

exp.

Näringsdepartementet

Promemorian (Ds 1999:39) Höjd ålder för avgångsskyldighet till 67 år

ILO-kommittén har genom remiss 1999-07-02 (N1999/8786/ARM) anmodats yttra sig över promemorian (Ds 1999:39) Höjd ålder för avgångsskyldighet till 67 år.

Grundläggande i det nya pensionssystemet, om vilket politisk överenskommelse träffats, är att förvärvsinkomster under hela livet ligger till grund för pensionen. Det anses angeläget att bereda alla som så önskar en reell möjlighet att arbeta fram till 67 års ålder för att därigenom kunna skaffa sig ett förstärkt pensionsunderlag. I dag är flertalet arbetstagare skyldiga att enligt kollektivavtal gå i pension vid 65 års ålder. För vissa grupper gäller ännu lägre pensionålder.

Utredningen

I ett inledande kapitel redovisas gällande regler samt åtaganden enligt Europarådets sociala stadga och enligt av Sverige ratificerade ILO-konventioner. Utredningen framhåller att av ILO-konventionerna är det särskilt två som är av betydelse i detta sammanhang. Det är 1949 års konvention (nr 98) om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten och 1981 års konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar.

Utredningen har övervägt flera lagtekniska lösningar som skulle ge den enskilde rätt att skjuta upp sin pensionsålder till 67 år och redovisar fem alternativ:

1. att det i lagen (1982:80) om anställningsskydd införs en tvingande bestämmelse om rätt för alla arbetstagare att kvarstå i anställning till 67 års ålder eller en skyldighet för arbetstagaren att lämna anställningen vid 67 års ålder. Detta alternativ med en helt tvingande bestämmelse skulle enligt utredningen vara bäst överensstämmande med internationella förpliktelser.
2. att det i anställningsskyddslagen införs en tvingande bestämmelse om rätt att kvarstå i anställning till 67 år men med undantag för vissa yrkesgrupper som skulle omfattas av en lägre ålder för avgångsskyldighet. Även detta alternativ framstår, enligt utredningen, som förenligt med Sveriges internationella åtaganden
3. att det i anställningsskyddslagen införs en tvingande bestämmelse om rätt att kvarstå i anställning till 67 års ålder med möjlighet att träffa kollektivavtal om annan ålder om det föreligger särskilda, i lagtexten angivna skäl. Alternativet förkastas på grund av det oklara rättsläge som förutses i den situationen.

4. att det i anställningsskyddslagen införs en tvingande regel om rätt att kvarstå i anställningen till 67 år men med dispositivitet för arbetsmarknadens parter att avtala om avgångsskyldighet för arbetstagare före 65 år (delvis tvingande lagstiftning). Det innebär att de kollektivavtal som i dag har en avgångsskyldighet före 65 år inte påverkas utan ges fortsatt giltighet medan de avtal som har en avgångsskyldighet mellan 65 och 67 år blir ogiltiga på grund av den tvingande regeln. Alternativet förkastas eftersom det, enligt utredningen, inte på annat sätt än genom kollektivavtal blir möjligt att avtala om annan ålder (dvs. före 65 år) för avgångsskyldighet

5. att det i anställningsskyddslagen införs en bestämmelse om att avtal som föreskriver skyldighet för en arbetstagare att avgå med ålderspension mellan 65 och 67 år är utan verkan i den delen. I stället skall gälla en avgångsskyldighet från den dag arbetstagaren fyller 67 år. Det innebär att avtalsbestämmelser - såväl i kollektivavtal som i enskilda anställningsavtal - om en avgångsskyldighet före 65 år inte skulle påverkas medan de avtalsbestämmelser som innebär avgångsskyldighet mellan 65 och 67 år förklaras ogiltiga. Fördelarna med och innebörden av en sådan lösning är densamma som enligt alternativ 4 med en delvis tvingande bestämmelse om rätt att vara kvar i anställningen men med den skillnaden att avtalsfrihet råder fullt ut utom såvitt avser avgångsskyldighet mellan 65 och 67 år. *Det är detta alternativ som föreslås av utredningen.*

ILO-kommittén

ILO-kommittén noterar att utredningen uppmärksammat och redovisat innehållet i de två ILO-konventioner som torde ha störst betydelse för utredningens förslag, dvs. konventionerna nr 98 och nr 154.

Sverige har genom ratifikation (prop. 1950:88 resp. 1981/82:166) åtagit sig att respektera de båda konventionerna. Konventionen nr 98 räknas därtill till ILO:s grundläggande rättighetskonventioner (core labour standards) vilka åberopas i den av Internationella arbetskonferensen år 1998 antagna deklARATIONEN om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet och vars tillämpning kommer att särskilt uppmärksammas i den uppföljning av deklARATIONEN som beslutats av konferensen. Konventionen hade i juni 1999 erhållit 141 ratifikationer.

