

En moderniserad arbetsrätt

*Betänkande av Utredningen om
en moderniserad arbetsrätt*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:30

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25056-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen beslutade den 25 april 2019 att låta en särskild utredare lämna förslag om hur arbetsrätten kan moderniseras och anpassas efter dagens arbetsmarknad samtidigt som en grundläggande balans mellan arbetsmarknadens parter upprätthålls (dir. 2019:17).

Till särskild utredare förordnades samma dag justitierådet Gudmund Toijer.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 20 maj 2019 departementssekreteraren Hanna Edlundh, Finansdepartementet, kanslirådet Elisabeth Kristensson, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Susanna Ståhl, Arbetsmarknadsdepartementet, och rättssakkunniga Hanna Svensson, Arbetsmarknadsdepartementet. Från och med den 16 mars 2020 entledigades Hanna Svensson från uppdraget och ersattes från och med samma dag av kanslirådet Sofie Lagerstedt, Arbetsmarknadsdepartementet. Från och med den 20 april 2020 entledigades Hanna Edlundh från uppdraget och ersattes från och med samma dag av departementssekreteraren Ruth-Aida Nahum, Finansdepartementet.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 25 april 2019 chefekonomen Anna Breman, Swedbank, professor Oskar Nordström Skans, Uppsala universitet, och docent Per Skedinger, Linnéuniversitetet. Som expert i utredningen förordnades från och med den 20 maj 2019 professor Ola Bergström, Göteborgs universitet. Med verkan från och med den 1 december 2019 entledigades Anna Breman från uppdraget som expert i utredningen och ersattes från och med den 17 februari 2020 av fil.dr. Åsa Olli Segendorf, Sveriges riksbank.

En referensgrupp förordnades från och med den 23 maj 2019. I den har ingått juristen Lise-Lotte Argulander, Företagarna, arbetsrätts-

juristen Niklas Beckman, Svenskt Näringsliv, arbetsrättschefen Tomas Björck, Sveriges Kommuner och Regioner, juristen Jens Lidén, TCO, chefsjuristen Lena Maier Söderberg, Saco, chefsjuristen Hedda Mann, Arbetsgivarverket, och juristen Sofie Rehnström, LO.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 juni 2019 fil.dr. Marie Gartell. Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 maj 2019 departementssekreteraren Maria Rasmussen, från och med den 1 juni 2019 arbetsrättsjuristen Tommy Larsson och från och med den 1 augusti 2019 docent Pernilla Andersson Joona.

Under perioden den 16 oktober till den 15 december 2019 var professor Jonas Olofsson och professor Eskil Wadensjö anställda i utredningen.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experter, sakkunniga och representanter i referensgruppen. Utredaren svarar ensam för förslagen.

Härmed överlämnas betänkandet En moderniserad arbetsrätt (SOU 2020:30).

Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i juni 2020.

Gudmund Toijer

/Marie Gartell

Pernilla Andersson Joona
Tommy Larsson
Maria Rasmussen

Innehåll

Sammanfattning	21
Summary	33
1 Författningsförslag.....	45
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd.....	45
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd.....	61
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:529) om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd.....	62
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet	63
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.....	65
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning	67
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m.	68
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare.....	69
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård	70

1.10	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt	71
1.11	Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)	72
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet	73
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl	74
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete	75
1.15	Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)	76
2	Uppdraget och dess genomförande	77
2.1	Uppdraget	77
2.2	Utredningens arbete	77
2.3	Betänkandets disposition	78
 EN BESKRIVNING AV DEN SVENSKA ARBETSMARKNADEN OCH ANSTÄLLNINGSSKYDDET INOM NATIONALEKONOMISK FORSKNING		
3	Beskrivning av arbetsmarknaden	83
3.1	Inledning	83
3.2	Utmaningar på den svenska arbetsmarknaden	83
3.2.1	Demografiska och strukturella förändringar riskerar förvärra bristen på kvalificerad arbetskraft.....	84
3.2.2	Hög arbetslöshet i vissa grupper	89
3.3	Anpassning till förändringar i ekonomin	95
3.3.1	Anställningar och uppsägningar	95
3.3.2	Kompetensutveckling	102
3.3.3	Atypiska anställningsformer	110

3.4	Den svenska modellen och anställningsskyddet	120
3.5	Sammanfattning	123
	Referenser	125
4	Effekter av anställningsskyddet	129
4.1	Inledning.....	129
4.2	Fördelar och kostnader med anställningsskydd ur ett nationalekonomiskt perspektiv.....	130
4.3	Förväntade effekter av anställningsskyddet	133
4.4	Effekter av anställningsskyddet – empiriska resultat.....	142
4.4.1	Att jämföra länder med avseende på anställningsskydd och arbetsmarknadsutfall	142
4.4.2	Svenska studier av effekten av förändrade turordningsregler.....	144
4.5	Kompetensutveckling	151
4.6	Andra kostnader vid uppsägning	158
4.7	Visstidsanställningar	162
4.8	Sammanfattning	169
	Referenser	176

