

2020-10-23

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Lise Donovan
070-28 56 210
lise.donovan@tco.se

Remissyttrande över betänkandet En moderniserad arbetsrätt, SOU 2020:30

Refnr: A2020/01395/ARM

Arbetsmarknadsdepartementet har berett TCO tillfälle att yttra sig över betänkandet *En moderniserad arbetsrätt* (SOU 2020:30) och TCO inkommer härmed med följande yttrande.

Inledande kommentar om vikten av partslösningar

En bärande del av partsmodellen, i betänkandet kallad den svenska arbetsmarknadsmodellen, är den avgörande roll som arbetsmarknadens parter har för att reglera löner och andra villkor på arbetsmarknaden. Bevis för hur framgångsrik denna modell är finns både i hur svensk ekonomi och arbetsmarknad har utvecklats i ett längre perspektiv, och i alla de förhandlingar som skyndsamt genomförts och kollektivavtal som har slutits de senaste åtta månaderna för att hantera coronapandemin och dess följdverkningar.

Ett fundament i denna modell är att inte lagstiftaren ensidigt ändrar grundläggande spelregler på arbetsmarknaden. Att utveckla dessa regler är och bör istället vara en fråga för parterna. TCO:s förbund i privat, kommunal och statlig sektor har, med sina respektive motparter och tillsammans med förbund från andra centralorganisationer, ingått avtal och överenskommelser som innebär att det finns partsreglering eller förslag till sådana regleringar av de frågor som betänkandet behandlar. Förhandlingarna har omfattat fler frågor än de som omfattats av betänkandet.

Som framgår av detta remissvar skulle utredningens förslag, om de genomförs få en mängd negativa effekter inte bara för arbetstagaren utan för den svenska arbetsmarknadens funktion. Rättssäkerheten skulle försvagas och omställningsförmågan försämrats.

TCO *avstyrker* därför betänkandet i dess helhet.

Om regeringen står fast vid att den vill göra förändringar i det lagstadgade anställningsskyddet bör den gå vidare med de avtal och överenskommelser som finns mellan parterna på arbetsmarknaden, *inte* betänkandets förslag. Då detta innebär lagstiftningsförändringar måste det beaktas att parter på vissa sektorer kan behöva utrymme

för att genom partsförhandlingar ytterligare anpassa villkoren inom sina respektive sektorer.

Den uppgörelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna som citeras i utredningens direktiv¹ säger dessutom att om en partslösning nås ska regeringen istället lägga förslag i linje med parternas förslag. Då en sådan lösning föreligger förutsätter TCO att utredningens förslag inte kommer att leda till lagstiftning. Den vidare beredningen av betänkandet bör avbrytas.

Sammanfattning

Trots att vi av ovanstående skäl avstyrker betänkandet i dess helhet väljer vi ändå att nedan yttra oss vad gäller betänkandets olika delar. Att vi gör så ska på inget sätt tolkas som att TCO accepterar att lagstiftaren ensidigt ändrar grundläggande spelregler på arbetsmarknaden. Flera av TCO:s invändningar visar snarare hur olämpligt det vore.

Utökade undantag från turordningsreglerna

I kommittédirektiven anges att det finns ett behov av fler vägar in för dem som i dag står utanför arbetsmarknaden. Det finns dock inte något som talar för att utredningens förslag bidrar till att de som står längst från arbetsmarknaden kommer att få jobb. Enligt forskningen påverkas inte sysselsättningen av förslagen – enbart rörligheten. Rörlighet gynnar enligt TCO:s uppfattning i första hand konkurrenskraftiga arbetstagare. Förslagen är mycket långtgående och innebär mer än en fördubbling enbart sett till antalet personer som kan undantas. Därtill kommer förslaget att alla arbetsgivare ska omfattas, vilket kan ifrågasättas i förhållande till att det är mindre arbetsgivares behov att behålla rätt kompetens som enligt kommittédirektiven särskilt ska beaktas. Därutöver lägger utredningen förslag som ligger utanför själva undantagsbestämmelsen i turordningsreglerna, förslag som dessutom uteslutande är till arbetsgivarens fördel.

Utredningens förslag stämmer alltså varken överens med kommittédirektiven eller forskningen, och inte heller med förhandlingssystemet.

Stärkt ansvar för kompetensutveckling

Enligt kommittédirektiven ska arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling stärkas. Men förslaget i turordningsdelen om att kravet på tillräckliga kvalifikationer ska tas bort innebär dock att arbetsgivarens nuvarande ansvar för omställning och kompetensutveckling försvagas avsevärt.

¹ Kommittédirektiv 2019:17 En moderniserad arbetsrätt.

Förslaget om en rättslig förpliktelse i lagen om anställningsskydd², LAS, om skälig kompetensutveckling är, mot bakgrund av hur kommittédirektiven är utformade och utredningens förslag i övrigt, välkommet. TCO:s bedömning är att förpliktelsen har förutsättningar att fungera handlingsdirigerande. De föreslagna skadeståndsnivåerna kan för arbetstagare med lång anställningstid uppfattas som för låga och konstruktionen av bestämmelsen riskerar att bli tvistedrivande.

Lägre kostnader vid uppsägning

Enligt kommittédirektiven ska förslagen innebära lägre kostnader vid uppsägningar, särskilt för mindre företag, samtidigt som rättssäkerhet och skydd mot godtycke upprätthålls. TCO anser att det är angeläget och centralt för anställningsskyddet att förutsättningarna för alla arbetstagare att tillvarata sin rätt bibehålls. Det är tveksamt om det sker enligt utredningens förslag i denna del. Det gäller särskilt i förhållande till anställda i mindre företag. Enligt kommittédirektiven ska utgångspunkten för förslagen vara den svenska arbetsmarknadsmodellen och enligt denna kan en arbetstagare som angriper en uppsägning av andra skäl än att den strider mot turordningsreglerna begära ogiltigförklaring av uppsägningen och få sin försörjning tryggad tills tvisten är slutligt avgjord. Men enligt utredningens förslag tas denna möjlighet helt bort för anställda hos mindre arbetsgivare och även i övrigt kommer arbetstagare i praktiken inte längre ha det så.

Bättre balans i anställningsskyddet för personal med olika anställningsvillkor

TCO välkomnar att utredningen lämnar förslag i denna del. Förslaget avser dock enbart anställda med allmän visstidsanställning och det saknas dessutom en analys av följderna av förslaget.

Förslaget är inte tillräckligt för att bibehålla den grundläggande balansen mellan arbetsmarknadens parter med tanke på de långtgående förslagen till arbetsgivarens fördel som utredningen lagt i övriga delar.

Sverige och världen befinner sig för närvarande mitt i en *pandemi* vilket innebär osäkra och oroliga tider. Det finns ett stort behov av att bibehålla stabiliteten på arbetsmarknaden och i samhället under tiden som pandemin pågår. Det innebär att man måste vara än mer nogsam vid införande av nya bestämmelser. Utgångspunkten bör vara att ge arbetsmarknadens parter bästa möjliga förutsättningar, inklusive tid, att förhandla och göra nödvändiga anpassningar i gällande kollektivavtal till en ändrad lagstiftning.

² Lagen (1982:80) om anställningsskydd

Inledning

TCO:s utgångspunkt är alltså den *svenska partsmodellen* och TCO anser därför att både anställningsskydd och kompetensutveckling är sådant som arbetsmarknadens parter ska förhandla om. Nödvändig anpassning av anställningsskyddet till olika branscher och ändrade förhållanden på arbetsmarknaden sker dessutom i särklass bäst genom kollektivavtal.

För att kunna blicka i framtiden och fatta kloka beslut är det viktigt att se tillbaka och dra lärdom av historien. Lagstiftningen på anställningsskyddsområdet som vi känner den i dag har sin uppkomst i början av 1970-talet. I *propositionen³ till 1974 års anställningsskyddslag* konstateras inledningsvis att lagen på en rad viktiga punkter befäster en rättsutveckling som pågått under lång tid, huvudsakligen genom kollektivavtalsfästa regleringar. I propositionen slår regeringen fast några utgångspunkter för det svenska anställningsskyddet. En är att lagstiftning om skydd för bestående anställningar bör ta sikte på att få till stånd ett grundskydd som är lika för alla, och där samma hänsyn tas i alla fall samt så långt möjligt omfatta alla kategorier av arbetstagare. En slutsats utifrån den utgångspunkten är att de problem som kan möta inom de små företagen inte rimligen kan lösas på det sättet att de som är anställda vid sådana företag lämnas utanför lagstiftningen. Det sägs också att vissa särskilda problem för småföretagen bör kunna klaras genom kollektivavtal. Även om det är ett särskilt fokus i propositionen på äldre och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga framgår tydligt att regeringen var medveten om problem med ungdomars tilltagande arbetslöshet. I det sammanhanget angavs dock att när äldre arbetstagare friställs har de ofta stora svårigheter att skaffa sig nytt arbete i konkurrens med yngre och mer välutbildade personer. Det sägs också att äldre i större utsträckning än de yngre är bundna till en ort eller region. Slutligen konstateras i propositionen att svårigheterna för den äldre arbetskraften accentuerats av att en del arbetsgivare har en överdriven uppfattning om ålderns negativa betydelse för prestationsförmågan.

TCO vill i detta sammanhang även erinra om vissa centrala delar i *kommittédirektiven* till den nu aktuella utredningen. Utredarens förslag om hur arbetsrätten kan moderniseras ska enligt direktiven anpassas efter dagens arbetsmarknad samtidigt som en grundläggande balans mellan arbetsmarknadens parter upprätthålls. Utredaren ska särskilt beakta mindre företags behov av flexibilitet och ha den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för sina överväganden och förslag. Utredaren ska utarbeta författningsförslag för tydligt utökade undantag från

³ Proposition 1973:129.

turordningsreglerna, för att inom anställningen stärka arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och anställdas omställningsförmåga samt lägre kostnader vid uppsägningar, särskilt för mindre företag, samtidigt som rättssäkerhet och skydd mot godtycke upprätthålls. Utredaren ska därutöver överväga författningsförslag i syfte att skapa en bättre balans i anställningsskyddet för personal med olika anställningsvillkor.

TCO var redan när kommittédirektiven kom kritiskt till dessa eftersom de har ett entydigt arbetsgivarperspektiv, med särskilt fokus på mindre företag, och att arbetstagarperspektivet och anställningsskyddet tyvärr har en allt för undanskymd roll.

TCO återkommer i kommentarerna nedan till formuleringarna i direktiven men kan konstatera att den generella slutsatsen är att utredningen har, i flera viktiga avseenden och på bekostnad av anställningsskyddet och balansen mellan parterna, gått än längre än det uppdrag som regeringen gav.

TCO:s synpunkter på utredningens beskrivningar, överväganden och förslag

Beskrivning av arbetsmarknaden (kapitel 3) och Effekter av anställningsskyddet (kapitel 4)

Utredningens uppdrag: Enligt utredningsdirektiven ska utredningen beakta vad som tidigare framkommit i nationalekonomisk forskning om anställningsskyddets effekter på arbetsmarknadens funktionssätt. I kapitel 3 ges en beskrivning av arbetsmarknaden och i kapitel 4 lyfter utredningen fram vad utredningen menar har framkommit i både teoretisk och empirisk forskning inom området.