Kommittén vill påpeka att ytterligare en ILO-konvention bör beaktas i detta sammanhang, nämligen konventionen (nr 128) om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner, ratificerad av Sverige år 1968 med accepterande av samtliga tre delar (prop. 1968:39). I konventionens del III om åldersförmåner sägs i artikel 15.2 att den föreskrivna åldersgränsen för rätt till pension ej får överstiga 65 år. Högre ålder får dock fastställas av vederbörande myndighet med vederbörligt beaktande av demografiska, ekonomiska och sociala förhållanden, som skall statistiskt påvisas. Om den föreskrivna åldersgränsen är 65 år eller högre, skall enligt artikel 15.3 åldersgränsen, under föreskrivna villkor, sänkas beträffande personer vilka varit sysselsatta inom yrken som enligt nationell lagstiftning, med avseende på åldersförmåner, bedömes vara tunga eller ohälsosamma.

En högsta ålder om 65 år för rätt till pensionsförmåner är således den allmänna norm som föreskrivs av ILO i konventionen nr 128.

Detsamma gäller beträffande konventionen (nr 102) om minimistandard för social trygghet som i del V om förmåner vid ålderdom i artikel 26 anger att den stadgade högsta åldesgränsen skall ligga vid 65 år eller den högre ålder, som behöriga myndigheter må fastställa med beaktande av äldre personers arbetsförmåga i vederbörande land. Sverige ratificerade konventionen nr 102 år 1953 (prop. 1953:73) men del V har upphört att gälla för Sveriges del i och med godtagandet av förpliktelseerna i konventionen nr 128, del III.

Ytterligare ett ILO-instrument kan vara aktuellt att studera i sammanhanget. Det gäller ILO:s rekommendation (nr 162) om äldre arbetstagare, anmäld för riksdagen genom prop. 1981/82:166. I del IV om förberedelse för och inträde i pensionsåldern rekommenderas i punkten 21. att åtgärder i mån av möjlighet bör vidtas för att a) säkerställa att övergången till pension sker frivilligt inom ramen för ett system som möjliggör en successiv övergång från yrkesverksamhet till fri aktivitet; b) göra den ålder som kvalificerar för ålderspension flexibel. I punkten 29. rekommenderas att äldre arbetstagare som är arbetsdugliga bör kunna uppskjuta sina anspråk på åldersförmåner utöver den ålder, som normalt kvalificerar arbetstagare för sådana förmåner, i syfte exempelvis att uppfylla alla kvalifikationsvillkor för förmåner eller att förbättra sina förmåner med hänsyn till den högre ålder då förmånerna tas ut och i förekommande fall det ytterligare arbete som utförts eller de ytterligare avgifter som erlagts.

Utredningen konstaterar att ingrepp i gällande kollektivavtal är en fråga som bör hanteras med stor försiktighet inte minst mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden.

Utredningen synes därvid ha studerat den anmälan som LO, TCO och FFI (Fria fackföreningsinternationalen) gemensamt inlämnade i februari 1994 mot Sveriges regering för överträdelser av konventionerna nr 98 och nr 154. Anmälan föranleddes av en ändring (1993:1496) i lagen (1982:80) om anställningsskydd med verkan fr.o.m. 1 januari 1994 (upphörande av vissa kollektivavtal). ILO:s styrelse konstaterade, sedan frågan behandlats i dess föreningsfrihetsutskott - Case No. 1760 (Sweden), i juni 1994 (GB.260/5/4) att i den mån lagändringen satte gällande kollektivavtal ur spel innebar detta en inblandning som åsidosatte principen om kollektivavtalsparternas autonomi. Sådan rättslig intervention borde undvikas i framtiden och 1993 års lag borde ändras så att kollektivavtal slutna före dess ikraftträdande inte lämnades utan verkan, anförde styrelsen. Ärendet behandlades åter av styrelsen i mars 1995 (GB.262/7/1). Sedan ILO informerats om de ändringar (1994:1685) i lagen om anställningsskydd, varigenom den åberopade övergångsregeln om undanröjande av vissa kollektivavtal upphävts, avslutade styrelsen ärendet i juni 1995 (GB. 263/3).

