

Stockholm 23 oktober 2020

# Remissvar: En moderniserad arbetsrätt, SOU 2020:30

Arbetsmarknadsdepartementet har via Saco gett Akademikerförbundet SSR möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande.

## Betänkandets förslag i korthet:

Utredningen har haft i uppdrag att utarbeta författningsförslag om tydligt utökade undantag från turordningsreglerna samt om ett stärkt ansvar för arbetsgivaren för arbetstagarnas kompetensutveckling och omställningsförmåga inom ramen för anställningen.

I uppdraget har också ingått att lämna författningsförslag som särskilt för mindre företag innebär lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägningar, samtidigt som rättssäkerheten och skyddet mot godtycke upprätthålls. Slutligen har utredningen haft i uppdrag att överväga författningsändringar i syfte att skapa en bättre balans i anställningsskyddet för arbetstagare med olika anställningsvillkor.

## Förbundets kommentarer:

Akademikerförbundet SSR ansluter sig till de synpunkter Saco framfört i sitt remissvar. Sammanfattningsvis anser vi att nackdelarna tydligt överväger eventuella fördelar och Akademikerförbundet SSR avstyrker därmed utredningens förslag i dess helhet. Därutöver önskar förbundet lämna särskilda kommentarer på betänkandet här nedan.

## Allmänna synpunkter

Utredningsdirektiven framhåller två utgångspunkter för uppdraget såvitt avser den svenska arbetsmarknadsmodellen: för det första ska utredningen ge arbetsmarknadens parter möjlighet att bygga vidare på befintliga kollektivavtalslösningar på lokal och central nivå. För det andra ska kollektivavtalslösningar mellan arbetsmarknadens parter eftersträvas. Att utredningen ska värna den grundläggande balansen mellan parterna är vidare en styrande princip som ska präglade utredningens förslag. Till det kommer det uttalade krav som ställdes i Januariavtalets punkt 20 att arbetsrätten ska förändras för att uppnå flexibilitet.

**Akademikerförbundet SSR**  
Box 128 00, 112 96 Stockholm  
08-617 44 00  
kansli@akademssr.se  
www.akademssr.se

**SSR Direkt**  
Frågor om anställning och arbetsliv  
08-617 44 71  
ssrdirekt@akademssr.se

**Medlemservice**  
Frågor om medlemskap och avgifter  
08-617 44 70  
medlem@akademssr.se

Akademikerförbundet SSR vill inleda med att säga att vår bild av den svenska arbetsrätten är att den både främjar flexibilitet och hög sysselsättning. Detta givet att man definierar flexibilitet som rörlighet på arbetsmarknaden. I en studie vi gjort i samarbete med SCB visar det sig att en fjärdedel av alla på svensk arbetsmarknad ändrar sin anställning under ett år. Flest byter jobb, men till dem kommer de som går in på arbetsmarknaden och de som lämnar arbetsmarknaden. En rörlighet på arbetsmarknaden på 25 procent anser vi inte behöver ökas för att skapa något positivt mervärde på arbetsmarknaden.

## Friktions- och bristproblem på arbetsmarknaden

Sverige har dock en arbetsmarknad som lider av friktions- och bristproblem. Före pandemin uppgav Arbetsförmedlingen, i sitt bristyrkesindex, att uppemot 70 procent av alla yrken i Sverige definierades som bristyrken varav tre av fyra av de "värsta" bristyrkena var akademikeryrken där det inte snabbt går att utbilda nya. I yrkesgrupper som det lider brist på stannar personer sällan mer än några år på samma arbetsplats. Det ger höga transaktionskostnader i form av dålig kompetensöverföring, kostnader i samband med rekrytering och lägre produktivitet för nyanställda med mera. Detta är en fråga som inte löses med arbetsrättsliga åtgärder. Detta systemproblem handlar om ett underdimensionerat utbildningssystem både med avseende på grundutbildning och kompetensutveckling under arbetslivet. Till det kommer, inte minst i akademikeryrken i offentligt finansierade välfärdsyrken, en lönebildning som inte bejakar en lönekarriär i paritet med utbildningsnivå och ansvar. Dessutom är förutsättningarna försvårats för utlandsutbildade yrkesgrupper att få asyl och uppehållstillstånd i Sverige, förutom att deras utbildning systematiskt undervärderas eller inte värderas alls i svenskt utbildningssystem och på svensk arbetsmarknad. Till det kommer den akuta bristen på kompletteringsutbildningar och vägar in på svensk arbetsmarknad för utlandsutbildade. Dessa faktorer skapar sammantaget stora friktions- och bristsituationer på svensk arbetsmarknad, men är en mycket större systemfråga som har, i stort sett, inget med arbetsrätt att göra.

