

Till Regeringskansliet

2021-09-07

Svar på remiss – Genomförande av principöverenskommelse om trygghet, omställning och anställningsskydd (Ds 2021:16, Ds 2021:17 och Ds 2021:18)

Diarienummer A2021/01333, A2021/01332 och U2021/02963

Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation (hädanefter benämnd Skao) har tagit del av promemoriorna från Arbetsmarknads- och Utbildningsdepartementet (Ds 2021:16, Ds 2021:17 och Ds 2021:18). I remissförfarandet önskar Skao till departementen lämna följande svar.

Inledning

Inledningsvis ställer sig Skao mycket tveksam till det förfarande som föregått nu aktuella förslag.

Det naturliga är att ett lagstiftningsärende tar sin utgångspunkt i helheten för ett visst område och förutsättningslöst beaktar samtliga aktörer som kan komma att påverkas av förändrade regelverk. I förevarande fall bygger emellertid förslagen på den principöverenskommelse som ingåtts mellan ett fåtal parter på svensk arbetsmarknad. Principöverenskommelsen har i sin tur utvecklats genom förhandlingar präglade av de särskilt rådande förutsättningarna inom den sektor där avtalsparterna verkar. Resultatet av en sådan ansats är naturligtvis att erforderlig analys saknas för förhållandena i övrigt på arbetsmarknaden och att förslagen i åtskilliga situationer framstår som helt främmande för arbetsgivare och arbetstagare.

Med detta som övergripande synpunkter får Skao för respektive promemoria anföra vad som anges nedan.

Grundläggande omställnings- och kompetensstöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:16)

1. Sammanfattning

Vad som föreslås i promemorian Ds 2021:16, i form av grundläggande omställnings- och kompetensstöd för arbetstagare utanför det kollektivavtalade trygghetssystemet, kan enligt Skao också medföra positiva effekter för arbetsmarknaden. Dock ställer sig Skao avvisande till att arbetstagare, vars anställning vid arbetsbrist upphör genom överenskommelse med arbetsgivaren, undantagslöst omfattas av stödet. Skao:s uppfattning är även att en begränsning av stödet måste göras såvitt avser säsongsanställda arbetstagare. Vilka tjänster den offentliga omställningsorganisationen ska tillhandahålla bör enligt Skao ytterligare tydliggöras. Skäl finns också att överväga om inte tidsramen för ikraftträdandet av förslaget bör sträckas ut ytterligare, anser Skao.

2. Målgrupp och kvalifikationsvillkor för det nya stödet

I promemorian anges att det offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstödet bland annat ska kunna ges till en sökande vars tillsvidare- eller tidsbegränsade anställning ska upphöra eller har upphört genom en överenskommelse mellan arbetstagaren och arbetsgivaren (avsnitt 3.1.2).

Enligt Skao riskerar sådana överenskommelser att missbrukas på ett sätt som kan upplevas som stötande på arbetsmarknaden. Förslaget kan få till följd att arbetstagare vars anställning av något skäl upphör genom avslutsavtal kan erhålla både ett generöst avgångsvederlag och samtidigt även omfattas av rätten till omställnings- och kompetensstöd. Avslutsavtal har inte sällan sin upprinnelse i arbetstagares otillbörliga beteende där arbetsgivaren slutligen, till undvikande av ett utdraget rättsligt förfarande, enas med arbetstagaren om att avsluta anställningen – inte sällan mot ett avgångsvederlag. De faktiska bevekelsegrunderna för överenskommelsen låter sig långt ifrån alltid utredas.

En rimligare ordning vore därför i stället att arbetstagare som genom överenskommelse med arbetsgivare avslutar sin anställning och därvid uppstår avgångsvederlag överstigande rättigheter enligt lag och avtal, inte ska komma i fråga för stödet.

I förslaget görs ingen åtskillnad avseende stödets tillgänglighet för arbetstagare med säsongsanställning och annan tidsbegränsad anställning. Att införa ett omställnings- och kompetensstöd som undantagslöst även omfattar arbetstagare med säsongsanställning innebär betydligt ökade kostnader för omställningsorganisationer inom branscher där säsongsanställning är vanligt förekommande. Skao anser därför att en rimlig avgränsning i nu aktuellt hänseende vore att endast säsongsanställda som

inte kommer att få fortsatt säsongsanställning vid den nya säsongens början ska få möjlighet att ta del av stödet.

3. Ikraftträdandet av det nya systemet

De lagar och förordningar som ska reglera det nya systemet föreslås i allt väsentligt träda i kraft den 30 juni 2022 (avsnitt 8.2). Ersättning till arbetsgivare får dock inte lämnas före den 1 oktober 2022.

