

FESTSKRIFT TILL
ANN NUMHAUSER-HENNING

OFFPRINT

Juristförlaget i Lund
2017

CATHARINA CALLEMAN
OCH
CARIN ULANDER-WÄNMAN

EN EFFEKTIV OCH RÖRLIG ARBETSKRAFT ELLER TRYGGHET FÖR ARBETSTAGARNA – OM TIDSBEGRÄNSAD ANSTÄLLNING 1982–2016

1 Inledning

Ann Numhauser-Henning menar i sin avhandling om tidsbegränsad anställning från år 1984 att det framför allt är två grundläggande motsättningar som initierat anställningsskyddslagstiftningen. Den ena är konflikten mellan produktionens behov av en effektiv och rörlig arbetskraft och arbetstagarnas behov av trygghet i anställningen. Den andra är konflikten mellan den enskilde arbetsgivarens intresse av en rationellt driven verksamhet och den samhälleliga legitimitetskris som uppstår i produktivitetens utvecklings spår. Numhauser-Henning menar att regleringen av anställningsformer inte innebär några avgörande ingrepp i ekonomins funktionssätt. Enligt henne är de bakomliggande konflikterna strukturellt betingade och kan inte lösas. Lagstiftningens uppgift är i stället att vara konfliktämmande och det kan antas att den har viktiga ideologiska effekter.¹ Hon beskriver 1982 års anställningsskyddslag som en reträtt och menar att lagstiftaren har velat avlasta arbetsgivarna på centrala punkter. Försöken att tvinga arbetsgivarna att i ökad utsträckning ta sociala hänsyn hade haft begränsad genomslagskraft. Trots att sådana regler i ett mer långsiktigt samhälleligt perspektiv kunde antas gynna ekonomin, kom de ofta i uttalad konflikt med mer omedelbara ekonomiska intressen. Att en del av sysselsättningen styrdes över i otrygga anställningsformer samspelade i väsentliga avseenden med produktionens omedelbara intressen. Numhauser-Henning avslutar sin genomgång av det svenska anställningsskyddets utveckling med att konstatera att motsättningarna mellan arbetstagarnas intresse av anställningsskydd och företagets intresse av rörelsefrihet hade skärpts under

¹ A. Henning, *Tidsbegränsad anställning*, En studie av anställningsformsregleringen och dess funktioner. Juridiska föreningen i Lund 1984, s. 525-533.

åren efter 1974 genom den fortsatta tekniska utvecklingen och den ekonomiska krisen.²

De konflikter som Ann Numhauser-Henning identifierade i sin avhandling är lika aktuella idag som de var i anställningsskyddslagens tidiga skede. Normerna för vad som ska anses vara tillåtna tidsbegränsade anställningar har ändrats över tid och reglerna om visstidsanställningar i 5 § LAS³ är de bestämmelser som genomgått flest förändringar i lagen.⁴ Andelen tidsbegränsade anställningar har ökat från 11 procent under det tidiga 1990-talet till 16,7 procent av de anställda år 2014. Kvinnor utgör en större del av de tidsbegränsat anställda än män och var ungefär 56 procent av de visstidsanställda år 2014.⁵ De näringsgrenar som hade störst andel visstidsanställda var vård och omsorg samt utbildning, skola och förskola.⁶ Andelen tidsbegränsat anställda är störst bland ungdomar. Av anställda i åldern 16–24 år var 56 procent tidsbegränsat anställda år 2014. Utrikes födda har tidsbegränsade anställningar i högre utsträckning än inrikes födda.⁷

I det här bidraget gör vi en genomgång av regleringen om tidsbegränsade anställningar i LAS mellan åren 1982 och 2016 utifrån hur lagstiftaren har gjort avvägningen mellan arbetstagarnas anställningsskydd och arbetsgivarnas intresse av flexibilitet samt samhällets intresse av en konfliktdämpande lagstiftning och hög sysselsättning.

2 Provanställning och tillfällig arbetsanhopning – 1982 års visstidsanställningar

På den svenska arbetsmarknaden ska tillsvidareanställningar utgöra den huvudsakliga anställningsformen. Det synsättet lades fast i 1974 års lag om anställningsskydd och uttalandet har varit vägledande vid förändringar av regler om anställningsformer i LAS alltsedan lagens tillkomst.⁸ Men denna utgångspunkt kom snart i konflikt med omedelbara ekonomiska intressen. I propositionen till 1982 års anställningsskyddslag, som lades fram av en

² A. Henning, *Tidsbegränsad anställning*, s. 150.

³ Anställningsskyddslagen förkortas fortsättningsvis LAS.

⁴ Se C. Ulander-Wänman, och J. Blom, The Evolution of Fixed-term Employment in Swedish legislation: What can we learn from history? i *Globalisation, Fragmentation, Labour and Employment Law, A Swedish perspective*, L. Carlson, Ö. Edström och B. Nyström (red.) Lustus 2016, s. 207 223.

⁵ SCB 2014, *Utvecklingen av tidsbegränsat anställda*, s. 10.

⁶ Ds 2015:29 Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar, s. 30.

⁷ SCB 2014, *Utvecklingen av tidsbegränsat anställda* s. 1, s. 17 18.