## Arbetsrätten i internationell belysning

Jämför vi svensk anställningstrygghet med andra OECD-länders ligger Sverige på en nivå mycket nära medianen i snitt och tillhör inte den gruppen med starkast arbetsrätt varken vad det gäller tillsvidareanställda eller visstidsanställda. Studerar vi hur anställningstryggheten har förändrats över tid har den blivit svagare i Sverige. Inte minst skedde det i samband med införandet av allmän visstidsanställning 2007 vilket gjorde att vi har en av de svagaste anställningstryggheterna för visstidsanställda inom OECD.

Ett problem på svensk arbetsmarknad är skillnaden i trygghet mellan tillsvidareanställda och visstidsanställda. Att stärka anställningstryggheten för visstidsanställda ser vi som det rimligaste sättet att minska det gapet och samtidigt hålla uppe sysselsättningen. Detta problem bör adresseras, vilket vi menar att utredningen inte har gjort.

## Arbetsrätten och sysselsättningen

Akademikerförbundet SSRs anser att nuvarande arbetsrättsliga lagstiftning väl främjar den svenska arbetsmarknadsmodellen med självständiga parter som

tecknar avtal och tar ansvar för en välfungerande arbetsmarknad med hög sysselsättningsgrad. Sverige har såväl EUs högsta sysselsättningsgrad bland senior arbetskraft som bland kvinnor vilket är de avgörande faktorerna för en hög generell sysselsättningsgrad. Nuvarande arbetsrätt främjar detta. Att försvaga anställningstryggheten kommer att leda till att framförallt dessa grupper trycks ut från sysselsättningen. Försvagad arbetsrätt leder inte till att fler kommer i sysselsättning utan att sammansättningen förändras. Effekten kommer också att bli att personer som tex äldre arbetskraft trycks ut från arbetsmarknaden och har svårt att ta sig in igen och istället kommer en yngre person in som generellt lättare och snabbare hittar ett jobb. Slutsatsen är att en försämrad arbetsrätt med all sannolikhet kommer att leda till lägre sysselsättningsgrad i Sverige.

Svensk arbetsmarknad brottas med problem där framförallt utlandsfödda och förgymnasialt utbildade har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Orsaken till det är dock på inget sätt arbetsrätten. För att åtgärda det krävs andra insatser, inte minst utbildningsåtgärder vilket vi redogjort för ovan.

Argumentet att dagens arbetsrätt hindrar ungas arbetsmarknadsinträde anser vi är helt taget ur luften. Antalet unga som är arbetssökande på grund av att de stod sist på en turordningslista vid en kollektiv uppsägningssituation torde vara mycket lågt. Till det kommer att ungdomsarbetslöshetsstatistiken är gravt missvisande eftersom den även redovisar ungdomar som är heltidsstuderande. Studier visar att ungdomar, om de bara har gymnasieutbildning, kommer i arbete betydligt snabbare än äldre. De unga som befinner sig i arbetslöshet är det företrädesvis för att de inte har avslutat en gymnasieutbildning vilket allt mer är ett grundkrav för att kunna få en anställning över huvud taget på svensk arbetsmarknad.

Sammantaget ser vi inte något samband mellan en svagare arbetsrätt och en positiv utveckling för sysselsättningen, utan istället ett mycket starkt samband att vår nuvarande arbetsrätt leder till att fler grupper som skulle ha svårt att komma tillbaka i arbetslivet efter uppsägning i större utsträckning är i sysselsättning idag i jämförelse med andra länder. Detta är inte minst viktigt att betona i en situation där ambitionerna är att förlänga arbetslivet och att senior arbetskraft behöver stanna kvar längre i sysselsättningen, av demografiskäl, men också av skäl som handlar om pensionssystemets långsiktiga hållbarhet.

