regler om bl.a. beräkning och förläggning av semesterledighet samt om sparande av semesterledighet och semesterlön. Enligt lagen kan den arbetstagare som under semesteråret har rätt till mer än tjugo betalda semesterdagar välja att spara den del som överstiger tjugo dagar. Semesterdagar kan sparas i högst fem år.

Semesterlagen är i stora delar en tvingande lag. Från vissa bestämmelser går det emellertid att avvika genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Andra bestämmelser går det att avvika från även genom kollektivavtal som slutits på lokal nivå eller genom ett enskilt avtal mellan arbetsgivaren och den berörda arbetstagaren. Den arbetstagare som berörs kan också ensidigt välja att avstå från vissa av de rättigheter lagen ger, t.ex. obetald semesterledighet.

Semesterledighet

Semesterledigheten omfattar i normalfallet tjugofem semesterdagar per semesterår. Semesterledigheten kan vara betald eller obetald. I tidigare semesterlagar gjordes inte denna skillnad, all semester var betald. Semesterledighet med semesterlön ska tjänas in under det intjänandeår som föregår semesteråret. Ledigheten tjänas in under den tid arbetstagaren är anställd hos arbetsgivaren. I anställningstiden inräknas förutom faktisk arbetstid även semesterledighet, permittering och annan s.k. semesterlönegrundande frånvaro, t.ex. sjukfrånvaro och föräldraledighet. Sådan frånvaro är semesterlönegrundande i ett visst antal dagar. Olika tidsgränser gäller för de olika frånvarorsakerna.

För obetald semester krävs inget intjänande. För att nyanställda arbetstagare ska ha rätt till tjugofem semesterdagar måste emellertid anställningen påbörjas senast den sista augusti det semesterår då semesterdagarna ska tas ut. Påbörjas

anställningen därefter har arbetstagaren bara rätt till fem semesterdagar det semesteråret. Korttidsanställda och s.k. okontrollerade arbetstagare omfattas inte av bestämmelserna om semesterledighet.

Semesteråret löper från den 1 april till den 31 mars följande år. Motsvarande period närmast före är intjänandeår.

Semesterlön

Bestämmelserna om semesterlön syftar till att ge arbetstagaren samma ersättning under semesterledigheten som när arbete utförs och därutöver en viss förstärkning. Semesterlönen utgör tolv procent av arbetstagarens förfallna lön i anställningen under intjänandeåret. Med "lön" avses förutom den lön som erhålls för arbetad tid, ersättning för övrig tid då arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande (t.ex. jourersättning) och alla slags lönetillägg (t.ex. overtidsersättning).

Den ersättning som betalats ut under frånvarodagar som enligt lagen är semesterlönegrundande (t.ex. sjuklön) ska frånräknas lönesumman. I stället ska det för varje sådan frånvarodag till lönesumman läggas en summa motsvarande den genomsnittliga dagsinkomsten i anställningen under övrig tid av intjänandeåret.

Semesterlön för ordinarie semester liksom s.k. semesterpermitteringslön ska också frånräknas lönesumman. Däremot ska semesterlön för sparad semester som tagits ut under intjänandeåret inräknas i lönesumman.

Semesterlön för sparad semester och semesterlön för s.k. okontrollerade arbetstagare beräknas på i princip samma sätt som annan semesterlöneberäkning. Det finns dock vissa skillnader.

Semesterersättning

Semesterersättning betalas ut istället för semesterlön när arbetstagaren inte hunnit få ut semesterlönen innan anställningen avslutas eller när anställningsvillkoren ändras så att arbetstagaren ska få semesterledighet med semesterlön redan

under intjänandeåret. Om anställningen varar så kort tid att semesterledighet inte ska utgå betalas semesterersättning i stället för semesterlön. Semesterersättning beräknas på i princip samma sätt som semesterlön.

Särskilda semesterbestämmelser

Enligt lagen (1963:115) om förlängd semester för vissa arbetstagare med radiologiskt arbete har arbetstagare som i sitt arbete utsätts för joniserande strålning, förutsatt att det sker i viss omfattning, rätt till längre betald semesterledighet än vad som följer av semesterlagen.

Tidigare utredningar

Sedan semesterlagens tillkomst har fyra statliga utredningar utrett eller berört frågor om semesterlagen.

1986 års semesterkommitté

Kommittén redogjorde i betänkandet Om semester (SOU 1988:54) för ett antal reformkrav från arbetsmarknadens parter. Vissa av dessa avsåg önskemål om förtydliganden eller enklare regler.

Det påpekades bl.a. att lagens regler om semesterledighetens beräkning i praktiken var mycket svåra att tillämpa på arbetstagare med oregelbunden arbetstid eller annan sysselsättningsgrad än heltid.

Både från arbetsgivar- och arbetstagarsidan framfördes att reglerna om semesterlönens beräkning och semesterlönegrundande frånvaro är svåröverskådliga och komplicerade.

Kommittén enades emellertid inte om några förenklingsförslag med anledning av parternas reformkrav.