Idag föreligger ett flertal kollektivavtal innehållande olika regler kring stöd och förmåner i en omställningssituation. Kollektivavtalen har slutits efter förhandlingar i vilka parterna eftersträvat väl avvägda lösningar för skilda situationer. Ett genomförande av det i promemorian föreslagna systemet medför att parterna på nytt måste uppta förhandlingar i omställningsfrågorna för att anpassa avtalen till det nya regelverket. Den tidsram som nu föreslås för ikraftträdandet av författningarna kan därför vara alltför knappt tilltagen. Även med beaktande av vad som föreslås i Ds 2021:17 och Ds 2021:18, och införandet av dessa regelverk, bör övervägas om inte tidpunkten för ikraftträdandet ska sättas något längre fram i tiden.

4. Konsekvenser för de befintliga omställningsorganisationerna

Promemorian innehåller en redogörelse av konsekvenserna för nuvarande omställningsorganisationer (avsnitt 10.6).

Från kostnads- och neutralitetsaspekter är det naturligt att alla arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska få ersättning av staten. Ersättningsnivån föreslås motsvara kostnaderna för det stöd staten tillhandahåller (avsnitt 7.2).

Någon närmare redogörelse för innehållet i de grundläggande tjänster som ska få stöd av den offentliga omställningsorganisationen lämnas emellertid inte i promemorian (avsnitt 4.2). Det stöd som Svenska kyrkans trygghetsråd idag tillhandahåller arbetstagare inom kyrkan torde vara mer omfattande än vad som föreslås i promemorian. Ett tydliggörande av det offentliga stödets nivå och omfattning skulle enligt Skao bidra till att klarlägga villkoren för arbetsgivare att komma i fråga för statlig ersättning.

I beaktande måste också tas att förslaget kommer medföra en betydande utökning av administrativa uppgifter för idag befintliga kollektivavtalade omställningsorganisationer. Det finns därför skäl att sätta ifråga huruvida föreslagen ersättningsnivå om 0,15 procent av lönesumman också svarar mot arbetsgivarens faktiska kostnader för ett grundläggande omställnings- och kompetensstöd (avsnitt 7.2).

En reformerad arbetsrätt – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:17)

1. Sammanfattning

Förslaget att införa det nya begreppet *sakliga skäl* för uppsägning måste enligt Skao förtydligas på så sätt att ingen ändring av nuvarande rättsläge är avsedd vid uppsägning av skäl som hänför sig till arbetstagaren personligen och där misskötsamhet i egentlig mening inte kan anses föreligga.

Skao ställer sig tveksam till om angivandet i anställningsskyddslagen av lagens två huvudgrupper, arbetsbrist och förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen, faktiskt medför ett klarläggande av vad som utgör sakliga skäl för uppsägning – möjligen fördunklas genomsiktligheten i stället ytterligare.

Förslaget att begreppet sakliga skäl genom kollektivavtal ska kunna anpassas till förutsättningarna för visst område ställer sig Skao i sig bakom. Behörigheten att ingå sådant avtal måste dock enligt Skao förbehållas arbetstagarorganisationerna – inte förhandlingskarteller och motsvarande huvudorganisationer.

Skao ansluter till vad som föreslås om utökade möjligheter för arbetsgivare att vid uppsägning på grund arbetsbrist undanta tre arbetstagare från turordningen. Härigenom värnas på ett tydligare sätt om arbetstagares kompetens samtidigt som arbetsgivare får större möjligheter att anpassa sig till strukturförändringar.

Förslaget att en uppsägning även vid tvist härom ska upphöra vid uppsägningstidens utgång åtgärdar den omotiverade obalansen i förhållandet arbetsgivare–arbetstagare och biträds av Skao. Detsamma gäller även vad avser avvecklandet av möjligheten till interimistiskt beslut om anställningens bestånd vid uppsägning och avskedande. Skao menar emellertid att motsvarande även ska gälla för facklig förtroendeman oaktat hans eller hennes betydelse.

Skao avstyrker helt av vad som föreslås om att vid eventuell otillåten uppsägning eller avskedande höja skadeståndsnivåerna till vissa normalnivåer. Redan idag förefintliga sanktioner är tillräckligt avskräckande för att arbetsgivare godtyckligt ska säga upp eller avskeda arbetstagare. Enligt Skao är det heller inte möjligt att uttala sig om några normalnivåer för skadestånd, därtill är omständigheterna i den aktuella situationen alltför särpräglade.

Även förslaget om införandet av särskild visstidsanställning avvisas i sin helhet av Skao. En sådan förändring riskerar leda till att arbetsgivare söker andra alternativ än att nyanställa arbetstagare med därpå negativa konsekvenser för personer som saknar fast förankring på arbetsmarknaden.

