

En moderniserad arbetsrätt SOU 2020:30

Sammanfattning

SKR tillstyrker slutbetänkandets förslag om förändrade turordningsregler men anser att begränsningen av antal arbetstagare som kan undantas från turordning bör regleras proportionellt i förhållande till arbetsgivarens storlek istället för ett fastslaget antal personer.

- SKR tillstyrker utredningens förslag rörande minskade kostnader i samband med uppsägningar med undantag för förslaget om att ogiltighetstalan inte ska vara möjlig för anställda hos arbetsgivare med högst 15 anställda och därtill hörande skadestandsreglering.
- SKR avstyrker utredningens förslag om arbetsgivares utökade ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling och utökad informationsplikt.
- SKR avstryker utredningens förslag om förändrad kvalifikationstid för företrädesrätt för arbetstagare med allmän visstidsanställning och införandet av en företrädesrätt under pågående anställning för dessa arbetstagare.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 25 april 2019 att låta en särskild utredare lämna förslag om hur arbetsrätten kan moderniseras och anpassas efter dagens arbetsmarknad samtidigt som en grundläggande balans mellan arbetsmarknadens parter upprätthålls. Utredningen har haft att särskilt beakta mindre företags behov av flexibilitet.

Utredningen har haft till uppdrag att lämna författningsförslag kring förändrade turordningsregler, arbetsgivares ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling och omställningsförmåga, minskade och mer förutsägbara kostnader vid uppsägningar och även överväga förslag rörande bättre balans i anställningsskyddet vid olika anställningsvillkor (dir. 2019:17).

Ändrade turordningsregler vid uppsägning

Allmänt

Inom kommun- och regionsektorn, som omfattar cirka en fjärdedel av svensk arbetsmarknad, har nyligen tecknats kollektivavtal med samtliga parter¹ om tidiga omställningsinsatser och kompetenshöjande åtgärder (KOM-KR). I samband med detta avtalades även om förändrade regleringar kring arbetsbrist, turordning och företrädesrätt anpassade för sektorn. Kollektivavtalade lösningar är att föredra framför lagstiftning.

Att de förslag som utredningen presenterar föreslås vara semidispositiva är av avgörande betydelse. Oavsett om utredningens förslag därigenom inte får direkt genomslag för SKR:s medlemmar så kommer den lagstiftning som kollektivavtalen har att utgå ifrån stor betydelse för framtida kollektivavtalslösningar och förhandlingar. Utredningen och dess förslag har sålunda stor betydelse för parterna på den kommunala och regionala sektorn av arbetsmarknaden.

Justerade regler om turordningskretsen

SKR instämmer i utredningens slutsats att det är lämpligt att behålla begreppet driftsenhet som utgångspunkt för turordningen. Samtliga medlemmar i förbundet bedriver verksamhet över stora geografiska områden och med verksamheter fördelade på ett stort antal olika driftsenheter. En tydlig fysisk utgångspunkt för initialt bestämmande av turordningskretsens omfång är nödvändigt för att underlätta den fortsatta processen.

Förslaget att möjligheten till sammanläggning av driftsenheter på samma ort tas bort skulle också underlätta den praktiska hanteringen av arbetsbrist. Arbetsbristen skulle därigenom avse den eller de delar av verksamheten där ett minskat behov av arbetskraft de facto uppstått, utan att påverka andra verksamhetsdelar och personal som inte är berörda av övertalighet.

SKR tillstyrker utredningens förslag om att arbetstagare som med stöd av turordningsreglerna erbjuds omplacering till annan befattning ska ha tillräckliga kvalifikationer vid tidpunkten för omplaceringen. Förutsättningarna för den fortsatta verksamheten förbättras av att upplärningstid för de omplacerade arbetstagarna är så kort som möjlig.

¹ För Sobonas avtal med Fastighets, Transport och Seko är förhandlingarna inte avslutade

Bestämmande av turordningen

SKR instämmer i utredningens slutsats att det är lämpligt att utrangera begreppet ålder som avgörande kriterium vid konkurrens mellan arbetstagare med lika lång anställningstid.

Utökade undantag från turordningen

SKR:s grundläggande uppfattning är att det arbetsrättsliga regelverket kring anställningsskydd ska vara likalydande för hela arbetsmarknaden oavsett bransch, sektor eller storlek på arbetsgivares verksamhet.