⁸ I 1974 års LAS var tidsbegränsad anställning tillåten om det föranleddes av arbetsuppgifternas särskilda beskaffenhet eller det gällde praktikarbete eller vikariat.

nyttillträdd borgerlig regering, framhölls att den största stridsfrågan mellan arbetsgivare och arbetstagarpartier var de begränsade möjligheterna i lagen att göra tidsbegränsade anställningar, främst provanställning och anställning vid tillfällig arbetsanhopning. Kritik framfördes mot att de fackliga organisationerna inte i tillräcklig utsträckning medverkat till behövliga avtalslösningar, vilket ansågs utgöra ett hinder för att upprätthålla sysselsättningen.⁹

En viktig förändring i 1982 års LAS var de ökade möjligheterna att träffa avtal om tidsbegränsade anställningar. Regeringen uttryckte en farhåga för att arbetsgivare skulle avstå från att göra anställningar, om de redan på förhand visste sig ha ett tillfälligt behov av personal och anställningsformer för detta inte fanns. Det ansågs också bli lättare att få en anställning, om arbetsgivaren fick en möjlighet att provanställa. Genom 1982 års LAS gjordes det därför möjligt för arbetsgivaren att göra provanställningar i högst sex månader. Dessutom blev tidsbegränsad anställning tillåten vid *tillfällig arbetsanhopning*. Denna förändring infördes mot bakgrund av den kritik som framförts främst från små och medelstora företag.¹⁰

För att begränsa möjligheten till missbruk av anställningar för tillfällig arbetsanhopning infördes en tidsgräns på sex månader under en period om två år. Den arbetsgivare som hade längre behov av extra arbetskraft var hänvisad till att tillsvidareanställa arbetstagaren.¹¹ 1982 års LAS innebar även att det blev möjligt att anställa studerande för feriearbete och att anställa för begränsad tid dels före värnpliktstjänstgöring, dels efter pensionering. Lagen (1982:80) om anställningsskydd trädde i kraft den 1 april 1982.

3 Utökade möjligheter till visstidsanställningar och därefter återställare

Den socialdemokratiska regering som kom till makten kort efter att 1982 års lag trätt i kraft genomförde bara en förändring i de tidsbegränsade anställningarna, nämligen att åldersgränsen för tidsbegränsad anställning efter pensionering höjdes från 65 till 67 år. Efter ett nytt regeringskifte till en borgerlig regering lades dock i oktober 1993 åter en proposition om förändringar i anställningsskyddet.¹² Den skrevs med utgångspunkt i att Sverige befann sig i en djup lågkonjunktur med hög arbetslöshet, låg produktionsnivå och finansiella

⁹ Prop. 1981/82:71 om ny anställningsskyddslag m.m. s. 34–35.

¹⁰ Prop. 1981/82:71 s. 41–42.

¹¹ Prop. 1981/82:71 s. 51–52.

¹² Prop. 1993/94:67 om ändringar i lagen om anställningsskydd och i lagen om medbestämmande i arbetslivet.

obalanser. Att få till stånd en snabb expansion av antalet arbetstillfällen inom det privata näringslivet och särskilt inom små och medelstora företag var en av 1990-talets nyckelfrågor. Mot denna bakgrund infördes från den 1 januari 1994 förändringar i LAS. Möjligheten att anställa på viss tid vid arbetsanhopning utökades från sex till tolv månader under en tvåårsperiod och samtidigt togs ordet tillfälligt bort ur lagtexten. Även tiden för provanställningar utsträcktes till tolv månader.¹³

Reglerna om tolv månaders anställning vid arbetsanhopning och tolv månaders provanställning blev kortvariga. Vid skiftet till en socialdemokratisk regering återställdes reglerna den 1 januari 1995 till vad som hade gällt ett år tidigare och benämningen *tillfällig arbetsanhopning* återinfördes.¹⁴ Den tillåtna tiden för tillfällig arbetsanhopning och provanställning blev återigen som längst sex månader. Regeringen menade att det i tider av arbetslöshet och bristande framtidstro var viktigt att tillvarata samförståndsandan i den svenska modellen, särskilt med hänsyn till den ökade internationaliseringen. För att löntagarna skulle kunna förväntas medverka lojalt vid förändringar i företagen ansågs de behöva en godtagbar trygghet.¹⁵

4 ”En arbetsrätt för ökad tillväxt” – överenskommen visstidsanställning

Kort efter återställandet, i mars 1995, tillkallade den socialdemokratiska regeringen en kommission med uppdrag att söka lösningar på de problem som arbetsmarknadens parter ansåg fanns på arbetsrättens område.¹⁶ Syftet var att finna former för hur parterna själva i så stor utsträckning som möjligt, genom kollektivavtal, skulle kunna utforma de arbetsrättsliga reglerna. Kommissionens mål var att åstadkomma en långsiktig och stabil arbetsrätt som skulle främja flexibilitet och produktivitetsutveckling i företag och offentlig sektor, tillgodose de anställdas behov av utveckling, inflytande, frihet och trygghet, samt främja dels jämställdheten mellan könen, dels invandrarnas villkor på arbetsmarknaden.¹⁷

I juni 1996 presenterade regeringen ett så kallat sysselsättningspaket,¹⁸ där

¹³ Prop. 1993/94:67 s. 28 och s. 25.

¹⁴ Prop. 1994/95:76 Förändringar av vissa arbetsrättsliga regler.

¹⁵ Prop. 1994/95:76 s. 16–17.

¹⁶ 1995 års Arbetsrättskommission under ledning av Tony Hagström.