Utredningen om ledighetslagstiftningen

Utredningen om ledighetslagstiftningen hade bl.a. i uppdrag att se över semesterlagens regler om semesterlönegrundande frånvaro, särskilt med utgångspunkt i de små företagens situation.

Utredningen föreslog i betänkandet Ledighetslagstiftningen – en översyn (SOU 1994:41) att sjukdomsfallen och arbetsskadefallen borde behandlas lika i semesterlönegrundande hänseende. Enligt utredningen borde sammanhängande frånvaro på grund av arbetsskada omfattas av den begränsning som gäller för sjukfrånvaro, nämligen att frånvaron (upp till ett visst antal dagar per intjänandeår) tillgodoräknas arbetstagaren i högst två hela intjänandeår och att därefter infallande frånvaro inte grundar rätt till semesterlön. Detta förslag ledde inte till någon lagändring.

Det gjorde däremot utredningens förslag om ytterligare begränsningar i den nämnda tvåårsreglen, dvs. att sammanhängande frånvaro på grund av sjukdom är semesterlönegrundande (upp till ett visst antal dagar per intjänandeår) i högst två hela intjänandeår. Utredningen föreslog att det skulle krävas att arbetstagaren återgår i arbete i fjorton dagar för att en ny tvåårsperiod ska börja löpa, istället för endast en dag som gällde vid den tiden. En sådan begränsning infördes och gäller alltså.

Utredningen föreslog också att frånvaro på grund av utbildning inte borde vara semesterlönegrundande. Det förslaget genomfördes inte.

Småföretagardelegationen

Delegationen konstaterade i en rapport (SOU 1998:94) att semesterlagens krånglighet medför en rad tillämpningsproblem särskilt för de små företagen. Man efterlyste enklare regler för bl.a. semesterlöneberäkning och semesterlönegrundande frånvaro. Delegationen ansåg att en särskild utredare skulle tillsättas med uppdrag att lägga förslag till en reformering av semesterlagen. Någon särskild utredare tillsattes dock inte.

Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler (Knas)

I slutet av år 2000 beslutades att tillkalla en parlamentarisk kommitté, som bl.a. fick i uppdrag att föreslå förenklade regler för intjänande av betald semester. I det sammanhanget skulle kommittén pröva möjligheten att slopa regeln om intjänandeår och i stället låta semestern tjänas in parallellt under semesteråret. Vidare skulle reglerna om semesterlönegrundande frånvaro ses över. Även lagen i övrigt skulle ses över i förenklings syfte, framförallt med målet att göra den enklare att tillämpa för små företag.

Kommittén konstaterade i sitt betänkande Semesterlagen och övriga ledighetslagar – översyn och förenklingar (SOU 2003:54) att ett intjänande av betald semester/semesterlön parallellt under semesteråret inte innebär någon väsentlig förenkling. Man ansåg att det nuvarande intjänandesystemet i allt väsentligt borde behållas, men göras något mindre detaljerat och administrativt betungande. Detta avsåg särskilt reglerna för semesterlönegrundande frånvaro.

Kommittén föreslog en ny semesterlag med en gemensam tidsgräns för all semesterlönegrundande frånvaro utom arbetsskada, om 180 dagar per intjänandeår. Frånvaro på grund av arbetsskada skulle även i fortsättningen vara semesterlönegrundande under hela intjänandeåret. Kommittén föreslog emellertid att gränsen för hur länge arbetstagaren kan vara sammanhängande frånvarande och tjäna in semesterlön (upp till 180 dagar per intjänandeår) skulle minska från två hela intjänandeår till ett helt intjänandeår.

När det gäller semesterlöneberäkningen föreslog kommittén att de särskilda reglerna för beräkning av semesterlön för sparad semester och semesterlön för okontrollerade arbetstagare skulle slopas. Vidare föreslogs att man vid fastställande av beräkningsunderlaget ska frånräkna all semesterlön som utbetalats under intjänandeåret, inte enbart semesterlönen för den då uttagna ordinarie semestern.

Kommittén föreslog också förtydliganden i ljuset av den rättspraxis som utbildats sedan lagens ikraftträdande, vissa språkliga förtydliganden samt viss omDispositionering av lagtexten.

Inget av kommitténs förslag genomfördes.

Vidare prövade kommittén om det går att överföra ansvaret för sådan semesterlön som tjänas in under semesterlönegrundande frånvaro från arbetsgivaren till staten, mer precist till de myndigheter som ansvarar för de ersättningar som arbetstagaren har rätt till under frånvaron (främst Försäkringskassan). Kommittén ansåg inte att en sådan förändring var lämplig att göra.

Behovet av en översyn i förenklingssyfte

Det är mycket angeläget att en lag som tillämpas i alla verksamheter, som gäller för alla arbetstagare, och som avser viktiga ekonomiska värden för både arbetsgivare och arbetstagare, kan förstås och tillämpas utan alltför stora besvär och utan att felaktigheter i tillämpningen uppstår.