TCO:s inställning: Den nationalekonomiska forskningsgenomgången är ofullständig och drar i flera delar långtgående slutsatser utan att det finns ett godtagbart empiriskt stöd. Utredningens tolkningar av forskningsresultat kan i delar ifrågasättas och har heller inte valt att belysa den i direktiven centrala frågan om maktbalans. Den efterföljande konsekvensanalysen innehåller därmed stora kunskapsluckor och oredovisade risker. Detta inkluderar effekter för jämställdhet, diskriminering och social kostnadsfördelning

Kommentar:

Dessa frågor utvecklas i en särskild bilaga till remissvaret, se bilaga 1.

Ändrade turordningsregler (kapitel 14)

14.7 En ny struktur på turordningsbestämmelserna

Utredningens förslag: Utredningen föreslår en turordning enligt bestämmelser i ett antal nya paragrafer. Turordningsbestämmelserna ska alltså vara semidispositiva.

TCO:s inställning: TCO *tillstyrker* de föreslagna ändringarna om en ny struktur och att turordningsbestämmelserna i LAS alltså ska vara semidispositiva.

Nedan utvecklas TCO:s inställning till de föreslagna ändringarna i turordningsreglerna. När det gäller inställningen till semidispositiviteten hänvisas till resonemangen om den svenska partsmodellen.

14.8 Justerade regler om turordningskretsen

Utredningens förslag: Utredningen ändrar inte på huvudregeln att om arbetsgivaren har flera så kallade driftsenheter ska varje driftsenhet vara en turordningskrets. Till turordningskretsen ska i sådana fall höra de arbetstagare som utför *huvuddelen av sitt arbete vid driftsenheten*. Är eller brukar arbetsgivaren vara bunden av kollektivavtal ska liksom i dag varje avtalsområde vara en turordningskrets. Möjligheten för arbetstagarorganisationer att inom avtalsområdet begära *sammanläggning* av driftsenheter för gemensam turordning tas dock bort.

TCO:s inställning: TCO *avstyrker* förslaget att ta bort arbetstagarorganisationers rätt att begära sammanläggning av driftsenheter.

För det fall regeringen trots detta överväger att genomföra förslagen har TCO följande synpunkter.

Bakgrund:

En turordningskrets kan förenklat beskrivas som den del av arbetsgivarens verksamhet som turordningen ska ske inom. Det är endast de arbetstagare som ingår i den drabbade turordningskretsen som ska turordnas och som konkurrerar om det kvarvarande jobben.

Om arbetsgivaren har flera driftsenheter, till exempel kontor, butiker eller verkstäder, är varje driftsenhet en separat turordningskrets. Om arbetsgivaren dessutom är bunden av kollektivavtal, är varje avtalsområde inom driftsenheten en turordningskrets. Det är som utgångspunkt arbetsgivaren som med stöd av arbets- och företagsledningsrätten bestämmer omfattningen av en driftsinskränkning eller arbetsbrist och vilka turordningskretsar den ska drabba. En arbetsbrist kan antingen drabba en eller flera turordningskretsar beroende på hur driftsinskränkningen organiseras av arbetsgivaren.

Kommentarer:

TCO delar utredningens bedömning att begreppet driftsenhet bör användas även fortsättningsvis eftersom det är ett väletablerat begrepp och det finns en omfattande praxis från Arbetsdomstolen om hur begreppet ska förstås.

TCO kan konstatera att arbetsgivare enligt gällande rätt har ett stort utrymme att bestämma att en arbetsbrist överhuvudtaget föreligger och i vilken driftsenhet och turordningskrets. Hos en mindre arbetsgivare är antalet arbetstagare i turordningskretsen ibland det samma som det totala antalet arbetstagare hos arbetsgivaren. Utredningens förslag förändrar i de fallen inget i dessa avseenden.

De flesta stora arbetsgivare har dock flera driftsenheter. Stora arbetsgivare, framför allt i privat sektor, har typiskt sett ett arbetsställe med ett större antal anställda i en eller flera storstadsregioner ("huvudkontoret") och flera arbetsställen med ett begränsat antal anställda både i storstadsregioner och ute i landet. Det typiska varslet om uppsägning på grund av arbetsbrist är begränsat i omfattning både vad gäller driftsenheter och antal berörda arbetstagare, snarare än en stor arbetsbrist som drabbar flera driftsenheter och ett stort antal arbetstagare samtidigt. Det finns statistik från Arbetsförmedlingen som bekräftar detta och som tas upp i utredningens betänkande⁴.

Utredningen föreslår ett tillägg som innebär att till turordningskretsen ska de arbetstagare ingå som utför *huvuddelen av sitt arbete vid driftsenheten*. Syftet är att ge vägledning vad som gäller i sådana fall. TCO uppfattar inte detta tillägg som en ändring av rättsläget utan snarast som ett försök till en kodifiering av gällande rätt.

TCO konstaterar med stor förvåning att utredningen föreslår att fackföreningarnas enda lagfästa möjlighet att ha ett avgörande inflytande i turordningssammanhanget, nämligen att kunna begära att det inom det egna avtalsområdet ska fastställas en gemensam turordning för arbetsgivarens samtliga driftsenheter på orten (så kallad *sammanläggning*), ska tas bort. Sammanläggningsregeln innebära bland annat att arbetstagarorganisationer kan begära sammanläggning för att förhindra att arbetsgivaren organiserar en övergripande driftsinskränkning på orten genom partiella och efterföljande arbetsbrister som drabbar varje driftsenhet för sig, istället för en generell driftsinskränkning som drabbar flera driftsenheter samtidigt.

⁴ En moderniserad arbetsrätt, SOU 2020:30, s. 427.

Detta förslag är något som TCO bestämt motsätter sig. Förslaget förstärker genomslaget av den undantagsregel som utredningen föreslår, se mer nedan, och bidrar på ett påtagligt sätt till den reella risken för godtycklighet i turordningssammanhanget.

Utredningen har inte anfört några övertygande skäl till förslaget och dessutom ingår det inte i direktiven till utredningen då det varken berör frågan om undantag i turordningsbestämmelsen eller bidrar till att upprätthålla balansen mellan parterna, utan tvärtom förstärker den obalans till arbetsgivarnas fördel som redan finns. TCO har svårt att se vilka objektiva skäl som finns för förslaget och varför denna ändring föreslås. Det huvudsakliga syftet tycks vara att förstärka arbetsgivarens bestämmanderätt och förhandlingsposition samt minska arbetstagarorganisationernas inflytande vid turordningsförhandlingarna. Detta kan TCO inte ställa sig bakom och förslaget bör därför inte genomföras.

14.9 Bestämmande av turordningen

Utredningens förslag: Inom varje turordningskrets där arbetsbrist finns ska turordningen även i fortsättningen bestämmas med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Arbetstagare med längre anställningstid ska alltjämt ha företräde till fortsatt anställning framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid *lika anställningstid* ska, istället för företräde för högst ålder, arbetsgivaren själv avgöra vem av arbetstagarna som ska ges företräde. Kan en arbetstagare endast efter omplacering beredas fortsatt anställning hos arbetsgivaren ska som förutsättning för företräde enligt turordningen gälla att arbetstagaren redan vid omplaceringstillfället har *kvalifikationer* för det fortsatta arbetet, detta utan att det krävs någon upplärning eller utbildning. Kravet på tillräckliga kvalifikationer vid omplacering med stöd av lagen om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen⁵, FML, ändras inte.

TCO:s inställning: TCO *avstyrker* förslagen om att ge arbetsgivaren utslagsrätt vid lika anställningstid och ändringen att arbetstagaren redan vid omplaceringstillfället måste ha kvalifikationer för det fortsatta arbetet.

TCO delar utredningens bedömning att ändringen av kravet på tillräckliga kvalifikationer för rätt till omplacering enligt turordningsreglerna *inte* bör göras i förhållande till fackliga förtroendevalda enligt 8 § FML. TCO anser att detta är en mycket viktig del i den svenska arbetsmarknadsmodellen.

För det fall regeringen ändå överväger att genomföra förslagen har TCO följande synpunkter.

⁵ Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen

Kommentarer:

Enligt utredningen kommer förslaget om att arbetsgivaren, vid en arbetsbristuppsägning där valet står mellan två arbetstagare med *lika* lång *anställningstid*, ensidigt ska avgöra vem av arbetstagarna som ska ges företräde, sannolikt inte att få någon större praktisk betydelse. TCO frågar sig därför varför utredningen lägger förslaget. TCO kan dock inte instämma i att det inte skulle få någon större praktisk betydelse. Självklart har det en stor betydelse för de enskilda arbetstagarna som är berörda, både när det gäller förutsägbarheten och risken för att utsättas för en godtycklig behandling av arbetsgivaren, som i värsta fall även kan vara diskriminerande. TCO kan också se att det till exempel kan få stor betydelse i en arbetsbristsituation i en relativt nybildad verksamhet där flera arbetstagare anställts vid samma tidpunkt.

Redan i den *Åmanska utredningen*⁶ etablerades att turordningen borde bestämmas på grundval av omständigheter som tar sikte på den arbetskraft som behöver särskilt skydd och att man borde sträva efter objektiva fastställbara kriterier, vilket också i stor utsträckning har gällt i anställningsskyddet sedan dess.

Ålder, som i dag faller avgörande vid lika anställningstid, är ett objektiva och förutsägbart kriterium. TCO:s generella utgångspunkt är att turordningen bör bestämmas utifrån sådana kriterier, även vid lika anställningstid.

Man ska inte underskatta den symboliska betydelsen av en ändring, som åtminstone TCO uppfattar som opåkallad, och som innebär att man flyttar över ytterligare bestämmanderätt till arbetsgivarens egna skönsmässiga bedömning och som dessutom riskerar att särskilt drabba äldre arbetstagare.

När det gäller frågan om *tillräckliga kvalifikationer* vill TCO inleda med att säga att LAS bygger på några enkla utgångspunkter, varav en är arbetsgivarens grundläggande rätt att leda och fördela arbetet och en annan att arbetstagare, typiskt sett, är i en utsatt- och oftast också i en beroendeställning i förhållande till sin arbetsgivare, och därför i behov av ett starkt anställningsskydd. TCO kan konstatera utifrån den samlade erfarenheten från TCO:s medlemsförbund att dessa utgångspunkter alltjämt är relevanta, detta bekräftas även av skrivningar i kommittédirektiven. LAS är därutöver uppbyggd på några enhetliga och sammanhängande system, såsom inbördes förhållanden mellan vissa bestämmelser i lagen och de bakomliggande enhetliga juridiska resonemangen. Ett sådant exempel är uttrycket ”tillräckliga kvalifikationer” som kopplar saklig grundbegreppet med omplaceringsreglerna i 7 och 22 §§ och till

⁶ Trygghet i anställningen, SOU 1973:7.

företrädesrättsreglerna i bland annat 25 § LAS. Denna uppbyggnad underlättar förståelsen och tolkningen av lagen, vilket är viktigt eftersom LAS tillämpas av bland annat fackliga förtroendevalda i tvisteförhandlingar och lekmannadomare (men även lagfarna domare) i huvudförhandling i Arbetsdomstolen.