¹⁷ Prop. 1996/97:16 En arbetsrätt för ökad tillväxt, s. 17 och prop. 1995/96:222 Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, s. 79.

¹⁸ Prop. 1995/96:207 En ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000 och prop. 1995/96:222.

det framgick att den ansåg att arbetsrätten behövde ändras för att man skulle kunna halvera den öppna arbetslösheten fram till år 2000. Arbetsrätten skulle spegla en rimlig avvägning mellan å ena sidan löntagarnas behov av skydd mot godtyckliga och diskriminerande beslut och å andra sidan företagens behov av att fortlöpande kunna anpassa sin organisation och sin arbetsstyrka till förändrade förutsättningar och behov. De arbetsrättsliga reglerna skulle ha en utformning som inte försvårade för företagen att expandera.

I oktober 1996 lade regeringen fram en proposition med titeln *En arbetsrätt för ökad tillväxt*. LAS ansågs behöva moderniseras eftersom svensk ekonomi och den svenska arbetsmarknaden hade genomgått avsevärda förändringar. Det som främst ansågs ha påverkat förhållandena för såväl arbetsgivare som arbetstagare var den fria rörligheten för kapital, personer, tjänster och varor liksom den öppna internationella kapitalmarknaden och den moderna informationstekniken. Anställningsskyddet skulle anpassas till de rådande förhållandena så att det blev lättare särskilt för små och nystartade företag att expandera. Många företag hade gett uttryck för att LAS utgjorde ett hinder för dem att nyanställa och expansionen i företagen var viktig för att minska den öppna arbetslösheten.¹⁹ Förslaget om förändringar i anställningsskyddslagen skulle bl.a. innebära ytterligare möjligheter att träffa avtal om tidsbegränsade anställningar, så att företagen enkelt skulle kunna anställa fler och sedan, när behovet inte längre fanns, dra ner på personal.²⁰

Den nya formen av tidsbegränsad anställning, *överenskommen visstidsanställning*, skilde sig från tidigare tidsbegränsade anställningar på så sätt att den inte behövde motiveras. Därmed ansågs det finnas en risk för missbruk som behövde motverkas. Därför skulle avtal om överenskommen visstidsanställning med en och samma arbetstagare få ingås för sammanlagt högst tolv månader under tre år. Ingen avtalsperiod fick heller vara kortare än en månad. För att förhindra att ett stadigvarande arbetskraftsbehov skulle fyllas med överenskomna visstidsanställningar, fick en arbetsgivare vid en och samma tidpunkt ha högst fem arbetstagare anställda i överenskommen visstidsanställning. För företag eller verksamheter som inte tidigare hade haft anställda fick avtal träffas för sammanlagt högst 18 månader under tre år, när avtal om överenskommen visstidsanställning träffades för första gången och under tre år därefter.²¹ Regeln om överenskommen visstidsanställning kom att gälla under åren 1997–2006.

¹⁹ Prop. 1996/97:16 s. 19–20.

²⁰ Prop. 1996/97:16 s. 32–33.

²¹ Prop. 1996/97:16 s. 32–36.

Propositionen *En arbetsrätt för ökad tillväxt* innehöll även ett förslag om en bortre gräns för vikariat. Om en arbetstagarare hade varit anställd hos en arbetsgivare som vikarie i sammanlagt mer än tre år under de senaste fem åren, skulle anställningen automatiskt övergå till en tillsvidareanställning. Regeringen menade att det var ett missförhållande att arbetstagarare kunde arbeta på en arbetsplats under ibland mycket lång tid utan att få den trygghet som en tillsvidareanställning innebar. Arbetsgivarens behov av arbetskraft borde i sådana fall tillgodoses med tillsvidareanställd personal. Bestämmelsen skulle, åtminstone för vissa arbetsgivare, innebära att det blev nödvändigt att inrätta en personalreserv för att tillgodose det stadigvarande behovet av vikarier. Lagstiftningen tvingade därmed i detta hänseende fram en viss personalorganisation.²²

En mycket viktig förändring av anställningsskyddet åstadkoms samtidigt i och med att möjligheten att avtala om avvikelser från lagens regler flyttades från central till lokal nivå. Regeringen framhöll att det under senare tid allt oftare hade satts i fråga om inte avvikelser från lagens regler borde kunna göras med lokala kollektivavtal. De fackliga organisationerna ansågs väl kunna ta till vara sina och medlemmarnas intressen. Regeringen menade att det därför nu kunde finnas anledning att öka möjligheterna att träffa lokala kollektivavtal om avvikelse från lagens regler. Kravet på centralt avtal eller centralt godkännande för avvikelser togs därmed bort från vissa regler som var helt avgörande för anställningsskyddet. Dit hörde reglerna om tidsbegränsade anställningar i 5–6 §§ LAS. Lokala kollektivavtal om avvikelse från lagreglerna skulle dock få träffas endast på arbetsplatser där ett centralt kollektivavtal gällde, t.ex. rörande allmänna anställningsvillkor.²³

5 Ett förslag om förenkling och radikal liberalisering

Strax efter sekelskiftet blev förändringar i arbetsrätten åter aktuella. Enligt ett betänkande av arbetsmarknadsutskottet fanns en risk för att förutsättningarna för att uppnå målet om ett rättvisare och tryggare arbetsliv hade ändrats på grund av de stora förändringar som skett i samhället och näringslivet. Det hade skett en icke önskvärd utveckling mot fler kortare och lösare anställningsformer på arbetsmarknaden på bekostnad av fasta heltidstjänster och allt fler var inte arbetstagarare utan deras tjänster utformades på ett sätt så att de betraktades som egna företagare. Den iakttagna förändringen innebar att allt

²² Prop. 1996/97:16 s. 38–39.