Differentierade regler utifrån antal anställda riskerar att skapa oönskade trösklar och inlåsnings effekter på arbetsmarknaden och kan leda till negativ påverkan på verksamheternas organisation och struktur utifrån att andra överväganden än rent verksamhetsmässiga påverkar beslut om hur verksamheten organiseras.

Utifrån utredningens direktiv är förslagen i denna del väl avvägda för att effekterna av dessa tröskeleffekter ska bli mindre kännbara.

Att undantag från turordningen föreslås få göras av alla arbetsgivare istället som tidigare enbart för de med färre än 10 anställda är en ändring i rätt riktning för en enhetlig reglering.

Utökandet av antalet arbetstagare som får undantas till fem kommer att innebära en större möjlighet för arbetsgivare att säkra kärnkompetenser som bedöms vara av vikt för verksamheten oavsett om dessa kompetenser innehas av arbetstagare med lång eller kort anställningstid. Detta är särskilt viktigt på en arbetsmarknad i förändring och med snabb teknikutveckling där viktig kompetens och kunskap kan innehas av anställda med kortare anställningstid.

Betydelsen eller nyttan av undantagsmöjligheten är dock mindre för stora arbetsgivare. SKR ser behov av ett proportionerligt undantag där begränsningen av antalet arbetstagare som kan undantas från turordning uttrycks i procent eller annan andel av antalet anställda hos arbetsgivaren.

SKR bedömer att förslagen i denna del kommer ha begränsad betydelse för kommuner och regioner i arbetsbristsituationer då alla medlemmar i förbundet är stora arbetsgivare med många anställda.

För en stor del av kommunala och regionala företag som är medlemmar i arbetsgivarorganisationen Sobona, kan bestämmelserna dock få en större betydelse.

Den ”karenstid” om 90 dagar efter tillämpning av bestämmelsen innan undantagsmöjligheten kan utnyttjas igen vid ytterligare arbetsbristsituationer som föreslås, bedömer SKR som rimlig.

En justering i företrädesrätten till återanställning

SKR tillstyrker den föreslagna justeringen av företrädesrätten i linje med vad som föreslagits rörande lika anställningstid i turordningssammanhang. Det är en nödvändig och logisk konsekvensändring.

SKR:s ställningstagande

Förbundet tillstyrker förslaget som det är utformat i betänkandet med undantag för den del som rör antalet arbetstagare som kan undantas vid en arbetsbristsituation. SKRs uppfattning är att antalet arbetstagare som kan undantas från turordning bör regleras proportionellt i förhållande till arbetsgivarens storlek istället för ett fastslaget antal personer.

Arbetsgivarens ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling

Utformningen av ett ansvar för kompetensutveckling i lag

Kompetensutveckling är något som både arbetsgivare och arbetstagare har nytta av och för att denna ska vara framgångsrik och effektiv bör kompetensutvecklingen för medarbetare ske gemensamt och i samförstånd. Att i en sådan situation införa regler som ger ena parten en rättighet riskerar att förändrar parternas relation kring kompetensutvecklingen till en ensidig skyldighet för arbetsgivaren, vilket kan påverka förutsättningarna för ett väl fungerande kompetensutvecklingsarbete på ett negativt sätt.

Införandet av en rättsligt bindande och skadeståndssanktionerad rättighet till kompetensutveckling kommer enligt SKR:s bedömning vara tvistedrivande i stor omfattning. Särskilt då det är oklart vad begreppet ”skälig” innebär. Det är med utredningens förslag mycket svårt för en arbetsgivare att veta vad skyldigheterna de facto innebär och vilka åtgärder som ska vidtas för att fullgöra dessa skyldigheter och undvika skadeståndsanspråk.

Komplikationerna som kan förutses med förslaget gör sig särskilt påminna i relation till tillämpningen för visstidsanställda, särskilt då kvalifikationstiden för reglernas tillämpning satts så lågt som 6 månaders sammanlagd anställningstid.

Omständigheten att tvist kring huruvida arbetsgivaren fullgjort sin skyldighet i kompetensutvecklingshänseende, med föreliggande förslag, kan uppkomma varje gång en tidsbegränsad anställning upphör är också ägnat att vara tvistedrivande.

En skyldighet att lämna skriftlig information till arbetstagaren om kompetensutvecklingsinsatser

SKR ställer sig negativa till förslaget att införa en skyldighet för arbetsgivaren att på begäran av arbetstagare lämna skriftlig information om kompetensutveckling som denne erhållit under sin anställning.