Med utredningens förslag görs det ingrepp och avvikelser i dessa logiska konstruktioner och resonemang vilket leder till att lagen blir än mer komplicerad och i vissa delar ologisk samt för med sig svåröverskådliga följder. Ett sådant exempel är frågan om vilka kvalifikationer som ska krävas och om det medges någon upplärningstid när en arbetstagare "tar över" ett arbete grundat på olika lagrum i LAS. Ett annat exempel är att anställningsskyddet i LAS inte gäller lika för alla anställda utan är beroende av hur många anställda ens arbetsgivare har vid det tillfälle då man drabbas av olika LAS-relaterade rättsliga situationer. Det kan till och med bli olika för anställda hos samma arbetsgivare beroende på var i verksamheten man är anställd.

När det sedan gäller den specifika frågan om utredningens förslag att ta bort kravet på tillräckliga kvalifikationer och möjligheten till *skälig upplärningstid* vill TCO anföra följande:

Utgångspunkten är att arbetsgivaren ensidigt bestämmer vilka kvalifikationer som krävs för en viss befattning, detta utgör sedan grunden för bedömningen av arbetstagares kvalifikationer. Enligt de nu gällande turordningsreglerna innebär arbetsgivarens omplaceringsskyldighet och kravet på tillräckliga kvalifikationer att arbetsgivaren måste acceptera en skälig upplärningstid också vid omplacering enligt 22 § LAS. Kravet på tillräckliga kvalifikationer får enligt gällande rätt inte ges en vidare innebörd än att arbetstagaren ska ha de allmänna kvalifikationer som normalt ställs på den som söker det arbete det är fråga om. Från ett arbetstagarperspektiv innebär ett fullgörande av omplaceringsskyldigheten att en arbetstagare med längre anställningstid omplaceras till en ny tjänst som hen bedöms klara av efter en sådan skälig upplärningstid. Här rör det sig alltså om en arbetsgivarintern omställning där arbetsgivaren, genom principen om skälig upplärningstid har ålagts ett begränsat ansvar för den aktuella arbetstagarens omställningsförmåga.

Genom utredningens förslag tas detta ansvar bort och utredningen tillstår att förslaget inte sällan kommer att ge försteg för den som redan utför arbetsuppgifterna så att arbetstagaren med längre anställningstid sannolikt kommer att drabbas av regeln.

TCO kan i detta sammanhang konstatera att det är få arbeten på dagens arbetsmarknad där en arbetstagare direkt, utan någon som helst introduktion och upplärning, kan träda in och utföra nya

arbetsuppgifter eller ett helt nytt arbete på samma sätt som en person som redan arbetar där.

TCO vill därför uppmärksamma utredningens förtydligande om att förslaget inte hindrar att arbetstagaren kan behöva *instrueras och introduceras i arbetsuppgifterna*⁷. TCO anser att innebörden av detta uttalande bör förtydligas och utvecklas.

TCO ställer sig mycket frågande till utredningens påstående om nuvarande regelns påtagliga negativa konsekvenser. TCO befarrar att borttagandet av den skäligen upplärningstiden i praktiken kan komma att innebära att arbetsgivarens omplaceringsansvar i 22 § LAS i princip försvinner och därmed undermineras turordningsregeln som bygger på anställningstid. I sammanhanget är det viktigt att konstateras att utredningen betonar att förslaget inte innebär någon förändring i omplaceringskyldigheten varken enligt 7 § andra stycket eller 25 § LAS.⁸

Därutöver skulle den föreslagna ändringen innebära en försvagning av arbetsgivares kompetens- och omställningsansvar enligt gällande rätt med risk för en försämrad omställningsförmåga hos arbetstagare som följd. Det gäller inte minst omställningsförmågan hos äldre arbetstagare. Ändringen skulle även innebära att den omställningsbörda som i dag bärs av arbetsgivare med stöd av regeln skulle läggas över på andra aktörer, såsom staten och omställningsorganisationerna.

Dessutom vill TCO tillägga att utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden har gått i en riktning mot allt mer avancerade arbeten och en rimligare anpassning till dagens krav vore snarare att förlänga den tid som anses vara en skälig upplärningstid utifrån samma förutsättningar som i övrigt gäller i dag.

I detta sammanhang vill TCO därutöver peka på att ändringarna i denna omplaceringsregel avser hur turordningen ska bestämmas och inte möjligheterna att göra undantag. Det kan därför ifrågasättas om förslaget ryms inom utredningsuppdraget, som föreskriver att utredningen ska lägga fram förslag för att utöka undantagen. Förslaget går dessutom emot den del av utredningens uppdrag som handlar om att stärka arbetsgivarens ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling. Däremot förstärker förslagen genomslaget av den undantagsregel som utredningen också föreslår, se mer nedan, och bidrar därför till känslan av och den reella risken för godtycklighet i turordningssituationen.

⁷ SOU 2020:30 s. 597.

⁸ Aa s. 671.

14.10 Utökade undantag från turordningen

Utredningens förslag: Innan turordningen bestäms ska *alla arbetsgivare*, oavsett storlek, enligt en ny bestämmelse som ersätter 22 § andra stycket LAS få *undanta högst fem arbetstagare*. Om arbetsgivaren har tagit undan en eller flera arbetstagare med stöd av bestämmelsen, ska inga ytterligare undantag få göras vid uppsägning som sker *inom tre månader* därefter. Undantagsmöjligheten föreslås som i dag gälla oavsett antalet turordningskretsar.

TCO:s inställning: TCO *avstyrker* förslagen och anser inte att undantagsregeln ska utvidgas till att gälla alla arbetsgivare samt att fem arbetstagare är för många att undanta. TCO är dock *positivt* till förslaget om en begränsningsregel men anser att den inte är tillräcklig.

För det fall regeringen ändå överväger att genomföra förslagen har TCO följande synpunkter.

Bakgrund:

Den befintliga undantaget i turordningsreglerna innebär i huvudsak att arbetsgivare med högst tio anställda får undanta två arbetstagare från turordningen.

Genom utredningens förslag utökas undantaget i två centrala avseenden. Dels ska det nya undantaget gälla *alla arbetsgivare* oavsett antalet anställda, dels ska antalet arbetstagare som får undantas utökas från två till *fem*. Förslaget innehåller även en begränsningsregel som innebär att arbetsgivaren inte får göra undantag med stöd av regeln om undantagsmöjligheten har utnyttjats vid arbetsbristuppsägningar under en föregående period om tre månader. *Begränsningsregeln* har tillkommit efter facklig kritik men utredningens förslag kan inte anses vara tillräckligt för att begränsa möjligheterna för en arbetsgivare att överutnyttja regeln.

Kommentarer:

Inledningsvis bör man erinra sig att utredningens uppdrag var att utöka undantaget i LAS och att förslagen skulle beakta mindre företags behov.

Utredningen väljer dock att göra undantaget generellt tillämpligt för *alla arbetsgivare*, stora som små och i såväl privat som offentlig sektor. Utredningen har inte motiverat varför man valt att föreslå en sådan generell regel. Förslaget innebär dessutom att antalet arbetstagare som arbetsgivaren ensidigt kan undanta mer än fördubblas. Man kan konstatera att detta är att gå väldigt långt, och det är längre än vad de flesta partier i riksdagen, som där yrkat utvidgning av undantaget, ställt krav på.

Utredningen ger uttryck för att undantagsregeln endast kommer att få begränsade effekter hos *stora arbetsgivare*, det vill säga arbetsgivare med många arbetstagare. Bakgrunden till den inställningen verkar vara att utredningen utgår från att regelns effekter avtar successivt i förhållande till det totala antalet arbetstagare hos arbetsgivaren: ju fler arbetstagare som finns hos arbetsgivaren totalt, desto större andel arbetstagare är skyddade av turordningsreglerna. TCO ifrågasätter detta resonemang. Vid en första anblick kan det te sig logiskt eftersom fem arbetstagare är en större andel av den totala arbetsstyrkan hos en arbetsgivare med tio arbetstagare än hos en arbetsgivare med 500 arbetstagare totalt.

En mycket viktig aspekt i sammanhanget är hur *systemet med turordningsreglerna* fungerar.

Turordningsreglerna, och den föreslagna undantagsregeln, tillämpas vid varje driftsinskränkning eller arbetsbrist för sig och då endast inom ramen för en turordningskrets. En turordningskrets kan förenklat beskrivas som den del av arbetsgivarens verksamhet som turordningen ska ske inom. Det är endast de arbetstagare som ingår i den drabbade turordningskretsen som ska turordnas och som konkurrerar om det kvarvarande arbetet.

Om arbetsgivaren har flera driftsenheter, till exempel kontor, vårdcentraler eller skolor, är varje driftsenhet en separat turordningskrets. Om arbetsgivaren dessutom är bunden av kollektivavtal, är varje avtalsområde inom driftsenheten en turordningskrets. Det är som utgångspunkt arbetsgivaren som med stöd av arbets- och företagsledningsrätten bestämmer omfattningen av en driftsinskränkning eller organisationsförändring (=arbetsbrist), alltså hur många som ska sägas upp och vilken alternativt vilka turordningskretsar den ska drabba. En arbetsbrist kan drabba en eller flera turordningskretsar beroende på hur arbetsbristen organiseras av arbetsgivaren.

Mindre arbetsgivare, med exempelvis högst tio arbetstagare, har ibland inte mer än en turordningskrets. Hos en sådan arbetsgivare är antalet arbetstagare i turordningskretsen, som alltså kan bli föremål för turordning och undantag, det samma som det totala antalet arbetstagare hos arbetsgivaren. Under sådana omständigheter är det relativt lätt att bedöma den föreslagna undantagsregelns effekter och det är också den forskning som utredningen lutar sig mot i utredningen. Men frågan är så mycket mer komplicerad när man öppnar upp undantagsmöjligheten för alla arbetsgivare, oavsett storlek, och frågan är vilka slutsatser man kan dra utifrån den tillgängliga forskningen för den situationen.

De flesta stora arbetsgivare har flera driftsenheter. Stora arbetsgivare, framför allt i privat sektor, har typiskt sett ett

arbetsställe med ett större antal anställda i en eller flera storstadsregioner och flera arbetsställen med ett begränsat antal anställda både i storstadsregioner och ute i landet. Det typiska varslat på dagens arbetsmarknad är begränsat i omfattning både vad gäller driftsenheter och antal berörda arbetstagare, snarare än en stor arbetsbrist som drabbar flera driftsenheter och ett stort antal arbetstagare samtidigt. Det finns statistik från Arbetsförmedlingen som bekräftar detta och som tas upp i utredningens betänkande⁹. Den föreslagna regeln innebär att arbetsgivare oavsett storlek kan göra undantag med fem arbetstagare vid varje sådant varsel, under den enda förutsättningen att tre månader passerar mellan uppsägningarna.

Ett *konkret typfall* från privata sektorn kan illustrera problematiken.