²³ Prop. 1996/97:16 s. 27.

fler stod utanför den arbetsrättsliga lagstiftningen, som byggde på att de som utförde arbete var arbetstagare.²⁴

Mot denna bakgrund uppdrog regeringen år 2000 åt Arbetslivsinstitutet att se över den arbetsrättsliga regleringen, med målsättningen att uppfylla kraven på trygghet och inflytande för de anställda inom ramen för en flexibel och effektiv arbetsmarknad.²⁵ Institutet skulle eftersträva balanserade lösningar som på längre sikt kunde utgöra en hållbar grund för en rättvis reglering av förhållandena i arbetslivet. Ett av de fyra områden som omfattades av uppdraget var tidsbegränsade anställningar.²⁶

I den utredning som Arbetslivsinstitutet senare publicerade, Ds 2002:56, *En hållfast arbetsrätt*, sågs det som en viktig uppgift att modernisera arbetsrätten och anpassa den till informationssamhällets verklighet. Arbetsrätten skulle kunna fungera både i låg- och högkonjunkturer och den skulle inte vara beroende av tillfälliga förändringar i riksdagens sammansättning. I de fall ny lagstiftning föreslogs skulle den vara transparent och informativ. Den gällande lagstiftningen ansågs inte ha förmått hindra en uppdelning av befolkningen vad gällde tillgången på arbete och anställningsvillkor. Utredningen menade även att anställningsskyddslagens utformning och balansen mellan flexibilitet och trygghet inte kunde betraktas enbart utifrån verkningarna för den enskilde arbetstagaren och arbetsgivaren. Flexibla lösningar var viktiga för att skapa tillväxt, vilket utgjorde en förutsättning för ett bibehållande och en utveckling av välfärdssystemet.²⁷

När det gällde tidsbegränsade anställningar föreslog utredningen en förenklad och enhetlig modell för reglering. Förslaget utgick från att tidsbegränsade anställningar behövdes och var legitima på en modern arbetsmarknad, men att tillsvidareanställningar skulle vara den huvudsakliga anställningsformen också framöver. Förslaget hade tre syften:

Ett syfte var att underlätta inträdet på arbetsmarknaden genom att radikalt liberalisera möjligheten att använda tidsbegränsade anställningar, t.ex. vid ökat arbetskraftsbehov. Listan i LAS på drygt tio giltiga skäl för tidsbegränsade anställningar skulle ersättas med en föreskrift om att det var fritt fram för tidsbegränsade anställningar under högst 18 månader (inom en referensperiod på fem år). Undantag skulle göras för vikariat för en annan person, vilket skulle

²⁴ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1999/2000: AU5 Lönebildning och arbetsrätt, s. 46–47.

²⁵ Bilaga till regeringsbeslut 2000-07-13, II2 N2000/2486/ARM, *Översyn av vissa arbetsrättsliga frågor*.

²⁶ Ds 2002:56 Hållfast arbetsrätt – för ett föränderligt arbetsliv, s. 1.

²⁷ Ds 2002:56 s. 201–202.

kunna ske under ytterligare 18 månader under samma period. Möjligheterna till provanställningar skulle förbli oförändrade.

Ett annat syfte var att motverka att arbetstagare under lång tid eller permanent befann sig i långa eller på varandra följande tidsbegränsade anställningar genom att se till att dessa personer ”slussades” mot tillsvidareanställningar. Detta skulle uppnås genom en företrädesrätt till återanställning redan efter sex månaders anställningstid.

Det tredje syftet var att införa ett helt nytt ekonomiskt styrsystem, som siktade till att göra det lönsamt att tillsvidareanställa arbetstagare efter 18 månader. En arbetsgivare, som önskade göra en tidsbegränsad anställning på över 18 månader, skulle betala en avgift om en tredjedels månadslön för varje fullgjord anställningsmånad, dock minst tre månadslöner.

6 EU-rättens betydelse för den svenska regleringen av tidsbegränsade anställningar

Sveriges medlemskap i EU sedan år 1995 har haft betydelse för utformningen av den svenska regleringen av visstidsanställningar. Inom EU har flexibla anställningsformer och atypiska anställningar gynnats av sysselsättningsstrategier för att säkerställa en hög sysselsättning och förbättrad konkurrenskraft för EU.²⁸ Samtidigt har vissa EU-direktiv som mål att förbättra kvaliteten i sådana anställningar.

6.1 *Visstidsdirektivet*

Redan år 1990 presenterade EU-kommissionen förslag till direktiv om förhållandena för deltids- och visstidsanställda arbetstagare. Den 18 mars 1999 träffade de branschövergripande organisationerna på Europeanivå – UNICE, CEEP och EFS – ett ramavtal om visstidsarbete, där det konstaterades bland annat att en tillsvidareanställning förbättrar arbetstagarnas livskvalitet och ökar prestationen i arbetet. Ramavtalet om visstidsarbete hade två syften. Det ena var att förbättra kvalitén på visstidsarbete genom principen om icke-diskriminering; Visstidsanställda skulle inte behandlas sämre än jämförbara tillsvidareanställda, om det inte kunde motiveras på objektiva grunder. Det andra syftet med ramavtalet var att förhindra missbruk vid tillämpningen av på varandra följande anställningsförhållanden.