2. Begreppet sakliga skäl m m

2.1 I promemorian Ds 2021:17 föreslås att begreppet saklig grund i 7 § anställningsskyddslagen ska ersättas av *sakliga skäl* (avsnitt 4.1.2). I anslutning till detta föreslås en författningskommentar som ska förtydliga den nya lagtextens innebörd när det gäller uppsägning av skäl som hänför sig till arbetstagaren personligen.

Enligt promemorian ska frågan om sakliga skäl, vid uppsägning av personliga skäl, avgöras med utgångspunkt från om det föreligger ett tillräckligt allvarligt brott mot förpliktelse enligt anställningsavtalet eller inte. Av betydelse för bedömningen av sakliga skäl är även huruvida arbetstagaren insett eller bort inse allvaret i brottet. Avgörandet ska grunda sig på en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter.

Skao anser det högst betänkligt att utan djupare analys ersätta ett väl inarbetat begrepp som saklig grund med sakliga skäl. Några övertygande argument för åtgärden redovisas i vart fall inte i promemorian, enligt Skao.

Till detta kommer att det inte utan vidare går att sluta sig till på vilket sätt som den i promemorian förklarande texten också förtydligar vad den nya regeln innebär när det gäller uppsägning av personliga skäl. Av vad som anges ska det *avgörande* vara huruvida arbetstagaren allvarligt brutit mot anställningsavtalet och hans eller hennes eventuella insikt. Samtidigt ska fortfarande en helhetsbedömning göras i enlighet med tidigare praxis.

Det sätt på vilket begreppet sakliga skäl preciseras i promemorian, med särskild betoning på *allvarligt brott* och det subjektiva rekvisitet *insikt*, för enligt Skao närmast tankarna till en väsentlig begränsning av nuvarande rättstillämpning. Visserligen utgör redan i dag misskötsamhet av visst kvalificerat slag saklig grund för arbetsgivaren att genom uppsägning skilja arbetstagaren från anställningen. Uppsägning av skäl som hänför sig till arbetstagaren personligen kan emellertid idag komma ifråga utan att det i egentlig mening kan anses föreligga något brott mot anställningsavtalet från arbetstagarens sida.

En sådan situation utgör exempelvis samarbetssvårigheter mellan arbetstagare på arbetsplatsen. I vissa fall av samarbetssvårigheter arbetstagare emellan kan det till och med vara svårt eller omöjligt att slå fast att den ene bär större skuld än den andre eller de andra till den uppkomna situationen. I ett sådant fall får arbetsgivaren anses ha saklig grund för att säga upp vilken som helst av arbetstagarna, om frågan inte kan lösas genom en omplacering eller förflyttning inom ramen för arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet.

Ett annat exempel i förevarande avseende är om arbetstagaren på grund av sjukdom fått en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan som är så väsentlig att

arbetstagaren inte längre kan förväntas utföra något arbete av betydelse hos arbetsgivaren. Uppsägning anses då också få äga rum av skäl som hänför sig till arbetstagaren personligen.

Vidare kan erinras om det förhållandet att en arbetstagare uppvisar sådan bristande duglighet eller undermåliga arbetsprestationer som inte har sin förklaring i tilltagande ålder eller sjukdom och som inte kan betecknas som någon form av misskötsamhet. Enligt gällande rätt torde uppsägning kunna ske av sådana skäl att en arbetstagares prestationer väsentligt understiger vad arbetsgivaren normalt borde ha kunnat räkna med eller att arbetstagarens brister vållar arbetsgivaren påtagliga olägenheter.

Till detta kommer även att en uppsägning av skäl som hänför sig till arbetstagaren personligen kan aktualiseras när att en funktionär i ett politiskt parti lämnar partiet eller att någon som är anställd som präst eller motsvarande, i Svenska kyrkan eller annat religiöst trossamfund, förklarar sig inte längre dela den religiösa uppfattning som trossamfundet företräder.

Skao är av den uppfattningen att typsituationer såsom de nu redovisade även framöver måste kunna utgöra sakliga skäl för uppsägning av arbetstagare. Av utredningen framgår inte om någon förändring i sak är avsedd i detta hänseende, men av uttalandena avseende den framtida tillämpningen framgår att arbetstagaren på ett allvarligt sätt ska ha brutit mot anställningsavtalet och att hans eller henne insikt är relevant. Enligt Skao:s uppfattning är det därför angeläget markera att ingen ändring av hittillsvarande rättspraxis är avsedd i nu berörda avseenden.