## Turordningsreglerna

Nuvarande undantag från turordningsreglerna har liten påverkan på antalet personalavgångar i mindre företag. Till det kommer att situationer med externa chocker (tex finanskrisen 2008 - 2009 och Covid-19-pandemin 2020) tydligt visat att parterna har tagit ansvar för att teckna såväl korttidsavtal samt i förekommande fall träffat avtalsturlistor utan tvist. Vi ser inte någon ökning av tvister med anledning av de dramatiska neddragningar som skett under 2020. Detta sammantaget visar att nuvarande ordning vad det gäller undantag från turordning vid uppsägningar fungerar tillfyllest. Parterna tar sitt ansvar fullt ut.

Man kan reflektera över att de effekter man möjligen kunde se då tvåundantaget för företaget med mindre än tio anställda infördes 2001, inte nödvändigtvis behöver ha samma effekt på dagens arbetsmarknad 19 år senare. Sedan dess har arbetsmarknaden förändrats, inte minst vad det gäller till exempel tecknandet av



bemanningsavtal. Även andelen visstidsanställda har ökat sedan dess. Detta lär förändra eventuella utfall idag i jämförelse med utfallen då, som redan då var små.

I en rapport från PTK ("Trygga tjänsteman vågar utvecklas", 2019) visar det sig, i samband med uppsägningar vid arbetsbrist, att facket och arbetsgivaren kom överens i över nio gånger av tio om vilka som skulle sägas upp. Dvs semidispositiviteten i möjligheten att teckna avtalsturlista användes i mycket stor utsträckning och lagturlista mycket sällan. Utvidgas antalet personer som kan undantas från turordningslista kommer denna välanvända förhandlingsstyrka att minska.

Forskningen om anställningsskyddets konsekvenser på arbetsmarknaden ger ingen entydig bild. Den empiriska forskningen (de studier som använder aggregerade data) av anställningsskyddet är behäftad med så stora metodproblem att det finns skäl att inte lägga alltför stor vikt vid resultaten. En forskningsgenomgång som gjorts av Entreprenörskapsforum 2018 visade dock att det skulle ge runt 0,16 procent sysselsättningsökning (cirka 4 000 jobb) vilket är högst osäkert baserat på ovannämnda metodproblem. Detta ska också ställas mot de negativa effekterna av ett utökat undantag. Forskningsstudier visar också att de förändringar som skedde i samband med införandet av tvåpersonersundantaget gav minskad social trygghet i att anställda kände en ökad oro för sin anställning och därmed hade högre sjuknärvaro och minskad tillfällig föräldrapenning. Dessutom leder det förmodligen till mindre strukturomvandling i mindre företag.

Turordningsreglerna och dess dispositivitet utgör förhandlingsutrymmet för arbetstagsidan vilket historiskt sett har gett arbetsmarknaden aktiv omställning, genom att omställningsorganisationerna kom till på grund av detta. Förändringar av turordningen och fler undantag skulle minska detta förhandlingsutrymme och därmed försvaga partsmodellen och kraften i att förhandla fram lösningar för bättre omställning och förutsättningar för kompetensutveckling.

Ett minskat förhandlingsutrymme för fackförbunden skulle tydligt rubba balansen mellan arbetsmarknadens parter vilket uppenbart skulle missgynna såväl äldre arbetskraft som kvinnor (så länge vi fortsatt har ett ojämnt ansvarstagande för barn och hem). Enligt vårt sätt att se det skulle det tydligt försämra den gynnsamma sysselsättningsituation vi har på svensk arbetsmarknad i absoluta tal och relativt i stort sett alla andra länder.

Efter en tids förhandlingar träffade tex de centrala parterna på kommunal och regional sektor under våren 2020 nya kollektivavtal om bland annat turordningsregler och tidig lokal omställning. Syftet med avtalen är att möta såväl verksamhetens kompetensförsörjningsbehov som verksamhetens och arbetstagens behov av omställning. Målsättningen är att trygga arbetstagens fortsatta anställningsbarhet och verksamhetens behov av kompetensförsörjning. Även på statlig sektor har parterna redan ett välfungerande avtal om turordning och omställning.