²⁸ Den europeiska sysselsättningsstrategin från 1997 och senare Europe 2020.

- För att förhindra missbruk skulle medlemsstaterna införa
- bestämmelser om objektiva grunder för förnyad visstidsanställning.
 - bestämmelser om en tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar.
 - bestämmelser om hur många gånger en visstidsanställning fick förnyas.
- Arbetsgivaren gavs en skyldighet att informera visstidsanställda om lediga befattningar för att garantera att de hade samma möjligheter som andra arbetstagare att få en tillsvidareanställning.
- Ramavtalet om visstidsanställning omformades till lagstiftning genom visstidsdirektivet (99/70/EG).

6.2 Genomförandet i Sverige

I Sverige pågick implementeringen av EU:s visstidsdirektiv (99/70/EG) samtidigt med annat lagstiftningsarbete på anställningsskyddets område. I utredningen om genomförandet av direktivet²⁹ ansågs det tveksamt om gällande svensk rätt kunde säkerställa principen om icke-diskriminering. När det gällde missbruk av visstidsanställningar ansågs dock LAS:s begränsningsregler, Arbetsdomstolens praxis och kravet på centrala arbetstagarorganisationers medverkan för ett giltigt kollektivavtal ge tillräckligt skydd. Visstidsdirektivets bestämmelser om missbruk ansågs därför inte föranleda några särskilda åtgärder. Inte heller ansågs det nödvändigt att införa någon bestämmelse om information om lediga tjänster i verksamheten.³⁰ I propositionen instämde regeringen inte i den senare bedömningen, men frågan ansågs kräva ytterligare överväganden.³¹

Lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, som trädde i kraft den 1 juli 2002, syftade till att skydda mot diskriminering i fråga om lön och andra anställningsvillkor. Enligt lagen är både direkt och indirekt diskriminering förbjuden. Förbuden gäller dock inte om tillämpningen av villkoren är berättigad av sakliga skäl (vid direkt diskriminering), respektive

²⁹ Ds 2001:6 Genomförande av deltids- och visstidsdirektiven.

³⁰ Ds 2001:6 s. 60–65.

³¹ Prop. 2001/02:97 Lag om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, m. m., s. 54. År 2006 infördes i 6 f § LAS en regel om att arbetsgivaren skulle informera arbetstagare med tidsbegränsad anställning om lediga tillsvidareanställningar och provanställningar (prop. 2005/06:185).

om tillämpningen av villkoren kan motiveras av ett berättigat mål och medlen är lämpliga och nödvändiga för att uppnå målet (vid indirekt diskriminering).³²

7 Fri visstidsanställning

I mars 2006 presenterade den socialdemokratiska regeringen en proposition med namnet *Förstärkning och förenkling – ändringar i anställningsskyddslagen och föräldraledighetslagen*, som delvis byggde på de förslag som lagts fram av Arbetslivsinstitutet.³³ Vad gällde tidsbegränsade anställningar hänvisade regeringen till att dessa hade ökat markant sedan 1990-talets början. Åtminstone en halv miljon arbetstagare eller över en sjättedel av den samlade arbetskraften var tidsbegränsat anställda. Grupper på arbetsmarknaden som av olika skäl ofta hade en svagare ställning, t.ex. kvinnor, yngre och personer med utländsk bakgrund, var klart överrepresenterade och en stor del av dem blev kvar i denna anställningsform under lång tid.³⁴

Regeringen framhöll att tillsvidareanställningar var grunden på den svenska arbetsmarknaden. De gav inte bara arbetstagare en större trygghet än tidsbegränsade anställningar utan kunde också bättre främja deltagandet i den sociala gemenskapen på arbetsplatsen. Tidsbegränsat anställda hade sämre utvecklings- och utbildningsmöjligheter i arbetet än tillsvidareanställda och sämre utsikter på arbetsmarknaden.³⁵ Dessutom var det lättare för arbetstagare med tillsvidareanställning att få lån hos kreditgivare.³⁶ Allt detta kunde ha konsekvenser för familjebildning och integration samt även ha effekter på hälsan. Anställningsformen kunde ha betydelse för den enskildes möjligheter att styra och planera sin totala livssituation.³⁷

Tidsbegränsade anställningar fyllde samtidigt enligt regeringen i många fall en viktig funktion på arbetsmarknaden. Reglerna var dock svåra att förstå och tillämpa för både arbetsgivare och arbetstagare. Svårigheterna berodde på att olika förutsättningar och tidsfrister knutits till de olika formerna av tidsbegrän-

³² Frågor om diskriminering av visstidsanställda har behandlats två gånger i Arbetsdomstolen (AD 2008 nr 97 och AD 2008 nr 32). Utgången i de två målen var likartad: De tidsbegränsat anställda ansågs inte ha befunnit sig i en likartad situation som de tillsvidareanställda och diskriminering ansågs därför inte ha förekommit.

³³ Prop. 2005/06:185.

³⁴ Prop. 2005/06:185 s. 38.