Semesterlagen är en tekniskt komplicerad lag. Arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter upplever att den är svår att tillämpa. Särskilt komplicerat är det att tillämpa reglerna om betalda semesterdagar, semesterlön och semesterlönegrundande frånvaro. Den enskilda arbetsgivaren förutsätts göra en rad detaljerade uträkningar utifrån lagens regler. Regelverkets komplexitet gör att det tar tid att sätta sig in i reglerna och göra de beräkningar som lagen föreskriver. Den enskilda arbetstagaren måste ha ganska ingående kunskaper om regelverket för att kunna kontrollera om han eller hon får det lagen föreskriver. Semesterlagen innehåller även andra förhållandevis svårtillgängliga regler där en översyn i förenklingssyfte är motiverad.

Tidigare utredningar, särskilt Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler (Knas), har lagt förslag om förenklingar i semesterlagen. Förslagen har emellertid varit begränsade i förhållande till de problem i fråga om reglernas komplexitet som både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer under lång tid har pekat på. Det kan också konstateras att de förslag som

Knas presenterade inte nämnvärt skulle minska företagens administrativa kostnader, inte heller skulle de möta de förslag och synpunkter som framkommit om mer långtgående förenklingar.

Regeringen vill minska de administrativa kostnaderna och uppnå märkbara förändringar i företagets vardag. Även om många semesterfrågor regleras i kollektivavtal kvarstår behovet av en enklare och mindre administrativt betungande lagstiftning, särskilt för de många mindre företagen.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det behövs en förnyad genomgång av semesterlagen i förenklingssyfte. Översynen ska ta sikte på att åstadkomma betydande förenklingar i lagstiftningen med avseende på såväl regelverkets begriplighet och praktiska tillämpbarhet som på att minska de administrativa kostnader som reglerna genererar.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att se över semesterlagen i förenklingssyfte och lägga förslag om betydande förenklingar i lagstiftningen. Förslagen ska leda till enklare utformade regler som underlättar den praktiska tillämpningen av semesterlagstiftningen och medför lägre administrativa kostnader för företag och offentliga verksamheter.

Utredarens överväganden behöver inte begränsas till den nuvarande semesterlagens systematik och uppbyggnad. Utgångspunkten ska dock vara att det sammantagna materiella innehållet i förslagen till ny reglering i huvudsak ska vara neutralt jämfört med lagens nuvarande semesterförmåner.

Särskilt viktigt är att förenklingar åstadkoms när det gäller hur betalda semesterdagar räknas fram, hur semesterlönen beräknas och hur semesterlönegrundande frånvaro ska hanteras.

Utredaren ska pröva ett system för beräkning av betalda dagar och semesterlön som bygger på att arbetsgivaren i normalfallet inte ska behöva göra mer omfattande uträkningar baserade på föregående års anställnings- och löneförhållanden, även om systemet med intjänandeår och semesterår behålls. Utredaren bör således pröva ett semesterlönesystem som i

flertalet fall bygger på den löpande lönen samt ett semesterlönstillägg motsvarande den nu gällande semesterlönefaktorn om tolv procent. Det får i ett sådant system bedömas hur rörliga lönedelar ska beaktas. Det kan t.ex. ske genom ett semesterlönstillägg vid årets slut.

Det system utredaren ska pröva bör medföra att flertalet fall kan hanteras på det beskrivna sättet. Systemet bör förutsätta att det endast vid mer omfattande frånvaro av icke semesterlönegrundande skäl, om anställningen påbörjats under intjänandeåret, eller vid tidsbegränsad anställning eller dylikt, ska behöva göras särskilda beräkningar av antalet betalda dagar och semesterlönens storlek.

Till det som utredaren ska pröva hör en betydande förenkling av reglerna för semesterlönegrundande frånvaro. Härvid bör Knas förslag samt remissyttrandena på detta uppmärksammas särskilt.

Utredaren är fri att pröva andra sätt att förenkla regelverket än de nu nämnda.

Utredaren bör uppmärksamma hur semesterregler utformas i kollektivavtal.

Utredaren ska föreslå förenklingar även i övriga delar av semesterlagen än de som ovan nämnts i uppdraget. Förslagen från Knas ska beaktas särskilt.

Utredaren ska i översynen och i de förslag som läggs fram iakttä EG-rätten, inbegripet praxis från EG-domstolen, samt åtaganden enligt relevanta internationella instrument.

Utredaren ska föreslå sådana konsekvensändringar i annan lagstiftning som ändringarna i semesterlagen föranleder.

Utredningsarbetet

Utredaren ska under arbetet samråda med arbetsmarknadens parter, Näringslivets regelnämnd (NNR) samt företrädare för de mindre företagen.

Utredaren ska analysera och bedöma effekterna av förslagen i de avseenden som omfattas av 14 och 15 §§ i kommittéförordningen (1998:1474). Särskilt viktigt är det att belysa förslagens konsekvenser för de mindre företagen.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 31 oktober 2008.

(Arbetsmarknadsdepartementet)