## Försvagar partsmodellen

Utredningens förslag om bland annat utökade undantag från turordning, slopad möjlighet att lägga samman driftsenheter, och ett radikalt förändrat

kvalifikationsbegrepp i turordningsbestämmelserna medför att befintliga kollektivavtalslösningar äventyras, och att parterna inte får förutsättningar att bygga vidare på de nyligen träffade kollektivavtalen. Akademikerförbundet SSR anser att utredningens förslag i detta avseende inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till utgångspunkterna i direktiven.

Som redan framhållits i Sacos svar innebär utredningens förslag att den grundläggande balansen mellan parterna på arbetsmarknaden rubbas. Balansen mellan parterna utgör själva premisen för att parterna ska initiera och hitta effektiva kollektivavtalslösningar för hela branscher eller vid arbetsbrist på enskilda arbetsplatser. Genom utredningens förslag om utökade undantag från turordningen och ändrade kvalifikationsregler förstärks kraftigt arbetsgivarens ensidiga möjlighet att styra över personalstyrkans sammansättning. Akademikerförbundet SSR anser att förslagen därigenom hämmar parternas incitament att söka nya kollektivavtalslösningar generellt och i enskilda fall. Även i detta avseende innebär utredningens förslag sålunda ett åsidosättande av en av de bärande principerna i direktiven.

## Synpunkter på enskilda författningsförslag

### Kvalifikationer vid turordning

Utredningens förslag om ett förändrat kvalifikationsbegrepp i turordningsbestämmelserna tar som sin utgångspunkt att det ligger i arbetstagarens intresse att i samband med arbetsbrist konkurrera med sin kompetens snarare än genom sin anställningstid. Den utgångspunkten utgör ett led i vad utredningen beskriver som en moderniserad arbetsrätt: en arbetstagares kompetens och kompetensutveckling, och den anställningsbarhet det ger upphov till, är det moderniserade anställningsskyddet. Härutöver påpekas att arbetsgivare har ett större behov av flexibilitet i utformningen av verksamheterna.

Akademikerförbundet SSR är av flera skäl mycket kritiskt mot utredningens förslag. Tjänstemän med akademisk utbildning har breda allmänkunskaper, och har genom sin utbildning visat prov på en förmåga att tillgodogöra sig ny kunskap på ett systematiskt och effektivt sätt. Inte sällan arbetar de som specialister i sina respektive verksamheter och har förvärvat praktisk kompetens och färdigheter inom ramen för tjänsten. Även de som inte har uttryckliga specialisttjänster är ofta ensamt ansvariga för särskilda områden, sakfrågor, projekt o dyl. som krävt inläring av nya kunskaper och färdigheter. I samband med arbetsbrist ger begreppet tillräckliga kvalifikationer (i kombination med längre anställningstid) dessa grupper ett anställningsskydd just i kraft av sin kompetens och förmåga att tillgodogöra sig ny kompetens. Genom att slopa kravet på att arbetsgivare ska beakta upplärnings- och inläringstid går arbetstagare miste om det skydd turordningsbestämmelserna är avsedda att ge.

Vidare ger det nya kvalifikationsbegreppet i turordningsreglerna uttryck för en synnerligen omodern syn på vilken roll såväl kompetens spelar på arbetsmarknaden som på den arbetstagare spelar på arbetsplatsen: endast den arbetstagare förtjänar lagens skydd vars kvalifikationer vid tidpunkten för arbetsbristen helt matchar en annans. Medarbetarnas kompetens, och utvecklingskapacitet, är det mest värdefulla för alltfler företag och offentliga verksamheter. Det torde vara mycket

svårt att hitta en verksamhet idag, och än mindre i framtiden, där utredningens statistiska kvalifikationsbegrepp ger ett reellt anställningsskydd.

Att förändringen motiveras av flexibilitetsbehov eller för att skydda befintlig kompetens i verksamheten kan också ifrågasättas mot bakgrund av gällande rätt. Arbetsgivare har med befintlig lagstiftning möjlighet att uppställa de kvalifikationskrav som rimligen kan krävas på en tjänst. Utöver detta finns det redan idag situationer där en inlärningsperiod inte anses skäligen då tjänsten är så pass elementär för verksamheten. Det utredningen anser vara ett nödvändigt verksamhetsskydd finns med andra ord redan på plats.