Skyldigheten kommer att medföra ökad administrativ belastning för arbetsgivaren. Kommuner och regioner, som alla har ett stort antal anställda, kommer att behöva avsätta resurser och upphandla system för att kunna fullgöra skyldigheten. Det kan antas att ett stort antal arbetstagare kommer att begära ut informationen i fråga.

Det kommer således krävas stora resurser för att en stor arbetsgivare ska kunna säkerställa att skyldigheten uppfylls.

Även för mindre arbetsgivare kommer administrationen till följd av regleringen vara påtaglig. Även om volymerna i sig kan antas vara mindre så är typiskt sett utrymmet för administrativa resurser av olika slag begränsade i mindre verksamheter.

En skyldighet att informera arbetstagarorganisationer om riktlinjerna för kompetensutvecklingsarbetet

Det föreligger redan en skyldighet för arbetsgivare att informera enligt 19 § Medbestämmandelagen (MBL) om riktlinjerna för personalpolitiken, vilket omfattar arbetstagares kompetensutveckling. Det finns inget behov av att särskilt framhålla och särskilja informationsskyldighet kring just kompetensutveckling inom arbetsgivarens personalpolitik i förhållande till de kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationerna.

SKR:s ställningstagande

SKR avstyrker förslagen i denna del.

Lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning

En begränsning i möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning

Som anförts tidigare är SKR:s inställning att ett sammanhållet arbetsrättsligt regelverk med likalydande regler för hela arbetsmarknaden, så långt möjligt, viktigt är och önskvärt. Tröskeeffekter och därtill hörande negativa effekter bör undvikas. När det rör en principiellt viktig fråga, som möjligheten för arbetstagare att föra en ogiltighetstalan kring skiljande från anställningen, måste de positiva effekterna väga tungt. Den förenkling och utökade förutsägbarhet som den mindre arbetsgivaren i en uppsägnings- eller avskedsituation erhåller är inte, enligt SKR:s mening, av sådan tyngd att den motiverar en sådan markant skiljelinje i anställningstryggheten beroende på arbetsgivarens storlek som förslaget innebär.

Möjligheten till ogiltigförklaring kommer enligt förslaget finnas kvar om det sker med stöd av annan lagstiftning, vilket kan förutses leda till att sådan speciallagstiftning kommer åberopas i högre utsträckning än idag. Ett sådant scenario ska inte överdrivas, men det finns en viss risk att syftet med den föreslagna förändringen i LAS i viss utsträckning kan komma att gå förlorad genom att part i ökande omfattning åberopar andra grunder för ogiltighet.

Anställningen bör inte som utgångspunkt bestå vid ogiltigförklaring av en uppsägning

SKR tillstyrker utredningens förslag om att utgångspunkten inte ska vara att anställningen består vid en tvist om uppsägnings giltighet utan att anställningen upphör vid uppsägningstidens slut om inte arbetstagaren visar på omständigheter som visar på att rättsenligheten av den ifrågasatta uppsägningen framstår som osäker.

Dagens utformning av reglerna kring ogiltighetstalan av uppsägning innebär, bl.a. på grund av långa handläggningstider i domstol och i viss utsträckning under förhandlingsfasen som i vissa fall föregår domstolsprövning, i praktiken att arbetsgivaren i många fall får utge lön utöver uppsägningstid oavsett om uppsägningen varit korrekt. Omständigheterna är också ofta sådana att någon arbetsinsats från arbetstagaren under perioden inte är en reell möjlighet.

Den föreslagna förändringen innebär att arbetsgivarens hantering av en ogiltighetstalan av uppsägning blir i stort sett samma som vid avsked. Ett enhetligt regelverk vid avslutande av anställning från arbetsgivarens sida är positivt.

Förslagen kan antas innebära ett större antal interimistiska prövningar i domstol än idag och det är angeläget att det säkerställs att handläggningstider för interimistiska prövningar kan hållas korta. Det kan därtill antas att det interimistiska beslutet får en större betydelse och påverkan på möjligheten till frivilliga överenskommelser och

förlikningslösningar i tid innan domstol fattat interimistiskt beslut. Det kan få negativa effekter på den befintliga tvistlösningsmodell som är etablerad på svensk arbetsmarknad genom längre ledtider för de enskilda ärendena.