³⁵ Se t.ex. G. Aronsson m.fl. Anställningsformer, arbetsmiljö och hälsa i ett centrum-periferiperspektiv, *Arbete och Hälsa* nr 2009:9, s. 10.

³⁶ G. Aronsson, Flexibla inkomster och fasta utgifter, *Arbete och Hälsa* nr 2000:20.

³⁷ Prop. 2005/06:185 s. 38. Se även J. Alfonsson, Permanent nykomling Om behovsanställdas villkor, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Årgång 21 nr 3, 2015, s. 14–15.

sade anställningar. Målsättningen nu var att antalet visstidsanställningar skulle minska och att reglerna skulle främja en övergång från tidsbegränsade anställningar till tillsvidareanställning. För att förenkla för arbetsgivare och arbetstagare föreslogs att reglerna om tidsbegränsade anställningar skulle ersättas av en ny form: *Fri visstidsanställning*. För att tillgodose arbetstagarens behov av trygghet i anställningen behövde en begränsning av regeln göras. En enkel och enhetlig reglering åstadkoms genom en gräns för hur länge en fri visstidsanställning som längst fick pågå. Om en arbetstagare under en femårsperiod hade varit anställd hos en arbetsgivare i fri visstidsanställning i sammanlagt mer än 14 månader skulle anställningen övergå till en tillsvidareanställning.³⁸

Reglerna om fri visstidsanställning skulle träda i kraft den 1 juli 2007.

8 Allmän visstidsanställning

Ett regeringsskifte under hösten 2006 innebar att reglerna om fri visstidsanställning aldrig hann träda i kraft. Den nytilträdde alliansregeringen lade i april 2007 fram ett modifierat förslag om tidsbegränsade anställningar.³⁹ Alliansregeringen menade att reglerna inte bara behövde förenklas och bli mer överblickbara. Det var också nödvändigt att tidsbegränsade anställningar fick ett utökat utrymme.

En utgångspunkt för den nya regeringen var att det skulle vara lätt för arbetsgivaren att anställa. Goda möjligheter för arbetsgivaren att anställa på viss tid under förhållandevis långa perioder skulle underlätta att anställningar kom till stånd och öka arbetsgivarens flexibilitet vid anställningstillfället.⁴⁰ Mindre restriktiva regler om tidsbegränsade anställningar skulle underlätta för ungdomar och invandrare att komma in på arbetsmarknaden. Tidsbegränsade anställningar var en viktig bro in i arbetslivet för unga och andra som saknade eller hade begränsad arbetslivserfarenhet. Den höga arbetslösheten bland ungdomar och invandrare kunde ha samband med att LAS regler var mindre flexibla än vad som krävdes i ett modernt arbetsliv. Dagens trösklar för att komma in på arbetsmarknaden var för höga. Det var därför nödvändigt att ändra de av riksdagen antagna reglerna i vissa avseenden.⁴¹ Tidsbegränsade

³⁸ Prop. 2005/06:185 s. 39 ff.

³⁹ Prop. 2006/07:111 Bättre möjligheter till tidsbegränsad anställning.

⁴⁰ Prop. 2006/07:111 s. 27.

⁴¹ Prop. 2006/07:111 s. 22–23.

anställningar skulle få träffas för allmän visstidsanställning,⁴² för vikariat, för säsongsarbete och när arbetstagaren fyllt 67 år.

För att motverka att arbetsgivaren använde sig av tidsbegränsade anställningar vid ett permanent arbetskraftsbehov föreslogs särskilda regler. Möjligheterna till missbruk skulle minska, om en tidsbegränsad anställning som pågått under viss tid övergick till en tillsvidareanställning. Det ansågs rimligt att allmänna visstidsanställningar som pågått i sammanlagt mer än två år under fem år omvandlades till en tillsvidareanställning.⁴³ Även när en arbetstagare hade varit anställd hos samma arbetsgivare som vikarie i sammanlagt mer än två år under en femårsperiod, skulle anställningen övergå till en tillsvidareanställning.⁴⁴

Vid beräkningen av tiden i allmän visstidsanställning skulle inte någon sammanslagning ske med anställningstid i annan tidsbegränsad anställning. Inte heller infördes det någon yttersta gräns för hur länge en arbetstagare fick vara anställd i flera olika på varandra följande tidsbegränsade anställningar.⁴⁵ En arbetsgivare kunde därför kombinera vikariat, allmän visstidsanställning, säsongsanställning och provanställning under flera år utan att det stred mot lagen. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 2007.

9 TCO:s anmälan till kommissionen om brister i den svenska implementeringen av visstidsdirektivet

År 2010 anmälde TCO Sverige till EU-kommissionen med motivet att det fanns brister i implementeringen av visstidsdirektivet i den svenska lagen.⁴⁶ Kommissionen inledde därefter ett överträdelseärende mot Sverige och den svenska regeringen och Kommissionen kommunicerade informellt vid ett flertal tillfällen. Kommissionen lät sig inte nöjas med regeringens argumentation utan skickade i mars år 2010 en formell underrättelse till Sverige som besvarades av Arbetsmarknadsdepartementet.⁴⁷ Kommissionen godtog dock inte i alla delar Sveriges svar att gällande reglering uppfyllde kraven i

⁴² I stället för fri visstidsanställning användes hädanefter uttrycket allmän visstidsanställning.

⁴³ Prop. 2006/07:111 s. 28.