Förslaget att utmönstra nu tillämpade intresseavvägning, dvs huruvida arbetstagaren trots åsidosättande av sina åligganden kan ha vägande skäl att behålla anställningen, innebär enligt Skao betydligt ökad förutsebarhet i rättstillämpningen. Vad nu sagts gäller även övergivandet av prognoser beträffande arbetstagarens framtida beteende. Härigenom accentueras i stället arbetstagarens handlande och dess betydelse för arbetsgivaren.

2.2 För att förtydliga vad som kan utgöra sakliga skäl för uppsägning föreslås i promemorian att lagens två huvudgrupper, arbetsbrist och förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen, anges i bestämmelsen (avsnitt 4.1.2).

Reglerna om saklig grund för uppsägning är i dag rättstekniskt utformade på så sätt att en uppsägning antingen hänför sig till skäl som avser arbetstagaren personligen eller utgör arbetsbrist. All saklig grund som inte föranleds av arbetsbrist är att anse som hänförande till arbetstagaren personligen.

I likhet med att saklig grund för uppsägning av personliga skäl kan föreligga utan att arbetstagaren misskött sig i egentlig mening föreligger också en rad typsituationer som anses utgöra arbetsbrist men som faktiskt inte är fråga om brist på arbete. Arbetsbrist föreligger även då till exempel en arbetsgivare vill ersätta anställda med maskiner,

beslutar sig för att anlita ett bemanningsföretag eller av otillräcklig lönsamhet eller andra skäl inte anser det befogat att ett visst arbete drivs vidare inom ramen för verksamheten. Fråga är därmed om, på sätt som anges i promemorian, ett omnämmande i lagtexten av begreppen arbetsbrist och förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen utgör ett förtydligande av begreppet sakliga skäl eller – tvärtom – bidrar till att befästa idag föreliggande missuppfattningar.

2.3 Skao delar förslaget i promemorian att reglerna om sakliga skäl för uppsägning bör vara semidispositiva (avsnitt 4.2.2). Såsom som framgår av utredningen skapar detta ökad förutsebarhet för vad som ska gälla vid uppsägning av arbetstagare. Härigenom får också parterna en möjlighet att efter skiftande behov anpassa reglerna till olika kategorier av arbetstagare och mellan olika sektorer på arbetsmarknaden. Just så kan lämpliga och väl avvägda lösningar utvecklas allt efter de förhållanden som råder inom visst område. En sådan lösning ligger också väl i linje med att parterna tar ett särskilt ansvar för villkoren på svensk arbetsmarknad.

Mot bakgrund av vad som nu anförts kan Skao därför inte biträda förslaget i promemorian att endast arbetstagarpart som är av sådant slag som anges i 6 § tredje stycket medbestämmandelagen ska vara behörig att på arbetstagar sidan ingå kollektivavtal. Att förbehålla överordnad sammanslutning av arbetstagarorganisationer, förhandlingskarteller och huvudorganisationer, möjligheten att närmare precisera reglerna om sakliga skäl för uppsägning innebär en oacceptabel centralisering av dispositiviteten i nu aktuellt avseende. Införandet av en sådan ordning är också främmande för den subsidiaritetsprincip som utvecklats inom svensk arbetsmarknad och att villkoren nu alltmer bestäms av parterna på ömse sidor så nära verksamheten som möjligt. Förslaget motverkar även det grundläggande syftet att finna flexibla lösningar i skilda frågor särpräglade för viss bransch eller sektor och där arbetsgivare och arbetstagarorganisation är väl förtrogna med förhållandena.

Formerna för samverkan arbetstagarorganisationerna emellan varierar och är långt ifrån entydiga eller beständiga. Att utan vidare hänvisa till 6 § tredje stycket medbestämmandelagen bidrar inte i någon större utsträckning till att klarlägga vad som avses med överordnad sammanslutning av arbetstagarorganisationer. Inte heller ingår centralorganisationer som LO, TCO och Saco kollektivavtal om allmänna anställningsvillkor för sina respektive medlemsförbund. Åtskilliga arbetsgivarorganisationer och arbetsgivare saknar också sådan överordnad motpart som nu åsyftas, såsom exempelvis Skao. Hur ska då begreppet sakliga skäl genom kollektivavtal preciseras inom Svenska kyrkan?

Enligt Skao måste det naturligtvis finnas en garanti mot att anställningstryggheten holkas ur på ett sätt som inte är godtagbart. Sådan garanti för arbetstagarnas anställningstrygghet föreligger redan idag genom att för avvikelse från vissa lagregler fordras att kollektivavtalet har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Respektive arbetstagarorganisation måste i motsvarande utsträckning anses väl ägnade att ta tillvara sina medlemmars intressen utan att det

lagfästa anställningsskyddet försämras i otillbörlig utsträckning. För det fall parterna inte genom kollektivavtal avviker från bestämmelsen gäller också fortsättningsvis det grundläggande anställningsskyddet i lagen.