Förändringar i skadestandsreglerna i 38 och 39 §§ anställningsskyddslagen

De normerade skadeståndsnivåer som idag återfinns i 39 § LAS är höga och uppnår därigenom den hämmande effekt gentemot godtyckliga uppsägningar eller avsked från arbetsgivares sida som lagstiftaren eftersträvat. Det saknas därför skäl att ytterligare höja nivåerna.

SKR:s ställningstagande

SKR tillstyrker förslagen i denna del med undantag för att ogiltighetstalan inte ska vara möjligt för arbetstagare anställda av arbetsgivare med högst 15 anställda. Principen om ett så långt som möjligt enhetligt regelverk på arbetsmarknaden väger, enligt SKR:s mening, tyngre än den ökade förutsägbarhet kring ekonomiska konsekvenser detta skulle ge mindre arbetsgivare. De till förslaget kopplade skadestandsreglerna är också att betrakta som höga för mindre företag.

Balansen i anställningsskyddet beroende på anställningsform

En tidigarelagd företrädesrätt till återanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning

Införandet av olika kvalifikationstider för olika tidsbegränsade anställningsformer medför en påtagligt ökad administrativ börda för arbetsgivaren som inte står i paritet med den relativt begränsade ökningen av anställningstrygghet för arbetstagaren.

En företrädesrätt till tillsvidareanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning

Införandet av en reglering som ger en arbetstagare en rättighet att avbryta en pågående anställning riskerar att skapa problem för arbetsgivaren, särskilt då förslaget saknar reglering om tidsramar eller förutsättningar för tillträde till den nya anställningen. Som förslaget får förstås har arbetstagaren rätt till den lediga tillsvidareanställningen utan övergångstid.

En situation där arbetsgivare har anställt en arbetstagare med specifika kunskaper för ett specifikt avgränsat arbete som kräver specialistkunskap vilket bedöms pågå i ett år kan, om arbetstagaren med stöd av den föreslagna företrädesrätten tillträder ny tillsvidareanställning efter viss tid, leda till att det arbete eller verksamhet som

arbetstagaren först rekryterades för att utföra, inte kan slutföras t.ex. om nyrekrytering av arbetskraft med rätt kompetens till det arbetet inte är möjlig.

I en situation där nyrekrytering till den lediga tillsvidaretjänsten istället kunnat ske utan svårighet, leder bestämmelsen till en påtagligt negativ effekt för arbetsgivarens verksamhet.

SKR:s ställningstagande

SKR avstyrker utredningens förslag i denna del.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande

Reservation lämnades av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, se bilaga.

Styrelsen
2020-10-23

Reservation från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet

En moderniserad arbetsrätt (SOU 2020:30)

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet reserverar sig mot beslutet med hänvisning till yrkande enligt nedan.

SKR avstyrker betänkandet i sin helhet.

SKR anser att det är arbetsmarknadens parter som ska reglera villkoren på svensk arbetsmarknad. Förslagen som ryms i betänkandet "En moderniserad arbetsrätt" är avsteg från denna princip. Därför avstyrker SKR betänkandet i sin helhet.

Förslagen i betänkandet förändrar styrkeförhållandena på den svenska arbetsmarknaden, utan att parterna själva varit delaktiga. Förslagen förflyttar också tyngdpunkten i var dessa frågor hanteras och ger lagstiftaren ett större ansvar för frågor som hittills, och med framgång, hanterats av arbetsmarknadens parter. Det är en oroande utveckling som ökar risken för fortsatta framtida ingrepp i det som historiskt varit parternas område.

Inom kommun- och regionsektor, som omfattar cirka en fjärdedel av svensk arbetsmarknad, har det nyligen tecknats kollektivavtal med samtliga parter om tidiga omställningsinsatser och kompetenshöjande åtgärder (KOM-KR). I samband med detta avtalades även om förändrade regleringar kring arbetsbrist, turordning och företrädesrätt anpassade för sektorn. Kollektivavtalade lösningar är att föredra framför lagstiftning. Omställningsavtalet inom kommun- och regionsektorn visar också på att arbetsmarknadens parter har såväl möjlighet som förutsättningar att, på bättre sätt än lagstiftaren, lösa de utmaningar som finns på svensk arbetsmarknad. Det är ett system som bör fortsätta verka.