⁴⁴ Tidigare hade en vikariatsanställning övergått till en tillsvidareanställning först efter tre år (se ovan avsnitt 4).

⁴⁵ Prop. 2006/07:111 s. 28–29.

⁴⁶ Se Anmälan mot Konungariket Sverige på grund av att nya regler om visstidsanställningar i Sverige innebär ett bristande genomförande av Direktiv 1999/70/EG om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP och Bilaga 2.

⁴⁷ Se bl.a. Europeiska kommissionen 2007/4835, K(2010)1434, Arbetsmarknadsdepartementet, *Svar på formell underrättelse angående Sveriges införlivande av rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP.*

visstidsdirektivet. I februari 2013 formulerade Kommissionen ett motiverat yttrande, där Sverige uppmanades att vidta de åtgärder som var nödvändiga inom två månader från mottagandet.⁴⁸ Efter ytterligare kommunikation och efter att Sverige utrett⁴⁹ förekomsten av längre perioder av tidsbegränsade anställningar hos en och samma arbetsgivare, tillsatte arbetsmarknadsdepartementet en utredning om förändringar i 5 § LAS. Utredningen ledde fram till ett förslag om en kompletterande bestämmelse till 5 § LAS vad gällde bl.a. sammanräkning av olika tidsbegränsade anställningar.⁵⁰ Den bestämmelsen trädde i kraft 1 maj 2016.

10 Den nuvarande regleringen av tidsbegränsade anställningar

I gällande LAS är det tillåtet att träffa tidsbegränsade avtal för allmän visstidsanställning, vikariat och säsongsarbete samt när arbetstagaren har fyllt 67 år. En arbetstagare som varit anställd som vikarie liksom en arbetstagare som haft en allmän visstidsanställning i sammanlagt mer än två år under en femårsperiod får automatiskt sin anställning omvandlad till en tillsvidareanställning.

Den nya kompletterande bestämmelsen i 5 § LAS innebär att en omvandling av en allmän visstidsanställning kan ske inte bara om anställningstiden överstiger två år under en femårsperiod, utan även om det sker under en period då tidsbegränsade anställningar i form av allmän visstidsanställning, vikariat och säsongsarbete enligt LAS följt på varandra ingår i en kedja av tidsbegränsade anställningar.⁵¹ Det får då inte finnas några uppehåll mellan anställningarna som är längre än sex månader. Syftet med lagändringen anges vara dels att förbättra situationen för arbetstagare som riskerar att fastna i tidsbegränsade anställningar under lång tid, dels att säkerhetsställa att LAS uppfyller de krav på åtgärder som ska förebygga missbruk av tidsbegränsade anställningar enligt visstidsdirektivet.⁵²

En tidsbegränsat anställd arbetstagare har även enligt 6 g § LAS fått utökad rätt till sådan information som har betydelse för möjligheten till omvandling till en tillsvidareanställning. Lagändringen innebär inte några förändringar i

⁴⁸ *Motiverat yttrande riktat till Sverige i enlighet med artikel 258 FEUF till följd av underlåtelse att överföra klausul nr 5 i ramavtalet i bilagan till direktiv 1991/70/EG om ramavtalet om visstidsarbete. Överträdelseärende nummer 2007/4835.*

⁴⁹ SCB 2014, *Utvecklingen av tidsbegränsat anställda.*

⁵⁰ Ds 2015:29 Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar.

⁵¹ Bet. AU 2015/16:AU5 Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar, s. 1.

⁵² Prop. 2015/16:62 Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar, s. 1.

arbetsmarknadens parterers möjligheter att träffa kollektivavtal som avviker från lagens regler om tidsbegränsade anställningar. Det finns heller inte några övergångsregler i den nya lagstiftningen som berör giltigheten av gällande kollektivavtal.

11 Sammanfattande kommentarer

Motsättningarna mellan anställningsskyddet och företagets rörelsefrihet har skärpts kraftigt sedan 1982. Genomgången av lagstiftningen om tidsbegränsade anställningar från år 1982 och fram till idag visar en fortgående utökning av möjligheterna att anställa på viss tid. Utökningen har åstadkommit både genom de materiella reglerna och genom att rätten att avtala om tidsbegränsningar har förts ner på lokal nivå. Arbetstagarnas behov av trygghet i anställningen har därmed underordnats produktionens behov av en effektiv och rörlig arbetskraft och samhällets intresse av att åstadkomma en hög sysselsättning.

Möjligheten att anställa på viss tid har balanserats mot riskerna för missbruk på olika sätt. I LAS tidiga skede skedde detta genom en klart restriktiv reglering, senare genom bestämmelser om antalet arbetstagare i visstidsanställningar och därefter genom omvandling av upprepade tidsbegränsade anställningar till tillsvidareanställning.

Lagstiftningens konflikt-dämpande funktion har ibland gjorts tydlig, i synnerhet av de socialdemokratiska regeringarna som hänvisar till samförstånd-sanda och behovet av att få arbetstagarna att medverka lojalt vid förändringar. Också de återkommande hänvisningarna till ökade möjligheter för utsatta grupper som ungdomar, personer med funktionsnedsättning och utrikes födda att komma in på arbetsmarknaden kan ha haft en konflikt-dämpande funktion.