3. Utökad möjlighet att göra undantag från turordningen

Såsom framgår av promemorian föreslås att arbetsgivaren vid en uppsägning på grund av arbetsbrist ska ha rätt att undanta högst tre arbetstagare från turordningen som enligt arbetsgivarens bedömning är av särskild betydelse för den fortsatta verksamheten (avsnitt 5.2).

Nuvarande system riskerar enligt Skao att skapa för mycket omsättning bland nyanställda arbetstagare och för lite omsättning bland arbetstagare med längre anställningstider. Det är nödvändigt för arbetsgivare att kunna behålla nyckelpersoner i samband med omorganisationer för att ta sig an förestående utmaningar. Kompetensen måste därför ges större betydelse vad avser vilka arbetstagare som har företräde till fortsatt anställning vid arbetsbrist. Härigenom uppmanas även arbetsgivare att förstärka kompetensen i verksamheten.

En större möjlighet att göra undantag från turordningen även för arbetsgivare som idag saknar den möjligheten kan också gynna rörligheten på arbetsmarknaden och öka arbetsgivares benägenhet att anställa exempelvis unga och nyanlända. Möjligheten att idag göra undantag från turordningen bör därför också utökas och inte vara beroende av arbetsgivarens storlek, anser Skao.

4. Tvister om ogiltigförklaring m m

I promemorian lämnas det förslaget att vid tvist om arbetsgivares uppsägning av arbetstagare anställningen ändå ska upphöra vid uppsägningstidens utgång (avsnitt 6.1.2). Härutöver föreslås att om tvist uppkommer rörande giltigheten av en uppsägning eller ett avskedande arbetstagaren inte ska kunna få ett interimistiskt beslut av domstol med innebörd att anställningen ska bestå tills tvisten är slutligt avgjord. Skao biträder förslaget i denna del.

Nu rådande ordning vid tvist om uppsägnings giltighet, att anställningen som huvudregel består till dess tvisten är slutligt avgjord, innebär orimliga kostnader för en arbetsgivare som senare konstateras agerat korrekt. Framför allt för mindre arbetsgivare utgör nuvarande regelverk en allvarlig risk i arbetsgivarens verksamhet.

Såvitt gäller facklig förtroendeman som anses ha särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen föreslås emellertid att nuvarande regler om anställningens bestående vid tvist och interimistiska beslut förs över till förtroendemannalagen och görs tillämpliga på sådan förtroendeman (avsnitt 6.1.4).

Enligt Skao bör det dock övervägas om inte nu aktuella förslag om anställningens upphörande vid tvist även ska omfatta fackliga förtroendemen i sin helhet. Det skydd

som enligt förslaget följer av de allmänna reglerna i anställningsskyddslagen måste också anses utgöra tillräckligt skydd för facklig förtroendeman. Några särskilda regler om skydd mot uppsägning eller avskedande på grund av det fackliga uppdraget, såsom nu föreslås, är därför heller inte erforderliga.

I promemorian framhålls att det inte är meningen att anställningens upphörande vid tvist härom ska försämra arbetstagarnas skydd mot uppsägningar och avskedanden som sker på felaktiga grunder. För att bibehålla regelverkets allmänpreventiva funktion mot godtycke och motverka att anställningsskyddet försämras föreslås därför att de allmänna skadestånden vid felaktiga uppsägningar och avskedanden höjs (avsnitt 6.2.2). Allt beroende på situation lämnas förslag på tre olika normalnivåer för skadestånd; uppsägning utan sakliga skäl – 135 000 kr, avskedande utan att ens sakliga skäl för uppsägning förelegat – 190 000 kr, samt felaktigt avskedande då dock sakliga skäl för uppsägning förelegat, 90 000 kr.

Enligt Skao bör farhågorna om ett missbruk av en ny ordning inte överdrivas. Även om en anställning inte består under tvist kan både uppsägning och avskedande ogiltigförklaras. Under tvistens bestånd har också arbetstagaren enligt förslag i promemorian rätt till ersättning från arbetslöshetskassa (avsnitt 6.3.2) och möjligen även från inkomstförsäkring som kompletterar ersättningen från kassan. Vid ogiltigförklaring av åtgärden blir arbetsgivaren skyldig att till arbetstagaren retroaktivt betala lön samt allmänt skadestånd. I sin helhet säkerställer denna konstruktion på ett betryggande sätt att arbetsgivare fortsättningsvis inte vidtar ogenomtänkta uppsägningar. En skärpning av skadeståndsnivåerna på sätt som nu föreslås förefaller därför mindre välövertämd och bör inte genomföras.