### Slopad möjlighet att lägga samman driftsenheter

Utredningen motiverar förslaget att slopa möjligheten för fackförbund att begära sammanläggning av driftsenheter med att den gör det svårt att förutse vilka som drabbas av en arbetsbrist. Även andra arbetstagare än de på den driftsenhet där neddragningen ska ske sägs kunna uppleva sitt anställningsskydd som svagare p.g.a. att fler driftsenheter kan smittas av arbetsbristen genom sammanläggningsmöjligheten.

Akademikerförbundet SSR är mycket kritiskt mot förslaget att slopa möjligheten för fackförbund att begära sammanläggning av driftsenheter. Idag begärs sammanläggning av driftsenheter i samband med arbetsbrist i syfte att skydda arbetstagare på vanligtvis mindre arbetsplatser. Möjligheten att begära sammanläggning är också många gånger det enda anställningsskyddet vid arbetsbrist för arbetstagare som arbetar på arbetsplatser där flera olika yrkesgrupper arbetar tillsammans. Det kan bland annat röra sig om kuratorer i skolor, personal på vårdcentraler och apotek.

Akademikerförbundet SSR ser flera risker med förslaget. För det första får det som följd att anställningstid – som är den objektiva grunden i anställningsskyddet i turordningsreglerna – på många arbetsplatser inte längre får något genomslag i samband med neddragningar. Från arbetstagarens perspektiv innebär det en ökad osäkerhet. Den osäkerheten förstärks genom att förslaget riskerar leda till fler så kallade fåmans- eller ensamkretsar (turordningskretsar som omfattar endast ett fåtal eller en enda arbetstagare). För det andra innebär förslaget att erfarenhet och kompetens i praktiken kan komma att tillmätas mindre betydelse. En erfaren och kompetent kurator med lång anställningstid på en skola kan behöva sägas upp, medan en mindre erfaren kurator på en närliggande får vara kvar. Utredningen missar att beakta det faktum att längre anställningstid inte sällan sammanfaller med mer erfarenhet och högre kompetens. För det tredje riskerar förslaget – i kombination med de ändrade kvalifikationsreglerna för omplacering under turordning – att ytterligare försvaga kompetensens roll för anställningsskyddet. Vid en arbetsbrist kommer en arbetstagare med specialistkompetens och hög kapacitet varken ges skydd genom att ingå i samma turordningskrets som specialister på andra driftsenheter eller ges möjlighet att efter viss tids inläring omplaceras till en annan tjänst på samma arbetsplats. Utredningens statistiska kompetensbegrepp tar inte hänsyn till att kompetens på dagens och framtidens arbetsmarknad handlar lika mycket om kunskap som förmågan att tillgodogöra sig ny kunskap.

Akademikerförbundet SSR är vidare synnerligen kritiskt mot förslaget då det dels rubbar den grundläggande balansen mellan parterna, dels riskerar att få direkt genomslag på företag som är bundna av kollektivavtal.

Vid sidan av tillräckliga kvalifikationer är möjligheten att begära sammanläggning av driftsenheter det som på lokal nivå konstituerar förhandlingsbalansen mellan arbetsgivare och fackförbund. Utredningen redogör inte närmare för vad som återstår av partsbalansen efter att de föreslagna ändringarna genomförs. Fackförbundens roll i samband med arbetsbrist riskerar att förminska från att vara arbetsgivarens motpart i förhandlingar till att bestå endast av bevakning av att arbetsgivaren tillämpar anställningsskyddslagens regler på ett korrekt vis. Det riskerar få en tvistedrivande effekt: istället för att genom samverkan och förhandling lösa problem riskerar tvistereglerna bli de enda verktyg som återstår för att värna medlemmars anställningsskydd.