Utredningen avstår sålunda från att föreslå en lösning, som skulle innebära att en bestämmelse införs som anger att en arbetstagare har rätt att kvarstå i sin anställning till 67 års ålder alternativt en skyldighet att sluta anställningen vid 67 års ålder, att regeln görs dispositiv, dvs. det skulle vara tillåtet att i kollektivavtal avtala om annan ålder för avgångsskyldighet, men att det i en övergångsbestämmelse föreskrivs att kollektivavtal som ingåtts före lagens ikraftträdande skulle vara utan verkan i de delar avtalet innehåller bestämmelser om avgångsskyldighet före 67 års ålder, om avtalet inte ingåtts för att göra avsteg från (den nya) lagbestämmelsen - dvs. en lösning som skulle vara parallell med den som föranledde anmälan till ILO 1994.

Även det förslag som utredningen lägger fram torde dock påverka gällande kollektivavtal på en stor del av den svenska arbetsmarknaden. Utredningen återger en uppskattning i betänkandet (SOU 1994:20) Reformerat pensionssystem att ca 40 000 personer i Sverige torde vara avgångsskyldiga före 65 års ålder, dvs. vara omfattade av avtal som skulle vara *tillåtna* enligt förslaget. Kommittén ifrågasätter om förslaget, som även det upphäver gällande kollektivavtal, är förenligt med konventionerna nr 98 och nr 154 och den vedertagna praxis som ILO:s granskningsorgan utvecklat i bedömningen av medlemsländernas konventionstillämpning.

För studium av nämnda praxis vill kommittén hänvisa till de båda volymerna Freedom of Association - Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO; Third edition 1985 (särskilt kapitel IX. Negotiations and Collective agreements pp. 583 och 593) och Fourth edition 1996 (särskilt kapitel 14. Collective bargaining avsnitt (c) Administrative or legislative interventions which prevent compliance with currently applicable collective agreements or require the renegotiation of existing collective agreements, pp. 875-880, och (e) Restrictions imposed by the authorities on future collective bargaining, pp. 882-890).

ILO-kommittén noterar de uttalade politiska intentionerna att bereda alla arbetstagare en möjlighet att kvarstå i anställning till 67 år för att därmed kunna skaffa sig ett förstärkt pensionsunderlag. En sådan möjlighet får dock inte strida mot den allmänna norm om rätt till pension senast vid 65 år som fastställs i ILO:s konvention nr 128.

Kommittén ser även en brist i det att det framlagda förslaget utesluter vissa grupper från möjligheten att vara kvar i anställningen, nämligen arbetstagare för vilka en avgångsskyldighet före 65 års ålder gäller, vilket skulle beröva dem möjlighet till flexibel pensionsålder enligt rekommendationen nr 162.

Enligt kommittén innebär samtliga redovisade alternativ ett ingrepp på ett eller annat sätt i parternas fria förhandlingsrätt. Samtliga alternativ medför sålunda problem i förhållande till konventionerna nr 98 och 154.

ILO-kommittén delar utredningens uppfattning att det först redovisade alternativet (alternativ nr 1.) är det som synes minst oförenligt med internationella förpliktelser. Bestämmelsen bör dock uttryckas som en rätt att kvarstå i anställningen till 67 års ålder.

Beträffande alternativ 2. delar kommittén utredningens uppfattning att även det torde innebära mindre problem i förhållande till konventionerna nr 98 och nr 154 men knappast stämma överens med intentionerna i rekommendationen nr 162. Alternativ 3. är enligt utredningen en mindre lämplig lösning på grund av det oklara rättsläge som skulle bli följd. Inte heller ILO-kommittén kan förorda en sådan lösning. Av samma skäl som anförts beträffande alternativ 5. kan ifrågasättas om alternativ 4. är förenligt med konventionerna nr 98 och 154.

Sammanfattningsvis finner ILO-kommittén

- att det kan ifrågasättas om det förslag som utredningen lägger fram (alternativ nr 5.) till ändring i anställningsskyddslagen är förenligt med Sveriges åtaganden enligt ILO:s konventioner nr 98 och nr 154, och
- att ärendet även bör prövas mot Sveriges åtaganden enligt konventionen nr 128.

I handläggningen av detta ärende har deltagit undertecknad ordförande, ledamöterna Lidal, Delang, Wallstén, Laurent, Leopoldson, Edström, Nyberg och Zettervall-Thapper. Närvarande har varit ersättarna Dirke, Kruse, Malmberg, Brorsson, Olsson och Österberg och, adjungerade, Inger Andersson, N, Cathrine Lilja Hansson, N, Anna Nitzelius, N, och Tore Zetterberg, UD-GC, biträdande sekreteraren Sjöberg samt undertecknad sekreterare.

För ILO-kommittén


Anna Ekström


Kerstin Wiklund