Vad avser förslaget i sig om viss normalnivå för allmänt skadestånd anser Skao stor försiktighet vara påkallad. Storleken av ett allmänt skadestånd som faller ut vid en uppsägning eller ett avskedande som inte är sakligt/lagligt grundat är ytterst beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Att mot bakgrund av Arbetsdomstolens avgöranden utan vidare fastställa normalnivåer för skilda situationer låter sig knappast göras med någon vetenskaplig precision.

Både vid uppsägning och avskedande väger domstolen in omständigheter som har präglat just det enskilda målet, såsom huruvida arbetstagaren haft större eller mindre ansvar för det inträffade, omfattningen av uppkommen skada och om arbetsgivaren varit i god tro och försökt vidta rättelse. I enlighet med vad som anges i promemorian bör inte något belopp avseende nivån för allmänt skadestånd anges i lag utan det är domstolens uppgift att med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet avgöra skadeståndets storlek. Av samma skäl bör heller inte några allmänna uttalanden i detta hänseende göras i kommentaren till författningen.

Promemorian innehåller vidare förslag att nuvarande 38 § andra stycket ändras på så sätt att där anges särskilt att när allmänt skadestånd bestäms hänsyn ska tas till syftet att motverka överträdelser av lagens bestämmelser om uppsägning och avskedanden

(avsnitt 6.2.2). På så sätt avses också att en höjning av skadestånden ska få genomslag i rättstillämpningen. Av skäl om angetts ovan är Skao av den uppfattningen att någon skärpning av skadeståndsnivåerna inte är erforderligt för att avhålla arbetsgivare från att överträda bestämmelserna om uppsägning och avskedande.

Härutöver önskar Skao peka på att 38 § andra stycket anställningsskyddslagen redan idag innefattar bestämmelse om att skadestånd kan avse ersättning för den kränkning som lagbrottet innebär, dvs allmänt skadestånd. Härigenom inskräps betydelsen av att lagens regler respekteras, den preventiva funktionen, och sanktioneras bland annat kränkningar i form av uppsägningar utan saklig grund eller obefogade avskedanden. Regeln som är väl känd för parterna avskräcker arbetsgivare från att kringgå regelverket och bidrar till att upprätthålla arbetstagarens rättssäkerhet. Vad som härom föreslås i promemorian är följaktligen redan säkerställt med befintliga regler. Att införa sådana ytterligare bestämmelser vore att utan sakliga skäl överreglera rättsförhållandet.

5. Allmän visstidsanställning ersätts av särskild visstidsanställning

Anställningsformen allmän visstidsanställning föreslås i promemorian ersättas av *särskild visstidsanställning* (avsnitt 8.2).

Vidare föreslås bland annat att särskild visstidsanställning ska övergå i en tillsvidareanställning när arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren i denna anställningsform sammanlagt mer än tolv månader under en femårsperiod. En allmän visstidsanställning övergår idag tidigast när arbetstagaren varit anställd hos arbetsgivaren i sådan anställning sammanlagt mer än två år under en femårsperiod.

Dessutom föreslås att arbetstagare som varit anställd hos en arbetsgivare i särskild visstidsanställning under sammanlagt mer än nio månader under en treårsperiod, och som på grund av arbetsbrist inte fått fortsatt anställning, ska ha företrädesrätt till återanställning i ny särskild visstidsanställning hos arbetsgivaren. Någon motsvarande regel finns inte för allmän visstidsanställning.

Enligt Skao utgör allmän visstidsanställning en betydelsefull möjlighet för arbetsgivare att kunna anpassa storleken på personalstyrkan allt efter variationer i behov och att ersätta ordinarie personal vid tillfällig frånvaro. Sådan tidsbegränsad anställning fyller också en viktig funktion för att personer ska komma in på arbetsmarknaden och där på sikt få en fast förankring. Övergångarna från allmän visstidsanställning till tillsvidareanställning är betydande och fungerar många gånger som en språngbräda in på arbetsmarknaden, särskilt för grupper som har svårt att etablera sig.

Det finns alltså skäl – både ur ett arbetsgivar- och arbetstagarperspektiv – att det även fortsättningsvis ska vara möjligt att anställa och vara anställd på sätt som nu är fallet med allmän visstidsanställning, anser Skao.