Ett genomgående argument för en generösare lagstiftning om tidsbegränsade anställningar är tron att detta innebär en större vilja hos arbetsgivare att nyanställa. Över tid är det samma kategorier som har tidsbegränsade anställningar, nämligen kvinnor, unga och utrikesfödda.⁵³ Om vissa grupper av arbetskraften särskilt ska utgöra de flexibla arbetstagarna och bära de nackdelar det innebär att upprätthålla tidsbegränsade anställningar är det rimligt att det vidtas lagstiftningsåtgärder som kompenserar dessa arbetstagar-grupper genom att ge dem möjlighet till ökad konkurrenskraft och

⁵³ Kvinnor övergår dessutom oavsett åldersgrupp till tillsvidareanställning i lägre utsträckning än män (K. Håkansson, *Sprängbräda eller segmentering*, IFAU 2001:1, s. 55).

trygghet. Det kan göras t.ex. genom att arbetsgivare avsätter särskilda individuella medel för kompetensutveckling som följer den tidsbegränsat anställda mellan olika anställningar eller upprättande av särskilda avtal om löneutveckling för tidsbegränsat anställda.

Verklighetsbeskrivningarna av vad som krävs för att uppnå tillväxt och en hög sysselsättning skiljer sig, som vi ser det, mellan de olika politiska grupperingarna. Det socialdemokratiska partiet har i högre utsträckning än det liberala blocket verkat för en restriktiv reglering av möjligheten att göra på varandra följande tidsbegränsade anställningar, utan att ge avkall på målen om tillväxt och en hög sysselsättning. I Ds 2002:56 *En hållfast arbetsrätt* förordades en arbetsrätt som inte var beroende av tillfälliga förändringar i riksdagens sammansättning och som var transparent och informativ. Sedan dess har reglerna fortsatt att ändras beroende på förändringar i riksdagen och den arbetsrätt som gäller idag kan knappast sägas vara enkel och informativ. Borgerliga regeringar har helt enkelt förespråk uttillräckande tidsbegränsningar medan socialdemokratiska regeringar har bromsat en sådan utveckling eller accepterat den med hänvisning till arbetsmarknadens behov.

Argumentationen i förarbetena om behovet av en rörlig arbetskraft och hög produktivitet för tanken till global konkurrensutsatthet och därmed till den privata exportindustrin. Det är därför intressant att notera att de flesta tidsbegränsade anställningarna på den svenska arbetsmarknaden finns inom kommuner och landsting. Där sitter politiskt valda företrädare vid makten, vilka trots partsautonomin kan verka för tryggare anställningsformer för denna kvinnodominerande sektor, som ett led i jämställdhetsarbetet. Oavsett politisk åskådning innehåller de olika regeringarnas argumentation att den arbetsrättsliga regleringen ska bidra till att motverka en segregerad arbetsmarknad. Detta har den rättsliga regleringen inte lyckats med. Segmenteringen på arbetsmarknaden synes snarare öka och cementeras än minska eller brytas upp.

Ett mycket viktigt förhållande är att lagstiftningen om tidsbegränsade anställningar i Sverige är semidispositiv. Arbetsmarknadens parter på central och lokal nivå kan fastställa regler om tidsbegränsade anställningar och det finns ingen EU-spärr som begränsar parternas avtalsfrihet. Konsekvenserna av detta – en uppsjö av otrygga anställningar på arbetsmarknaden som ”behovsanställningar”, ”intermittenta anställningar” eller ”sms-anställningar” – diskuteras inte i förarbetena. I Allmänna Bestämmelser för kommuner och landsting finns regler om att en arbetstagare kan vara anställd under sammanlagt tre år som vikare eller i allmän visstidsanställning under en femårsperiod innan anställningen övergår i en tillsvidareanställning, d.v.s. en reglering liknande

den lagstiftning som nu har måst ändras. Den kritik som Kommissionen hade mot den tidigare svenska lagstiftningen är tillämplig också på kollektivavtalen.

Ann Numhauser-Henning menar i sin avhandling att de två grundläggande motsättningar som initierat anställningsskyddslagen är strukturellt betingande och inte kan lösas. Den praktiska tillämpningen av lagen har visat att det idag liksom tidigare, företrädesvis är kvinnor, unga och utlandsfödda som får bära bördan av den olösliga konflikten. Frågan är vad lagstiftningen kan göra för att kompensera dem för det?

Förbudet mot diskriminering på grund av visstidsanställning har i viss mån bidragit till att förbättra villkoren i kollektivavtal för tidsbegränsade anställningar. Men problemet med visstidsarbete är inte i första hand villkor som är proportionellt sämre än i tillsvidareanställning utan ligger i mer grundläggande skillnader, som möjligheten att försörja sig själv, ingå ett hyresavtal eller att ta banklån etc. Och inte minst gör visstidsanställningar, dvs. osäkerheten om fortsatt anställning, det svårt att hävda sina arbetsrättsliga rättigheter.

Argumentationen för utvidgade möjligheter att anställa på viss tid har ofta byggt på omtanke om de små arbetsgivarna. Idag är lagstiftningen om tidsbegränsade anställningar så komplicerad att det är otänkbart att en liten arbetsgivare med flera tillfälligt anställda ska kunna tillämpa reglerna och lämna information om anställningarna på det sätt som krävs. Risken är därför stor att dessa arbetsgivare, där det är möjligt med kortare utbildningstider, mer frekvent byter ut arbetstagare och att dessa arbetstagare fastnar i en otrygg anställning.