Det är ett IT-företag med ca 4 500 anställda tjänstemän fördelade på sammanlagt drygt 110 arbetsställen runt om i Sverige: Företaget bedriver en omfattande verksamhet med arbetsställen i ett antal större orter. Varje arbetsställe omfattar allt från 40 till flera tusentals tjänstemän. Dessutom bedriver företaget butiksverksamhet med ca 60 butiker runt om i landet med 3-5 anställda tjänstemän per butik. Arbetsgivaren har möjlighet att besluta om driftsinskränkningar (arbetsbrister) tidsmässigt och organisatoriskt för varje butik enskilt, vilket skulle innebära att undantagsregeln får fullt genomslag, det vill säga att ingen av de anställda butikstjänstemännen är skyddade av de föreslagna turordningsreglerna i LAS. De skulle dessutom få svåröverblickbara konsekvenser beroende på vilken eller vilka delar av verksamheten respektive arbetsställen som en arbetsbrist drabbar och innebär att anställningsskyddet varierar beroende på var i företaget man utför sitt arbete.

Undantagets genomslag i praktiken beror kort sagt på hur många driftsenheter och turordningskretsar arbetsgivaren har, hur många arbetstagare varje turordningskrets omfattar och hur stort varslat om uppsägning (= arbetsbristen) är. Det är arbetsgivaren som helt på egen hand beslutar i dessa frågor.

Sammanfattningsvis är det totala antalet arbetstagare hos en arbetsgivare inte relevant för undantagsregelns genomslag. Regeln kan alltså få mycket omfattande effekter även hos stora arbetsgivare.

Därtill kommer följande förhållande som är kopplat till det *förhandlingssystem* som utgör en central del av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Den modell som utredningen skulle utgå ifrån i sina förslag om utökade undantag från turordningsreglerna. TCO gör därför gällande att utgångspunkten för utredningens förslag

⁹ SOU 2020:30. s. 427.

borde ha varit ett regelverk som kan samspela med förhandlingssystemet, men TCO tvivlar starkt på att det gör det. TCO har dessutom stora tveksamheter om utredningens förslag överhuvudtaget går att praktiskt tillämpa på ett rättssäkert och förutsägbart sätt. Nedan följer en schematisk beskrivning av hur förhandlingssystemet typiskt sett fungerar i en arbetsbristsituation.

Förhandlingar om arbetsbrist och turordning sker i första hand lokalt vid berörd driftsenhet. Har arbetsgivaren flera driftsenheter och bara en enhet är berörd så är det alltså på den enheten som förhandlingar aktualiseras. Om det hos arbetsgivaren finns både arbetare och tjänstemän som är berörda av en neddragning sker förhandlingarna för respektive avtalsområde eller krets för sig. Den föreslagna undantagsregeln och också begränsningsregeln är konstruerade på så sätt att de avser företagsnivån, inte driftenhets- och kretsnivån. Hänsyn har inte tagits till om ett företag har flera driftsenheter och heller inte till det förhållandet att de flesta företag sysselsätter såväl arbetare som tjänstemän. En undantagsregel som ska gälla för alla företag måste om partsmodellen ska beaktas vara anpassad till hur förhandlingssystemet fungerar. En begränsningsregel måste för att vara verksam också kunna upprätthållas inom ramen för förhandlingssystemet. Om en arbetsgivare gör undantag på arbetarsidan saknar normalt tjänstemannasidan kännedom om det och vice versa. Om det görs undantag på en driftsenhet saknar normalt det lokala facket på andra driftsenheter kännedom om det. En undantagsregel får också förväntas få direkt påverkan på förhandlingssystemet och förutsättningarna vid förhandlingar om att avvika från den lagenliga turordningen oavsett om den faktiskt tillämpats av arbetsgivaren i det enskilda fallet eller inte. Sådana förhandlingar sker som nyss nämnts lokalt vid berörd driftsenhet och krets och redan det förhållandet att en lagregel medger omfattande undantag från den lagenliga turordningen på företagsnivå kommer då att påverka förhandlingsförutsättningarna lokalt och rubba den grundläggande balansen mellan de förhandlande parterna.

Utredningens genomgång av existerande *forskning* visar att det saknas empiriskt stöd för att utökade undantag kommer att innebära en väg in på arbetsmarknaden för personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Utredningen har även landat i bedömningen att de indirekta effekterna av det utökade undantaget från turordningsreglerna (som enskilt förslag) för personer med en svag förankring på arbetsmarknaden är begränsade.

TCO instämmer *inte* i påståendet att en av anledningarna till detta skulle vara att det är ”relativt få arbetstagare som jobbar hos de arbetsgivare där förslagen kan förväntas få störst effekt”¹⁰. En

¹⁰ SOU 2020:30 s. 602.

gemensam utmaning för personer som står långt från arbetsmarknaden, exempelvis unga och utrikes födda med ingen eller kort utbildning, är att de inte matchar de kompetenser som efterfrågas av arbetsgivare¹¹. Det är mycket svårt att se hur utökade undantag från turordningsreglerna skulle lösa det problemet. Utökade turordningsundantag är inte lösningen på de stora problemen med utanförskap och mismatchning på den moderna arbetsmarknaden.

Om effekterna för dessa grupper bedöms vara små, hur står sig då förslagen i förhållande till kommittédirektiven som anger de utsatta gruppernas behov som en viktig utgångspunkt? Det kan konstateras att det är arbetsgivarens behov som entydigt kvarstår som det huvudsakliga skälet för förändringen. För arbetstagersidans del innebär förslagen enbart ett försämrat skydd mot godtyckliga uppsägningar.

TCO:s inställning är mot denna bakgrund att förslaget går för långt och skulle innebära en mycket allvarlig försämring av anställningsskyddet för i princip alla arbetstagare i såväl privat som offentlig sektor och dessutom påtagligt öka risken för godtyckliga uppsägningar generellt.

TCO instämmer i behovet av en *begränsningsregel* men anser att en tre månaders referensperiod är allt för kort för att regeln på ett effektivt och ändamålsenligt sätt ska begränsa de mycket långtgående effekter som de utökade turordningsundantagen kan få. Det finns branscher och verksamheter inom TCO-förbundens avtalsområden där det redan i dag uppstår upprepade uppsägningssituationer under avgränsade tidsperioder. Den föreslagna undantagsregeln skulle, tillsammans med begränsningsregeln i dess föreslagna form, tillåta att arbetsgivaren gör undantag med fem arbetstagare vid ett flertal tillfällen varje år.

TCO anser att en rimligare referensperiod snarare skulle vara ett år än tre månader.

Begränsningsregeln är vidare utformad på så sätt att undantag ska få göras oberoende av tidigare arbetsbristuppsägningar i fall där arbetsgivaren faktiskt inte har använt sig av möjligheten att undanta arbetstagare från turordningen. Det är inte en lämplig ordning. Begränsningsregeln bör i stället vara *absolut*, det vill säga gälla oavsett om undantagsregeln faktiskt har tillämpats av arbetsgivaren eller inte vid tidigare arbetsbristuppsägningar. Annars finns utrymme för arbetsgivaren att på ett godtyckligt sätt använda sig av undantagsregeln som påtryckningsmedel för att träffa överenskommelser med enskilda arbetstagare vid sidan av LAS. Den

¹¹ Aa s. 602.

föreslagna begränsningsregeln kommer dessutom att innebära svårigheter i förhållande till förhandlingssystemet. Bland annat eftersom det vanligtvis finns mer än en lokal arbetstagarorganisation på en arbetsplats (typiskt sett en TCO-fackklubb och en LO-fackklubb) som förhandlar vid en arbetsbristsituation.

Det bör i en eventuellt kommande proposition tydligare anges och utvecklas utgångspunkterna för bedömningen av när en arbetsbristuppsägning anses påbörjad och avslutad, detta för att arbetsmarknadens parter ska veta hur regeln om referensperiod ska tolkas och beräknas. Det bör även betonas att ett systematiskt ”överutnyttjande” av möjligheten att dela upp arbetsbristuppsägningar för att kringgå LAS-reglerna i sig kan anses utgöra ett brott mot lagens turordningsregler.

Arbetsgivarens möjlighet att *undanta fem istället för två* personer, innebär en mer än hundra procentig ökning jämfört med dagens regler. Eftersom det inte går att dra några säkra slutsatser om effekterna av nu gällande tvåpersonersundantaget är konsekvenserna av den nu föreslagna ändringen mycket svåröverblickbara. Bara av den anledningen finns det goda skäl att behålla antalet arbetstagare på samma eller åtminstone en mycket låg nivå. Fem personer är ett allt för stort antal, inte minst i små företag. Det skulle i realiteten helt sätta övriga turordningsregler ur spel. Hela idén om att det är nyckelpersoner (personer som har särskild betydelse för verksamheten) som ska undantas förfelas också.

Det är viktigt att de undantagna även i fortsättningen ska vara personerna med *särskilda betydelse för verksamheten*, detta för att i möjligaste mån ge fortsatt legitimitet bland de anställda för undantagsbestämmelsen och för att, om möjligt, undvika godtycke.

Slutligen vill TCO utöver de synpunkter som förts fram i detta avsnitt om ändringar i turordningsbestämmelserna betona att undantagsregelns genomslag förstärks rejält med utredningens förslag och att risken för godtyckliga uppsägningar ökar när dessa bestämmelser kombineras med förslagen om att ta bort den fackliga sammanläggningsrätten och att arbetsgivare ska bestämma turordningen vid lika anställningstid.

Sammanfattningsvis anser TCO att det inte är motiverat att de utökade undantagen ska gälla alla arbetsgivare. Vidare anser TCO att möjligheten att kunna undanta fem personer är allt för många. Den nya bestämmelsen om en begränsningsregel är bra men förslaget är inte tillräckligt, bland annat är referensperioden allt för kort och det är oklart hur regeln är tänkt att tillämpas i praktiken.

14.10.10 Tillämpningen av bestämmelserna på äldre arbetstagare

Utredningens förslag: Arbetstagare som har fyllt 68 år eller, från den 1 januari 2023, 69 år ska inte heller i fortsättningen ha företrädesrätt enligt turordningsbestämmelserna i LAS.

TCO:s inställning: TCO delar utredningens bedömning i denna del men konstaterar att frågan är semidispositiv och möjlig för parterna att ingå kollektivavtal om.

14.11 En justering i företrädesrätten till återanställning

Utredningens förslag: När flera arbetstagare har företrädesrätt till återanställning med stöd av 25 eller 25 a § LAS ska arbetsgivaren få välja vem av arbetstagarna som ska erbjudas anställning i fall där arbetstagarna har *lika lång anställningstid* hos arbetsgivaren.

TCO:s inställning: TCO *avstyrker* förslaget eftersom det inte främjar att rättssäkerhet, förutsägbarhet och skydd mot godtycke upprätthålls samt att det dessutom sannolikt kommer att missgynna äldre arbetstagare. Dessutom ligger detta förslag klart utanför kommittédirektiven och gynnar dessutom ensidigt arbetsgivare på arbetstagarnas bekostnad.

Kommentar: Se TCO:s synpunkter under avsnitt 14.9 avseende motsvarande förslag.

Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling (kapitel 15)

Bakgrund:

Att kompetensförsörjningen fungerar är viktigt för såväl företagens förmåga att växa, välfärdstjänsternas kvalitet och individens möjligheter att forma sitt eget liv. Det krävs vidareutbildning och kompetensutveckling genom hela arbetslivet.

SCB har på TCO:s uppdrag frågat tillsvidareanställda, visstidsanställda, företagare och kombinatörer om de känner sig oroliga för att inte få den kompetensutveckling som krävs för att hänga med i utvecklingen i sitt yrke eller sin bransch¹².

Undersökningen visar att fyra av tio sysselsatta är oroad för sin kompetensutveckling. Oron finns över hela arbetsmarknaden och hos såväl kvinnor som män. Oron är störst bland personer mitt i arbetslivet och mindre bland yngre och äldre. Högutbildade är mer oroad än lågutbildade och visstidsanställda något mer oroad än tillsvidareanställda. Minst oroliga är företagare.

Ansvar för att anställda får möjlighet till den kompetensutveckling som behövs för att följa med i utvecklingen i sitt yrke ligger i första hand på deras arbetsgivare. Genom att kontinuerligt ge personalen

¹² https://www.tco.se/globalassets/rapporter/2018/rapport_hanger_du_med.pdf

kompetensutveckling kan företag fortsätta att vara konkurrenskraftiga och offentlig verksamhet upprätthålla kvaliteten. Kompetensutveckling är också nödvändigt för att på bästa sätt kunna dra nytta av ny teknik och nya arbetsmetoder.

15.4 Olika alternativ för en reglering av ett utökat ansvar

Utredningens förslag: En reglering av arbetsgivarens ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling och omställningsförmåga bör ske genom att arbetsgivare ges en rättslig förpliktelse i lag.

TCO:s inställning: TCO är *positivt* till att arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling utökas och görs till en rättslig förpliktelse, men anser att frågan om hur detta bäst sker avgörs i kollektiva förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och regleras i kollektivavtal. En given utgångspunkt är därför att en sådan lagstiftning ska vara *semidispositiv*.

För det fall regeringen överväger att lagstifta om frågan har TCO nedan utvecklat sina synpunkter.

15.6 Utformningen av ett ansvar för kompetensutveckling i lag

Utredningens förslag: En arbetsgivare ska enligt en ny bestämmelse i LAS vara skyldig att i skälig utsträckning *erbjuda* arbetstagare som har minst sex månaders sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren möjlighet att inom ramen för anställningen *vidareutveckla sin kompetens*.

Vid bedömningen av vad som är *skäligt* ska fem aspekter som anges i förslaget 21 a § LAS särskilt beaktas.

Talan om *skadestånd* för brott mot skyldigheten att erbjuda arbetstagaren kompetensutveckling ska kunna aktualiseras först efter att arbetsgivaren har sagt upp arbetstagaren på grund av arbetsbrist eller efter att en tidsbegränsad anställning har upphört och arbetstagaren inte har fått fortsatt anställning på grund av arbetsbrist.

För brott mot skyldigheten att erbjuda arbetstagaren kompetensutveckling ska arbetsgivaren betala skadestånd med ett belopp motsvarande *två* månadslöner. Har arbetstagaren minst fem års sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren ska beloppet motsvara *tre* månadslöner.

Om arbetsgivaren har betalat eller förpliktats betala skadestånd avseende viss anställningstid, ska arbetstagarens rätt till skadestånd för anställningstid därefter bedömas som om arbetsgivaren har fullgjort sin skyldighet att erbjuda kompetensutveckling under den tid som betalningen eller förpliktelsen avser.

Regleringen ska vara *semidispositiv* och avvikelser ska alltså kunna ske genom kollektivavtal.

TCO:s inställning: TCO är *positivt* till att utredningen konstruerat en semidispositiv lagstadgad skyldighet att erbjuda kompetensutveckling på ett sätt som kan ha förutsättning att fungera i praktiken.

För det fall regeringen överväger att genomföra förslagen har TCO följande synpunkter.

Kommentarer:

TCO kan inledningsvis konstatera att arbetsgivare i dag inte har någon allmän och oberoende lagfäst skyldighet att ge sina arbetstagare kompetensutveckling. Arbetsgivare har endast ett begränsat och indirekt ansvar för arbetstagares kompetensutveckling.

Viss kompetensutvecklingsreglering finns däremot redan i dag i kollektivavtal mellan parterna. Till exempel har fackförbundet Unionen sådan reglering i kollektivavtal på ett stort antal avtalsområden. Det rör sig bland annat om specifika kompetensutvecklingsavtal, bestämmelser i avtal om allmänna anställningsvillkor och partsgemensamma riktlinjer om kompetensutveckling. Det är mot denna bakgrund tydligt att parterna är bäst lämpade att genom förhandlingar vidareutveckla och förstärka kompetensutvecklingsregleringen.

Utredningens förslag om en lagstadgad rättslig förpliktelse är med hänsyn till hur kommittédirektiven är utformade, ett minimum för att förstärka arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och anställdas omställningsförmåga. Genom detta förslag visar utredningen att det är möjligt att konstruera en lagstadgad skyldighet att erbjuda kompetensutveckling på ett sätt som har förutsättning att fungera i praktiken. Detta är en klar förbättring jämfört med tidigare förslag från utredningen. Än bättre hade det dock varit om en arbetstagare under bestående anställning hade kunde hävda sin rätt till kompetensutveckling.

Det är rimligt att skyldigheten regleras i LAS om tanken är att det förstärkta kompetensutvecklingsansvaret ska vara en del av anställningsskyddet fortsättningsvis. Bestämmelsen som är semidispositiv passar in i systematiken i LAS, vilket underlättar för de förhandlande parterna vid bedömningen av bestämmelsernas effekter och vid tecknande av kollektivavtal om kompetensutveckling. Regeln främjar på så sätt den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Det är positivt att förslaget gäller för såväl tillsvidareanställda som visstidsanställda, och det är rimligt att det krävs en kvalificeringstid på sex månader. TCO noterar att 3 § LAS ska tillämpas vid beräkningen och utgår från att all anställningstid hos samma arbetsgivare ingår i beräkningen. Denna konstruktion bidrar till att

minska skillnaden mellan tillsvidare och tidsbegränsat anställda och kan därför underlätta för visstidsanställda att etablera sig på arbetsmarknaden.

TCO vill särskilt uppmärksamma att utredningen anger att bestämmelsens syfte i första hand är att arbetsgivaren i skälig utsträckning ska se till att befintlig personal vidareutvecklar sin kompetens och därigenom ges förutsättningar att stanna kvar i anställning hos arbetsgivaren trots förändringar i verksamheten eller i sättet att utföra arbetsuppgifterna¹³, ett syfte som TCO helt kan ställa sig bakom.

TCO anser att det kan ifrågasättas om två respektive tre månadslöner, särskilt vid längre anställningstider, verkligen lever upp till en av utredningens utgångspunkter, nämligen att det ska vara mer kostsamt för arbetsgivaren att inte fullgöra sitt kompetensutvecklingsansvar, än att göra det. De normerade skadeståndet på maximalt tre månadslöner riskerar vid länge anställningstider vara allt för lågt för att bestämmelsen ska ha någon reell betydelse och få arbetsgivare att kontinuerligt erbjuda arbetstagare skälig kompetensutveckling.

Bedömningen av vad som är en skälig kompetensutveckling kan därutöver bli svår att både göra och komma överens om, och frågan riskerar därför att bli tvistedrivande.

Det är också viktigt att komma ihåg att den skyldighet som utredningen föreslår omfattar betydligt mindre än det som redan finns i kollektivavtal och oftast också det som förhandlas fram i enskilda arbetsbristfall. En annan viktig skillnad är att det i förslaget enbart handlar om kompetensutveckling som behövs i det jobb man har, inte om stärkt omställningsförmåga till ett annat och nytt jobb.

Sammanfattningsvis är förslaget en förbättring jämfört med vad som gäller i dag och bestämmelsen har goda förutsättningar att verka handlingsdirigerande, men skyldigheten är dock inte tillräckligt stark för att väga upp de försvagningar av anställningsskyddet som sker på annat håll i utredningens förslag.

Sett i relation till förslagen om ändrade turordningsregler och minskade kostnader vid uppsägning är förslaget heller inte tillräckligt för att upprätthålla en grundläggande balans mellan arbetsmarknadens parter utan innebär en maktförskjutning till arbetsgivarnas fördel och på arbetstagarnas bekostnad.

¹³ SOU 2020:30 s. 466.

TCO har tagit fram ett eget lagförslag om hur en mer balanserad skyldighet för arbetsgivaren att erbjuda sina anställda kompetensutveckling skulle kunna se ut.

15.6.9 Skyldigheten att erbjuda kompetensutveckling bör inte gälla arbetstagare som har fyllt 68 år

Utredningens förslag: Arbetsgivarens skyldighet att erbjuda kompetensutveckling ska inte gälla arbetstagare som har fyllt 68 år, från den 1 januari 2023 ska skyldigheten inte gälla arbetstagare som har fyllt 69 år.

TCO:s inställning: TCO *delar utredningens bedömning* i denna del men konstaterar att frågan är semidispositiv och möjlig för parterna att ingå kollektivavtal om.

15.7 En skyldighet att lämna skriftlig information till arbetstagaren om kompetensutvecklingsinsatser

Utredningens förslag: En arbetsgivare ska vara skyldig att på begäran av arbetstagaren lämna skriftlig information om sådan kompetensutveckling som arbetstagaren har fått enligt arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar. Informationen ska lämnas senast en månad från det att begäran har framställts. En begäran ska framställas senast en månad efter att en anställning har upphört.

TCO:s inställning: TCO är *positivt* till förslaget.

För det fall regeringen överväger att genomföra förslagen har TCO följande synpunkter.

Kommentarer:

Förslaget är bra men borde dock förstärkas med en skyldighet för arbetsgivaren att lämna information senast en månad efter arbetstagarens begäran eller, om en sådan begäran inte framställts, senast en månad efter anställningens upphörande.

15.8 En skyldighet att informera arbetstagarorganisationer om riktlinjerna för kompetensutvecklingsarbetet

Utredningens förslag: Arbetsgivaren ska genom tillägg till 19 och 19 a §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet¹⁴, MBL, ges en uttrycklig och särskild skyldighet att informera arbetstagarorganisationer som har medlemmar anställda hos arbetsgivaren om riktlinjerna för arbetet med kompetensutveckling.

TCO:s inställning: TCO är *positivt* till tilläggen i MBL som utgör en nödvändig del av arbetsgivarens kompetensutvecklingsskyldighet såsom den föreslås regleras i LAS.

¹⁴ Lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet

En arbetsgivare är enligt TCO:s uppfattning redan enligt gällande rätt skyldig att informera om kompetensutveckling. Förslagen kan därför inte uppfattas som en förstärkning av arbetsgivarens ansvar. TCO är dock positivt till att utredningen föreslår ett förtydligande i lagtexten.

Lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning (kapitel 16)

16.2 Endast kostnader i samband med tvister om uppsägning och avskedande bör ses över

Utredningens förslag: Det finns inte anledning att se över andra kostnader för arbetsgivaren vid avslutande av en anställning än sådana som hör ihop med tvister om giltigheten av en uppsägning eller ett avskedande.

TCO:s inställning: TCO *delar utredningens bedömning* i denna del.

16.5 Ändringar i reglerna kring ogiltigförklaring

16.5.2 En begränsning i möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning

16.5.3 Anställningen bör inte som utgångspunkt bestå vid ogiltigförklaring av en uppsägning

Utredningens förslag:

- Om arbetsgivaren vid tidpunkten för en uppsägning har *högst 15 arbetstagare* (som LAS är tillämplig på) ska det *inte* vara möjligt att *ogiltigförklara* en uppsägning respektive avskedande när yrkandet endast grundas på att dessa står i strid med 7 § respektive 18 § LAS. (förslag till ny 35 § LAS)
- Om arbetsgivaren har fler än 15 anställda ska rätten att yrka ogiltigförklaring av en uppsägning finnas kvar. Även om en arbetstagare yrkar ogiltigförklaring kommer anställningen dock inte längre att automatiskt bestå tills tvisten är slutligt avgjord. (förslag till ny 34 § första och tredje styckena LAS)
- En arbetstagare som blivit uppsagd och som arbetar hos en arbetsgivare med fler än 15 anställda kan vid domstol begära ett interimistiskt beslut om att anställningen ska bestå under tvistetiden. För att domstolen ska kunna bifalla ett sådant yrkande föreslår utredningen att det ska krävas att arbetstagaren visar *sannolika skäl* för sin talan om ogiltighet. (förslag till ny 34 § tredje stycket LAS)
- Nuvarande regler om rätten att kvarstå i anställning under en uppsägningstvist ska fortsätta att gälla när uppsägningen angrips med stöd av 8 § lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, FML.

TCO:s inställning: TCO *avstyrker* samtliga förslag utom såvitt avser förslagen om ändring av FML i sista punkten ovan som *tillstyrks* då

dessa är nödvändiga för att FML ska fortsätta att ge samma skydd som i dag vid uppsägning av en facklig förtroendevald.

För det fall regeringen ändå överväger att genomföra förslagen har TCO följande synpunkter.

Bakgrund och inledande kommentarer:

En tvist om giltigheten av en uppsägning innebär att arbetsgivaren och arbetstagaren har olika uppfattningar om uppsägningen är sakligt grundad. Reglerna som innebär att anställningen som utgångspunkt består under tvisten innebär, annorlunda uttryckt, att arbetstagarens uppfattning ges företräde framför arbetsgivarens till dess att tvisten är slutligt avgjord. Det finns goda skäl till en sådan ordning. Ett mycket centralt skäl är att ett anställningsförhållande typiskt sett präglas av en inneboende maktobalans mellan arbetstagaren och arbetsgivaren som till stor del kan förklaras av att arbetstagaren är beroende av anställningen för sin försörjning. I propositionen till 1974 års anställningsskyddslag¹⁵ slogs fast att om en arbetstagare för talan mot en uppsägning med yrkande om att anställningsförhållandet ska bestå krävs regler som förebygger att uppsägningsskyddet blir illusoriskt genom att arbetstagaren inte längre får stå kvar i arbete.

Redan en månads avbrott i löneutbetalningarna kan försätta många arbetstagare i akut ekonomisk kris. Reglerna om karens och avstängning i arbetslöshetsförsäkringen kan försämra arbetstagarens utgångsläge ytterligare.

Möjligheten att begära att en uppsägning ska ogiltigförklaras och rätten att behålla anställningen under en ogiltighetstvist är mot denna bakgrund viktiga fundament och balansregler som syftar till att regeln om saklig grund i 7 § LAS dels ska få en reell innebörd för felaktigt uppsagda arbetstagare som vill behålla sin anställning, dels ska få genomslag i praktiken. Genom rätten till anställning under tvist ges arbetstagaren trygghet under tvisten och ekonomiska förutsättningar att driva tvisten vidare.

Oavsett arbetsgivarens storlek och skäl för uppsägningen eller avskedandet så innebär utredningens förslag att *alla* anställningar upphör när uppsägnings- resp. underrättelsetiden går ut. I vissa fall har man som arbetstagare möjlighet att agera för att få en domstols beslut om att anställningen ska bestå tills tvisten är slutligt avgjord men dessa möjligheter är kraftigt begränsade.

En arbetstagares anställning och löneutbetalning *upphör alltid* vid uppsägningstidens utgång om man är anställd hos en arbetsgivare med *högst 15 anställda* och man har inga möjligheter att yrka

¹⁵ Proposition 1973:129 s. 74.

ogiltigförklaring av uppsägningen eller avskedandet med LAS som grund.¹⁶

Även om man blir uppsagd eller avskedad av en arbetsgivare med mer än 15 anställda *och* yrkar ogiltigförklaring av uppsägningen eller avskedandet kommer anställningen som huvudregel ändå *inte* att bestå och lön kommer därför inte heller då att betalas ut.

För att anställningen inte ska upphöra i förtid kan en arbetstagare som har en arbetsgivare med fler än 15 anställda gå till domstol och försöka att få ett interimistiskt beslut om att anställningen ska bestå. Dessa bestämmelser är helt nya för arbetstagare som sägs upp eftersom anställningen tidigare automatiskt fortsatte att gälla för alla som yrkade ogiltigförklaring av sin uppsägning. Däremot har detta redan gällt vid avskedade.

Utredningen vill nu att det ska bli på samma sätt som i dag gäller vid avskedande, men med den skillnaden att beviskravet höjs för arbetstagersidan i båda fallen. Istället för att arbetstagaren ska visa "övervägande skäl" för att omständigheterna som lagts till grund för avskedandet inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning skärps kravet till att arbetstagaren ska lägga fram "sannolika skäl" för sin talan om ogiltigförklaring. Det höjda beviskravet försvårar ytterligare för den uppsagde eller avskedade att kunna få vara kvar i anställningen tills tvisten avgjorts.

Skulle ett sådant interimistiskt yrkande trots detta höga beviskrav bifallas av domstolen innebär det att anställningen fortsätter som vanligt och att arbetsgivaren ska betala ut lön, åtminstone tills tvisten är slutligt löst.

Får arbetsgivaren så småningom rätt upphör anställningen när domstolen konstaterat detta, men arbetstagaren behöver då inte betala tillbaka den lön som hen uppburit under tvistetiden.

Får arbetstagaren däremot rätt ska allt vara som om inte arbetsgivaren hade sagt upp eller avskedat arbetstagaren. Arbetstagaren har rätt att behålla anställningen och kan dessutom få rätt till ett allmänt skadestånd för den kränkning som det innebär att felaktigt bli utsatt för en sådan åtgärd från sin arbetsgivare. I praktiken kommer det sannolikt även i fortsättningen i detta läge bli aktuellt med så kallade utköp, det vill säga uppgörelser mellan parterna med innebörden att anställningen trots allt upphör men mot att den berörda arbetstagaren blir särskilt ekonomiskt kompenserad.

¹⁶ Grundas arbetstagers talan på till exempel FML eller DL kvarstår dock sådana möjligheter.

Allmänna kommentarer:

Förslagen drabbar alltså *alla* arbetstagare vars anställning avslutas av arbetsgivaren, oberoende om arbetstagaren arbetar hos en stor eller liten arbetsgivare, i privat eller offentlig sektor, oavsett om saklig grund för uppsägningen eller laga skäl för avskedandet föreligger och oavsett om arbetsgivaren har gjort rätt eller fel.

Den sammantagna effekten av utredningsförslaget i denna del är stor. Det skulle sannolikt ha uppfyllt kraven i kommittédirektiven att endast föreslå en av dessa åtgärder, men utredningen väljer trots det att föreslå samtliga dessa försämringar för arbetstagarna. Värst drabbade blir arbetstagare som är *anställda hos en arbetsgivare med högst 15 anställda*, men alla arbetstagare drabbas.

TCO är generellt negativ till bestämmelser som ger arbetstagare olika, och för några väsentligt sämre rättigheter, enbart utifrån hur många anställda ens arbetsgivare har. Det skapar en orättvisa och en ännu mer tudelad arbetsmarknad än den vi har i dag. Även om sådana regler redan finns i dag är det inte i sig ett skäl att införa fler, snarare tvärtom. Utgångspunkten måste vara att lika fall ska behandlas lika, oavsett storleken på arbetsgivaren. Materiella regler som bygger på hur många anställda ens arbetsgivare blir dessutom oförutsägbara för den enskilde eftersom de tillämpliga reglerna kan variera beroende på hur många anställda arbetsgivaren har just vid tillfället för arbetsgivarens åtgärd och antalet anställda kan dessutom varierar över tid.

TCO vill i detta sammanhang även peka på att huvudregeln i LAS är att den anställda ska arbeta eller stå till förfogande för arbete för att lön ska utgå, arbetsgivaren får alltså arbete i utbyte mot lönen. En arbetsgivare kan välja att arbetsbefria eller stänga av en arbetstagare under en tvist om giltigheten av en uppsägning men det är svårt att se logiken att arbetstagarens rättigheter och ställning generellt ska försämrans.

TCO ifrågasätter lämpligheten att i LAS begränsa möjligheten att ogiltigförklara en oskälig rättshandling för arbetstagare hos ett så stort antal arbetsgivare på arbetsmarknaden. TCO saknar i detta sammanhang en beskrivning av möjligheten för arbetstagare utifrån till exempel 36 § avtalslagen¹⁷, yrka ogiltigförklaring av en oskälig uppsägning eller ett oskäligt avskedande, på samma sätt som gäller för andra oskäliga rättshandlingar.

TCO *tillstyrker* utredningens ställningstagande att det alltjämt ska vara möjligt att ogiltigförklara uppsägningar med stöd av annan lagstiftning, oberoende av arbetsgivarens storlek. Det gäller bland

¹⁷ Lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område

annat diskrimineringslagen¹⁸, DL, några av de arbetsrättsliga ledighetslagarna, MBL och FML. När det gäller FML vill TCO även peka på att detta har stor betydelse inte bara för den enskilde fackliga förtroendevalde utan även för den fackliga verksamheten på den arbetsplats där denne är verksam.

TCO hävdar att det till denna grupp av särskilt utsatta arbetstagare bör föras de som larmar och får skydd mot repressalier enligt visselblåsarlagen¹⁹. Det är av särskild och avgörande betydelse för en visselblåsare att hen är skyddad från repressalier på grund av att arbetstagaren har slagit larm om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Om en sådan repressalie består av att visselblåsaren blir uppsagd eller avskedad bör detta leda till att kompensation i form av skadestånd och/eller ogiltigförklaring av uppsägningen eller avskedandet för alla visselblåsare som drabbats av repressalier, även för dem som arbetar för en arbetsgivare som har högst 15 anställda. För det fallet att utredningens förslag om ändring av 35 § LAS leder till lagstiftning anser TCO att en oberoende rätt till ogiltigförklaring införs i visselblåsarlagen, eller i vart fall den lag som ska ersätta visselblåsarlagen senast den 17 december 2021. Visselblåsare är en särskilt utsatt, men också en i internationella instrument speciellt skyddad kategori av arbetstagare, se till exempel ILO-konvention 158 artikel 5 och EU-direktivet från den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten²⁰.