En tidigarelagd gräns för när en sådan tidsbegränsad anställning övergår i en tillsvidareanställning i förening med en företrädesrätt till återanställning efter nio månader, riskerar i stället att avhålla arbetsgivare från att överhuvudtaget anställa ny arbetskraft. Det ligger då i stället nära till hands för arbetsgivare att använda sig av bemanningsföretag eller andra lösningar. Härigenom ökar risken markant för att sysselsättningen ska påverkas negativt, och då särskilt för grupper som inte är väletablerade på arbetsmarknaden – såsom för ungdomar, utrikes födda och lågutbildade.

Av ovan anförda skäl avstyrker Skao nu aktuellt förslag i dess helhet.

Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18)

1. Sammanfattning

I allt väsentligt ställer sig Skao bakom förslaget till omställningsstudiestöd för att stärka arbetstagarnas ställning på arbetsmarknaden. Dock menar Skao att utlandsstudier i sig inte utgöra hinder att uppbära stödet. Särskilt förutseende är möjligheten för omställningsorganisation att genom utbildning stärka tillgången på arbetskraft inom visst område, anser Skao. Omställningsstödet bör dock enligt Skao fördelas mellan offentligt finansierat förvärvsarbete och privat finansierat förvärvsarbete – inte i förhållande till löneutrymmet för offentlig respektive privat sektor.

2. Allmänt

Förslaget i Ds 2021:18 att utöka möjligheterna för arbetstagare till fort- eller vidareutbildning i nuvarande yrke eller för att övergå i arbete inom helt annan profession kommer enligt Skao att stärka flexibiliteten på arbetsmarknaden och bidra till förhöjd anpassningsförmåga, både för arbetsgivare och arbetstagare.

Arbetstagare inom Svenska kyrkan har många gånger under senare delen av sitt yrkesliv valt att skola om sig till någon av professionerna inom kyrkan. Sådana arbetstagare får också genom förslaget i promemorian betydligt bättre förutsättningar att under sitt yrkesliv antingen växla från andra sektorer till något av profilyrkena inom Svenska kyrkan eller att inom kyrkan övergå från vissa allmänna uppgifter till mer kvalificerade sådana.

Förhoppningsvis kan också förslaget fästa större uppmärksamhet på betydelsen av arbetstagares kontinuerliga förkovran och utveckling för att på så sätt följa skiftningarna inom arbetsmarknaden och i en föränderlig tidsålder förstärka förutsättningarna till fortsatt sysselsättning. Härigenom ges också enskilda arbetstagare ytterligare möjligheter att påverka sin situation och ta ett ansvar för anställningsbarheten.

3. Kvalificeringsvillkor och utbildningar

En naturlig utgångspunkt är att omställningsstudiestödet görs tillgängligt för en bred grupp av arbetstagare och att studier kan kombineras med fortsatt förvärvsarbete. Det föreslagna etablerings- och arbetsvillkoret torde också utgöra nödvändiga kriterier för att komma ifråga för stödet (avsnitt 4.4 och 4.5).

Till skillnad från den bedömning som görs i promemorian anser emellertid Skao att utlandsstudier, framför allt på universitets- och högskolenivå, också har en nära anknytning till svensk arbetsmarknad. Inte sällan förekommande är just att delar av sådan utbildning innehåller studier vid lärosäten utomlands. En förhållandevis stor

andel av studier hänförliga till så kallade legitimationsyrken bedrivs även utomlands. Enligt Skao finns det därför vägande skäl för att studier utomland ska vara förenliga med omställningsstudiestödet.

I promemorian redogörs för vissa risker vid studier i ett tidigare hemland, såsom felaktigheter, förekommande brottslighet och att stödet skulle vara oproportionerligt förmånligt för mottagaren. Även om nu föreslaget omställningsstudiestöd – liksom allmänna stöd i övrigt – kan bli föremål för missbruk i någon form, utgår Skao från att beslut härom också föregås av sådan grundlig kontroll att risken vid utlandsstudier inte överstiger vad som annars gäller. Det centrala i sammanhanget är att förbättra förutsättningarna för arbetstagare att finansiera sina studier och härigenom stärka deras ställning på en föränderlig arbetsmarknad, alldeles oavsett om så sker i Sverige eller utomlands. Omställningsstudiestödet utgör en social förmån och omfattas därmed även av EUF-fördraget (avsnitt 5.1).

Möjligheten som föreslås för omställningsorganisation att i självvald regi tillhandahålla utbildningar med omställningsstudiestöd, för att stärka viss bransch möjligheter att påverka behov av rekrytering och kompetensförsörjning, finner Skao i hög grad ändamålsenligt.