Många kollektivavtal på privat sektor saknar självständig grund för fackförbundens möjlighet att begära sammanläggning av driftsenheter. Vanligtvis innehåller avtalen endast hänvisningar till 22 § i anställningsskyddslagen. Förslaget att slopa sammanläggningsmöjligheten får därför, om det genomförs, direkt genomslag på flera kollektivavtalsområden på privat sektor. Det riskerar få som följd att förslaget, på det sätt som nämns ovan, inverkar negativt på centrala parter möjlighet att finna nya kollektivavtalslösningar respektive att bygga vidare på befintliga.

## Förändringar av ogiltighetsförklaring

En bärande hypotes bakom utredningens lagförslag om förändringar av ogiltighetsförklaringsinstitutet är att arbetsgivares kostnader i samband med uppsägning av personliga skäl sägs inverka negativt på deras benägenhet att nyanställa. Även den subjektiva upplevelsen av anställningsskyddet påverkar enligt utredningen i vilken utsträckning en arbetsgivare väljer att nyanställa. Vidare nämns på ett flertal ställen att fackliga parter tar sin utgångspunkt i 39 § LAS i samband med förlikningsförhandlingar under pågående uppsägningstvister, vilket antas driva upp kostnaderna för uppgörelser utom domstol. Utredningen konstaterar att dessa faktorer kan bidra till att arbetsgivare inte vågar chansa genom att anställa personer som av olika skäl har en svag arbetsmarknadsförankring.

Akademikerförbundet SSR ifrågasätter hypotesen att det finns ett generellt kausalt samband mellan å ena sidan de kostnader som kan uppkomma i samband med tvister om uppsägning av personliga skäl och, å den andra, att arbetsgivare som har rekryteringsbehov avstår från att nyanställa. Det är värt att notera att utredningen som stöd för sin hypotes inte hänvisar till någon vetenskaplig studie som beskriver sambandet. Inte heller presenteras något underlag som styrker sambandets styrka eller under hur lång tid det kan förväntas avhålla arbetsgivare som önskar expandera från att rekrytera ny personal. Utredningen konstaterar att sambandet endast bygger på antagandet att den effekt som kostnader som uppkommer vid arbetsbristuppsägningar har på arbetsgivares benägenhet att nyanställa kan översättas till att gälla även vid uppsägningstvister.

Akademikerförbundet SSR är mycket kritiskt mot att utredningen utgår från ett teoretiskt antagande när man föreslår kraftiga inskränkningar i arbetstgares möjlighet att ogiltigförklara en uppsägning. En arbetstgares möjlighet att



ogiltigförklara en uppsägning som denne anser vara felaktig är en central komponent för att utjämna styrkeförhållandena mellan parterna. Att ogiltigförklaring av uppsägning som huvudregel idag får som direkt rättsföljd att anställningen består under tvistetiden är i praktiken nödvändigt för arbetstagarens tillgång till rättvisa ("access to justice"). Huvudregeln motiveras av att arbetstagaren generellt är den svagare parten i anställningsförhållandet och därför förtjänar ett starkt skydd. Att utredningen föreslår att huvudregeln ska skifta till arbetsgivarens fördel innebär att arbetstagare som driver en tvist om en uppsägnings giltighet många gånger kommer att stå utan försörjning efter uppsägningstiden.<sup>1</sup> Utredningens förslag får sålunda till följd att arbetstagare – särskilt dem med kortare uppsägningstider – utsätts för mycket stor press att träffa en uppgörelse med sin arbetsgivare. Vidare finns det en risk att sådan tidsnöd leder till forcerade tvisteförhandlingar mellan fackförbund och arbetsgivare. Arbetstvister, i synnerhet uppsägningstvister, handlar i stor utsträckning om bevisfrågor, varför påskyndade förhandlingar riskerar medföra att faktiska omständigheter i ärendena inte är erforderligt utredda innan talan väcks i domstol. Vid sidan av risk för rättsförlust kan det leda till att domstolens handläggning riskerar dra ut på tiden.

Heike Erkers  
Förbundsordförande

Mikael Smeds  
Chefsjurist

Ursula Berge  
Samhällspolitisk chef

---

<sup>1</sup> Arbetstagare som är medlemmar i a-kassa kan stängas av från arbetslöshetsersättning i 45 ersättningsdagar om de, enligt a-kassans bedömning, på grund av otillbörligt beteende skilts från anställningen (se 43 § 1 st 2 p. Lag om arbetslöshetsförsäkring)