TCO *avstyrker* mot bakgrund av ovan utredningens förslag till ändring av 35 § LAS.

Det är svårt att överblicka samtliga konsekvenser av avskaffandet av möjligheten att ogiltigförklara uppsägningar och avskedanden. Men man kan konstatera att de är omfattande. Om man bortser från de faktiska materiella försämringarna som drabbar den enskilde arbetstagaren är en av de första och förmodligen främsta konsekvensen av utredningens förslag att den uppsagda arbetstagarens *förhandlingsposition gentemot arbetsgivaren försämras avsevärt*.

Det kan komma att innebära att även om en uppsägning saknar saklig grund, och alltså är felaktig, kan en arbetstagare känna sig tvungen att gå med på en uppgörelse eftersom hen inte har ekonomiska möjligheter att vänta på att få sin sak rättsligt prövad. Att inte ges reella förutsättningar att få sin sak prövad är alltså

¹⁸ Diskrimineringslagen (2008:567)

¹⁹ Lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

²⁰ Direktivet ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 17 december 2021 och det svenska genomförandet har utretts i betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare, SOU 2020:38.

ytterligare en allvarlig konsekvens av förslaget. Den effekten kan mildras genom att inte genomföra ändringarna i nuvarande 34 § LAS.

När det gäller förslagen om interimistiska yrkanden kan man konstatera att skillnaderna i formalia och procedurreglerna mellan en uppsägning och ett avskedande minskar och följer huvudsakligen det som i dag gäller vid avskedande. Ändringarna sker på bekostnad av de fördelaktigare reglerna som i dag gäller vid uppsägning. TCO har svårt att se logiken i detta ur ett anställningsskyddsperspektiv.

Ett alternativ till de förslag som utredningen nu har valt att lägga fram är *Uppsägningstvistutredningens*²¹ förslag om att tidsbegränsa anställningens bestånd under en ogiltighetstvist. Vad TCO förstår har utredningen inte i grunden övervägt detta alternativ utan det nämns endast i förbifarten i betänkandet²². Det framstår som märkligt mot bakgrund av att utredningen enligt kommittédirektiven skulle beakta de förslag som lades fram av den utredningen. Det innebär att remissinstanserna nu inte ges tillfälle att jämföra och utvärdera de båda utredningarnas förslag.

När det sedan gäller *forskningsläget* så finns det till skillnad från vad som gäller turordningsförslaget inte någon empirisk forskning på liknande förändringar i en svensk kontext som kan användas för att förutspå effekterna av förändringarna på sysselsättning och arbetslöshet. Det närmaste utredningen har hittat är en studie på förändringarna i reglerna om uppsägningstid 1997 vilken gav kortare uppsägningstid för äldre arbetstagare med kort anställningstid²³. Studien gav olika resultat på olika avtalsområden men i de flesta fall ledde det till att fler anställningar både påbörjades och avslutades för äldre arbetstagare. Studien berörde dock en helt annan typ av förändringar än de som nu föreslås. I övrigt hänvisar utredningen främst till olika studier på förändringar av anställningsskyddet i Italien.

TCO är helt övertygad om att de nu aktuella förslagen skulle komma att få omedelbara och omfattande negativa konsekvenser för enskilda arbetstagare som drabbats av en uppsägning eller ett avskedande, oberoende av om arbetsgivaren har tillräcklig rättslig grund för sin åtgärd eller inte. Förslagen om begränsning av rätten till ogiltigförklaring av en uppsägning respektive ett avskedande och att arbetstagaren alltid måste väcka ett interimistiskt yrkande och visa sannolika skäl för sin talan om ogiltighet för att kunna vara kvar i anställning tills tvisten är slutligt avgjord, avviker på ett så drastiskt

²¹ Uppsägningstvister - En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare, SOU 2012:62.

²² SOU 2020:30 s. 621 ff.

²³ Heyman och Skedinger 2016.

sätt från LAS-kärna och uppbyggnad av anställningsskyddet att förslagen närmast måste anses vara systemförändrande.

Hos arbetsgivare med fler än 15 anställda kommer det fortfarande att vara möjligt för arbetstagaren att i domstol *interimistiskt* begära att anställning ska bestå, men detta kan endast bifallas om arbetstagaren kan visa att det finns *sannolika skäl* att uppsägningen saknar saklig grund. Det är ett högt ställt krav, och högre än det som i dag gäller i interimistiska mål vid avskedande.

Dessutom flyttas den faktiska *bevisbördan* över från arbetsgivaren till arbetstagaren att visa sannolika skäl för att saklig grund *inte* föreligger, vilket i sig också försvårar möjligheterna att nå framgång med talan.

TCO-förbundens samlade erfarenhet visar redan att dagens lägre krav på "övervägande skäl" vid interimistisk talan vid avskedanden är mycket svårt att uppfylla vid en interimistisk prövning. I praktiken är det mycket ovanligt att arbetstagare vinner framgång med ett interimistiskt yrkande om att anställningen ska bestå. En förklaring är att arbetstagaren i en sådan situation måste åberopa och bevisa omständigheter till stöd för att laglig grund inte föreligger, vilket i bevisfrågor rent konkret torde innebära att arbetstagaren måste visa att de omständigheter som arbetsgivaren åberopar som grund för avskedandet inte har inträffat. Det är generellt sett mycket svårt att föra bevisning om negativa händelseförlopp, alltså att något inte har hänt eller att omständigheter inte föreligger.

En annan förklaring till svårigheterna att få framgång med en interimistisk talan är att denna prövning regelmässigt enbart görs på handlingarna, även om en formell möjlighet enligt 42 kap. 20 § RB, finns att hålla särskilt sammanträde. I många uppsägningsfall som grundar sig på personliga skäl är den muntliga bevisningen helt avgörande för utgången av målet och eftersom muntlig bevisning i praktiken inte läggs fram förrän vid huvudförhandlingen kommer det att vara svårt att uppfylla kravet på sannolika skäl.

TCO kan inte se annat än att förslagen om ändringarna av att anställningen inte består vid ogiltighetstalan och beviskraven vid interimistisk talan kommer att negativt drabba arbetstagares anställningsskydd och dessutom bli *tvistedrivande och därmed kostsamt för parterna* samt riskerar att det blir *längre domstolsprocesser*.

TCO:s bedömning är att utredningens förslag i denna del kommer att innebära att den absoluta merparten av uppsagda anställningar kommer att upphöra i och med att uppsägningstiden löper ut. Den huvudregeln som gäller i dag, att anställningen består tills tvisten är slutligt avgjord, kommer endast att gälla i ett ytterst fåtal uppsägningsfall. Det kommer sannolikt även att innebära att det blir

fler fall där uppsägningen först upphör men som sedan i efterhand ogiltigförklaras av domstol och där en rad praktiska problem kan uppstå både för arbetstagaren och arbetsgivaren enbart på grund av detta ”glapp” i anställningen. Det kommer att innebära mycket större svårigheter för arbetstagaren att återgå i arbetet efter ett sådant uppehåll, som kan vara mellan 1-1,5 år, jämfört med om man varit kvar i anställning och arbetat under tiden tvisten pågick. Det kan också för den enskilde handla om problem med arbetslöshetsförsäkrings-, avtalsförsäkrings-, socialförsäkrings-, privatförsäkrings-, och bankfrågor men även om ekonomiskt bistånd och andra bidragsfrågor. Även arbetsgivaren kan få problem om denne till exempel har anställt någon annan i den uppsagdes ställe.

I praktiken kommer det alltså att innebära att uppsagda och avskedade arbetstagare inte kommer att vara kvar i anställningen efter uppsägningstidens utgång. Den konkreta effekten är en påtaglig risk att de flesta arbetstagaren, på grund av den pressade situationen utan lön, väljer att avstå från att driva tvisten vidare och istället ingår en för hans eller hennes del oförmånlig förlikning trots att uppsägningen är felaktig.

Det kan finnas mycket goda skäl till att en felaktigt uppsagd arbetstagare vill behålla anställningen och därför begär att uppsägningen ska ogiltigförklaras. Skälet kan exempelvis bestå i att arbetstagaren av olika anledningar har svårt att få ett nytt arbete och riskerar långtidsarbetslöshet till följd av uppsägningen. Möjligheten att få en uppsägning ogiltigförklarad är mot denna bakgrund en mycket viktig del av anställningsskyddet för en arbetstagare som vill ha kvar sin anställning.

TCO:s uppfattning är att uppsägningsprocessen ska vara rättssäker men inte ta mer tid och pengar i anspråk än vad som är nödvändigt. Onödigt långa uppsägningsprocesser är inte till gagn för någon part. Det finns i förhållande till utredningens förslag dock mindre ingripande och mer balanserade alternativ för att begränsa arbetsgivares kostnader genom förändringar i ogiltighetsreglerna, till exempel kollektivavtalslösningar där bland annat tidsåtgången för tvisteförhandling kortats ned. Även Uppsägningstvisteutredningens förslag är mindre ingripande och drabbande för arbetstagarna.

16.5.4 Förändringar i skadestandsreglerna i 38 och 39 §§ LAS

Utredningens förslag: Om arbetsgivaren vid tidpunkten för en uppsägning eller ett avskedande hade högst 15 arbetstagare ska skadeståndet som avser ersättning för arbetstagarens förlust motsvara minst åtta månadslöner. (ny paragraf). Nivåerna på skadestånd enligt 39 § LAS höjs med två månadslöner.

TCO:s inställning: TCO ser *positivt* på förslagen om något höjda skadestånd i vissa fall men anser att det inte är tillräckligt.

För det fall regeringen överväger att genomföra förslagen har TCO följande synpunkter.

TCO instämmer i de allmänna överväganden som ligger till grund för de aktuella förslagen, det vill säga att arbetsgivare som bryter mot lagen måste ta de fulla konsekvenserna för lagbrottet. Den föreslagna ändringen i 39 § LAS innebär rent faktiskt att skadeståndsnivåerna höjs och den bakomliggande tanken är att sanktionerna ska vara kännbara i de fall arbetsgivare bryter mot lagen.

Utredningens förslag om höjda skadestånd är ett försök att stärka arbetstagarnas position. De aktuella förslagen är dock långt ifrån tillräckliga för att kompensera för den balansförskjutning och de allvarliga effekter som ändringarna i ogiltighetsreglerna skulle innebära för arbetstagare.

TCO vill särskilt understryka att utredningen tydligt anger att arbetstagare hos små arbetsgivare vid felaktiga uppsägningar *garanteras* att visst belopp som ersättningsnivå²⁴. TCO konstaterar att det finns ett antal oklarheter kring detta skadestånd som kan komma att åläggas att betala. Det står till exempel inte helt klart om skadeståndet ska kunna begränsas och i så fall under vilka omständigheter, detta bör klarläggas i en kommande proposition. TCO vill förekomma eventuella sådana möjligheter genom att betona att sådana begränsningar skulle försvaga den kompensatoriska effekten ytterligare.