4. Administration av omställningsstudiestöd

Promemorian innehåller förslag att omställningsorganisationen ska avge yttrande huruvida viss utbildning kommer att, med beaktande av arbetsmarknadens behov, stärka arbetstagarens framtida ställning. Även arbetstagarens organisation ska enligt förslaget yttra sig i frågan. Formerna för yttrandet ska närmare utformas av Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Såvitt Skao bedömer kan det dock vara förenat med svårigheter för omställningsorganisationen att med någon större visshet yttra sig om förhållandena inom Svenska kyrkans område och den framtida utvecklingen. Betydelsen av pensionsavgångar och åldersstrukturer samt osäkerheten kring intäkter och kommande behov utgör en grannliga uppgift att analysera.

Av nu angivna skäl är det angeläget att även omställningsorganisationer som finansieras av arbetsgivare inom viss bransch eller sektor, såsom Svenska kyrkans trygghetsråd, också får yttra sig över om viss utbildning är till gagn för arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden. Den kunskap och erfarenhet sådan omställningsorganisation har om omständigheterna inom visst område torde betydligt skärpa precisionen i prognosen. Motsvarande gäller även för vägledning och stöd till arbetstagare avseende relevanta studier. Att yttrandet upprättas enligt principer som fastställs av CSN bidrar till stringens och konsekvens i förfarandet.

Även för den arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal, och omställningsorganisation finansierad av arbetsgivare, bör enligt Skao på motsvarande

sätt ett yttrande upprättas om framtida utsikter på arbetsmarknaden. Det är inte rimligt att skillnader ska föreligga i aktuellt avseende allt beroende på huruvida arbetstagaren omfattas av kollektivavtal eller inte. För sådan arbetstagare bör CSN ges möjlighet att till omställningsorganisation uppdra att mot ersättning utfärda ett yttrande för arbetstagaren.

Härutöver är det angeläget att rätten för omställningsorganisationerna att behandla känsliga personuppgifter närmare preciseras i lag. För det fall omställningsorganisation i yttrande har behov av att överföra känsliga uppgifter till CSN bör uttryckligen framgå att samtycke först ska inhämtas från arbetstagaren. Uppgift om detta bör utgöra del i formerna för yttrandet som fastställs av CSN.

5. Ekonomisk ram och stegvist införande

I promemorian föreslås att omställningsstudiestödet ska fördelas i förhållande till storleken av löneutrymmet avseende offentligt förvärvsarbete respektive privat förvärvsarbete.

En sådan fördelning av omställningsstödet blir dock inte korrekt eftersom stor del av privat arbetsmarknad finansieras med offentliga medel, såsom skola, sjukvård och kollektivtrafik. I stället bör löneutrymmet fördelas mellan å ena sidan offentligt finansierat förvärvsarbete och å andra sidan privat finansierat förvärvsarbete. Fördelningen av löneutrymmet kan nyanseras ytterligare genom att upprätta ett utrymme särskilt för förvärvsarbete inom ideell sektor.

För Skao framstår det som om omfattningen av stödet kan komma att överstiga befintligt behov. Om det förhåller sig på så sätt att något av de fördelade utrymmena inte helt tagits i anspråk under det att annat utrymme har fler sökande än vad som kan tillgodose ska det naturligtvis vara möjligt att frigöra resurser mellan utrymmena för att möta föreliggande behov.

Enligt förslaget ska inte omställningsstudiestödet medföra ökat antal studieplatser eller kostnader för utbildning. Skao anser därför det viktigt att analysera vilken betydelse som detta får för studenter som ansöker till universitet och högskola direkt från gymnasiet eller efter avlagt högskoleprov och vilka finansierar sina studier genom studiemedel eller på annat vis. Om införandet av ett omställningsstudiestöd får till följd att möjligheterna till högre utbildning begränsas för unga vuxna är det nödvändigt för lärosätena att utöka antalet studieplatser.

Nu aktuella förslag i promemorian innebär en utvidgning av uppgifter och ansvar för omställningsorganisationer. För att säkerställa möjligheten att fullgöra dessa åligganden är det därför också nödvändigt att organisationerna utreder behovet av ytterligare resurser. En sådan översyn kan resultera i att organisation tvingas ta ut högre avgift för att finansiera verksamheten. Vid sådana förhållanden måste också


omfattningen av det statliga stödet till arbetsgivare omprövas och anpassas till reella kostnader.

Enligt Skao bör en sådan konstruktion som helhet innebära en betydelsefull förbättring av arbetstagarnas förutsättningar att stärka sin ställning och anställningsbarhet på arbetsmarknaden och därigenom även skapa större flexibilitet och rörlighet mellan olika branscher och sektorer. Den kunskap och erfarenhet som finns inom respektive omställningsorganisationer, där även företrädare för arbetstagarna är representerade, utgör ett betydelsefullt inslag i arbetet med att uppnå målen med förslaget.

Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation



Birgitta Ödmark
Vd



Cecilia Herm
Förhandlingschef