16.5.5 Följdändringar

Utredningens förslag: Följdändringar föreslås i ett stort antal lagar med arbetsrättslig anknytning. Ändringarna hänför sig huvudsakligen till utredningens förslag till ändringar av 34 och 35 §§ LAS.

TCO:s inställning: Därutöver föreslår utredningen förändringar i andra lagar än LAS som försvagar förbudet mot diskriminering i DL och missgynnandeförbudet i föräldraledighetslagen²⁵. TCO:s inställning till dessa följdändringar är densamma som till motsvarande ändringar i LAS.

²⁴ SOU 2020:30 s. 519.

²⁵ Föräldraledighetslagen (1995:584)

Balansen i anställningsskyddet beroende på anställningsform (kapitel 17)

17.2.3 En tidigarelagd företrädesrätt till återanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning

17.2.4 En företrädesrätt till tillsvidareanställning för arbetstagare med en allmän visstidsanställning

Utredningens förslag innebär bland annat: Arbetstagare med en allmän visstidsanställning ska ha företrädesrätt till återanställning enligt 25 § LAS när arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än nio månader inom en treårsperiod i stället för tolv månader inom samma period. Arbetstagare med allmän visstidsanställning ska under den tid anställningen pågår ha företrädesrätt till lediga tillsvidareanställningar och provanställningar hos arbetsgivaren, samma kvalificeringstider som ovan gäller.

Den sammanlagda anställningstiden ska beräknas genom en tillämpning av 3 § LAS. Det ska vara möjligt att avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal.

TCO:s inställning: TCO ser *positivt* på att utredningen har lämnat ett förslag i denna del och tillstyrker förslagen.

För det fall regeringen överväger att genomföra förslagen har TCO följande synpunkter.

Kommentarer:

Till skillnad från de övriga delarna av utredningsdirektiven är detta ett område där utredningen fick men inte behövde lägga förslag. Utredningen har dock funnit att det finns skäl att lägga förslag i syfte att ge arbetstagare med allmän visstidsanställning en starkare ställning hos arbetsgivaren.

Förslagen innebär i princip två mindre förbättringar av möjligheterna för den som har en allmän visstidsanställning att få en tillsvidareanställning. TCO:s erfarenhet är dock att smärre ändringar av tidsfristerna i bestämmelserna om företrädesrätt endast marginellt förbättrar enskildas möjligheter och ställning och skapar knappast någon större förbättrad balans i anställningsskyddet för personal med olika anställningsvillkor.

De föreslagna ändringarna innebär dock inte att något förändrar eller påverkar balansen till fördel för lärare som är tidsbegränsat anställda enligt den speciallagstiftning som finns på detta område. De positiva effekter för arbetstagare, som är tänkta som en sorts balans eller kompensation för de omfattande försämringar som utredningen lämnar i övriga delar ger alltså ingen effekt för dessa lärare. Inte heller på det statliga området kommer förslaget att få någon effekt i

praktiken eftersom företrädesrätten, liksom all annan anställning, grundar sig på grundlagens begrepp ”förtjänst och skicklighet”

På detta område om balans i anställningsskyddet beroende på anställningsform finns det ett stort utrymme inom de givna direktiven att lägga fler och mer långtgående förslag, men utredningen har avstått från att göra det.

Utredningen skulle utan att göra våld på uppdraget i kommittédirektivet även kunnat föreslå mer långgående förslag för att förbättra anställningsvillkoren för dem med allmän visstidsanställning men även för andra med andra typer av tidsbegränsade anställningar.

Förslagen är trots det välkomna men sett i relation till förslagen om ändrade turordningsregler och minskade kostnader vid uppsägning räcker inte dessa förslag. Det är inte heller tillräckligt för uppnå det som i Januariavtalet och utredningens direktiv står om att upprätthålla en grundläggande balans mellan arbetsmarknadens parter. Sammantaget innebär förslagen en tydlig maktförskjutning till arbetsgivarnas fördel.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kapitel 18)

18.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

TCO:s inställning: Särskild hänsyn bör också tas till att det pågår en pandemi.

För det fall regeringen överväger att genomföra förslagen har TCO följande synpunkter.

Kommentarer:

Sverige och världen befinner sig för närvarande mitt i en *pandemi* vilket innebär högst osäkra och oroliga tider, både kort- och långsiktigt, inte minst gäller det på arbetsmarknaden. Det finns ett stort behov av att bibehålla stabiliteten på arbetsmarknaden och i samhället under tiden som pandemin pågår. TCO konstaterar att typiskt sett gäller att ju sämre läge det är på arbetsmarknaden desto större skada för arbetstagarna. Det innebär att man måste vara än mer nogsam vid införande av nya bestämmelser. Utgångspunkten bör vara att ge arbetsmarknadens parter bästa möjliga förutsättningar, inklusive tid, att förhandla och göra nödvändiga anpassningar i gällande kollektivavtal till en ändrad lagstiftning.

TJÄNSTEMÄNNENS CENTRALORGANISATION

Therese Svanström

Ordförande

Lise Donovan

Jurist

TCO:s kommentarer till ”En beskrivning av den svenska arbetsmarknaden och anställningsskyddet inom nationalekonomisk forskning” (kap. 3 och 4)

Utredningens genomgång av nationalekonomisk teoretisk och empirisk forskning, inte minst av det svenska tvåpersonersundantaget, har flera brister i såväl redogörelsen, analysen och slutsatserna.¹ Ett exempel på detta är tolkningen att minskad sjukfrånvaro på företag med sämre anställningsskydd skulle vara produktivitetshöjande (Olsson 2009). Detta påstående har inte stöd i övrig forskning om sjuknärvaro (se till exempel Burton m.fl. 2006²). Ursprungsartikeln är mer försiktig i denna slutsats än vad forskningsgenomgången gör gällande, och påvisar heller inget kausalt samband som stödjer slutsatsen om ökad produktivitet. Redogörelser och konsekvensanalyser av jämställdhetsperspektivet är bristfälliga. Till exempel visar Olsson (2017) på att män i företag som omfattas av tvåpersonersundantaget minskade sitt vab-uttag, men att vab-uttaget i hög grad omfördelades till deras kvinnliga partners. Effekten var störst i resurssvaga hushåll. Konsekvensanalysen sammanfattar detta till ”mindre effekter” på jämställdheten. Samtidigt antas ackumulerade effekter på produktivitet och tillväxt vara ”av betydelse” i en längre tidshorisont, trots svaga empiriska belägg för den slutsatsen. Sammantaget blir bilden av effekterna skev och delvis missvisande. Det saknas en konsekvensanalys av vad effekterna blir för den äldre arbetskraften och samhället i övrigt av eventuella förändringar i turordningsreglerna. Forskning visar att äldre tycks ha påverkats särskilt mycket av den utökade möjligheten till undantag (se Below m.fl. 2010 och Böckerman m.fl. 2018). Enligt vad TCO känner till så har ingen studie (utöver Lindbeck m.fl. 2006³) följt upp arbetsmarknadsutfallen för tvåpersonersundantagets direkt påverkade individer. Detta är en brist som utredningen borde ha redogjort för. Forskningsgenomgången har inte heller närmare redogjort för maktbalansen mellan parterna på lokal och central nivå och dess inverkan på arbetsmarknadens funktionssätt. Vid den nationalekonomiska genomgången som görs tas inte hänsyn till de beteendeförändringar som kan uppstå vid en förskjuten maktbalans ute på arbetsplatserna. Detta perspektiv borde ha inkluderats och så hade kunnat ske genom en redogörelse för nyare och viktig nationalekonomisk teoretisk och empirisk forskning om monopsoni. Monopsonimakt innebär att en arbetskraftsköpare (arbetsgivare) kan betala en lön som understiger arbetstagares faktiska produktivitet. Monopsonieffekter har av arbetsmarknadsforskare länge antagits vara försumbara, men enligt senare forskning skulle en starkare monopsonimakt kunna leda till både

¹ För fullständiga referenser – se betänkandets referenslistor i kapitel 3 och 4 samt fotnoterna nedan.

² Burton, Wayne N., et al. (2006). "The association between health risk change and presenteeism change." *Journal of Occupational and Environmental Medicine* 48.3 (2006): 252-263.

³ Lindbeck, A., Palme, M., & Persson, M. (2006). "Job security and work absence: Evidence from a natural experiment." (No. 1687). CESifo Working Paper.

lägre löner och lägre sysselsättning (se till exempel Naidu och Posner 2019⁴, eller Manning 2020⁵). Detta har förts fram som en delförklaring till stagnerade löner och ökad ojämlikhet på högt avreglerade arbetsmarknader. Nyare forskning visar att ett ökat anställningsskydd kan öka rörligheten och främja produktivitetshöjande strukturomvandling vid monopsoni (Belloc och D'Antoni 2020⁶).

Slutligen vill TCO kommentera de beskrivningar om rörlighet som återfinns i betänkandet mot bakgrund av de uppgifter som lämnas i kap. 3. Utredningen anför att lagda förslag sammantaget förväntas medföra att rörligheten på arbetsmarknaden ökar vilket också framhålls som något positivt och eftersträvansvärt, fastän några tydliga effekter på sysselsättning och arbetslöshet inte väntas. TCO ifrågasätter om ökad rörlighet isolerat kan beskrivas som en positiv företeelse på arbetsmarknaden generellt och för alla arbetstagare. I kap. 3 *Beskrivning av arbetsmarknaden* framgår att utrikes födda samt de som saknar en fullständig gymnasieutbildning har en särskilt svår situation på arbetsmarknaden, att Sverige av 27 jämförda länder redan i dag har den näst största ökningen av jobb-till-jobbflödena i OECD:s studie (2019), att flödet är högre för unga än för äldre arbetstagare och att varaktigheten av anställningar har minskat i Sverige med 17 procent mellan 2006 och 2017 samt att varaktigheten har minskat mest för arbetstagare med kort utbildning. Vidare visar OECD:s rapport (2013) att både äldre (55-64 år) och yngre (20-24 år) har lägre sannolikhet att få ett nytt jobb vid ofrivilliga uppsägningar jämfört med de mellan 35-44 år. Detsamma gäller de med kort utbildning jämfört med de som har en längre utbildning.

Sammanfattningsvis kan enligt TCO:s mening en ökad rörlighet i kombination med andra insatser vara bra för personer som är konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden, men det kan ifrågasättas om ökad rörlighet i sig skulle underlätta för vissa utsatta grupper, exempelvis unga med kort utbildning, utrikes födda och äldre, att etablera sig eller återetablera sig varaktigt på arbetsmarknaden.

⁴ Naidu, Suresh and Posner, Eric A. (2019). "Labor Monopsony and the Limits of the Law," Available at SSRN 3365374, 2019.

⁵ Manning, Alan (2020) "Monopsony in labor markets: a review". Industrial and Labor Relations Review. ISSN 0019-7939.

⁶ Belloc, F., & D'Antoni, M. (2020). "The Elusive Effect of Employment Protection on Labor Turnover". Structural Change and Economic Dynamics.