GÄLLANDE RÄTT I RELEVANTA DELAR

5	Lagregler om turordning vid uppsägning	185
5.1	En historisk utblick.....	185
5.1.1	Bakgrund.....	185
5.1.2	Anställningsskyddslagen.....	186
5.1.3	Lagregleringens utveckling sedan 1982.....	187
5.2	Övergripande om anställningsskyddet vid arbetsbrist	187
5.2.1	Begreppet arbetsbrist.....	187
5.2.2	Arbetsbrist som saklig grund och arbetsgivarens omplaceringsskyldighet.....	189
5.2.3	Arbetsgivarens omplaceringsskyldighet i förhållande till turordningsreglerna.....	190

5.3	Möjligheten att hantera en arbetsbrist innan turordning...	190
5.4	Huvuddragen i anställningsskyddslagens turordningsbestämmelser.....	193
5.4.1	Inledning.....	193
5.4.2	Arbetstagare som ska eller kan undantas från turordningen.....	194
5.4.3	En indelning av arbetstagarna i turordningskretsar	195
5.4.4	Placeringen av arbetstagare i turordning	197
5.4.5	Sanktioner vid brott mot turordningsreglerna....	201
5.5	Sammanfattning.....	201
	Referenser.....	205
6	Kollektivavtalsbestämmelser om turordning vid uppsägning	207
6.1	Möjligheten att avvika från anställningsskyddslagen genom avtal	207
6.2	Utformningen av kollektivavtalens reglering om turordning.....	209
6.2.1	Avtalsbestämmelser för statlig sektor.....	210
6.2.2	Avtalsbestämmelser för den kommunala och regionala sektorn.....	213
6.2.3	Avtalsbestämmelser i privat sektor	214
6.3	Sammanfattning.....	221
	Referenser.....	224
7	Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och omställning	225
7.1	Inledning	225
7.2	Ansvaret för arbetstagarens kompetensutveckling enligt arbetsrättslig lagstiftning.....	226
7.3	Kompetensutveckling i anställningen enligt annan lagreglering.....	229

7.4	Arbetsvillkorsdirektivet.....	233
7.5	ILO-konventionen om betald ledighet för studier.....	234
7.6	Kompetensutveckling i kollektivavtal	235
7.6.1	Allmänt om omställningsavtal	235
7.6.2	Sambandet mellan turordningsbestämmelser och omställningsavtalen	237
7.6.3	Proaktivt stöd för verksamhets- och kompetensutveckling	238
7.6.4	Övriga kollektivavtal	242
7.7	Några exempel på modeller för stöd till omställning	244
7.8	Sammanfattning	246
	Referenser	248
8	Arbetsgivarens kostnader vid uppsägning	249
8.1	Inledning.....	249
8.2	Allmänt om avslutande av en anställning från arbetsgivarens sida.....	250
8.2.1	Uppsägning av en tillsvidareanställning	250
8.2.2	Avslutande av en tidsbegränsad anställning.....	252
8.2.3	Avslutande av en anställning genom avskedande	252
8.3	Något om innebörden av kravet på saklig och laga grund.....	253
8.3.1	Inledning	253
8.3.2	Saklig grund för uppsägning vid arbetsbrist	254
8.3.3	Saklig grund för uppsägning av personliga skäl... ..	255
8.3.4	Laga grund för avskedande	257
8.4	Regler om förfarandet vid avslutande av en anställning från arbetsgivarens sida.....	257
8.4.1	Förhandling och överläggning inför arbetsgivarens beslut	257
8.4.2	Vissa krav på beslutets form och innehåll.....	259
8.4.3	Hur ett beslut ska delges arbetstagaren	260

8.4.4	Ordningsföreskrifter vid upphörande av tidsbegränsade anställningar	261
8.5	Ogiltigförklaring och skadestånd vid felaktigt skiljande från anställningen	261
8.6	Tidsfrister för att påkalla en rättstvist om ogiltigförklaring och skadestånd	263
8.6.1	Tvister om ogiltigförklaring av uppsägning eller avskedande	263
8.6.2	Tvister om skadestånd och andra fordringsanspråk	264
8.7	Anställningen under en tvist om ogiltighet	265
8.7.1	Anställningen består vid ogiltigförklaring av en uppsägning	265
8.7.2	En möjlighet till interimistisk prövning av tvist om ogiltighet	266
8.8	Hur en rättstvist kan bedrivas enligt lag och kollektivavtal	267
8.8.1	Något om behörig domstol och om partsställningen	267
8.8.2	Samspelet mellan processuella och andra regler om tvisteförhandling	268
8.8.3	Rättegångskostnader	270
8.9	Sammanfattning	270
	Referenser	275
9	Balansen i anställningsskyddet beroende på anställningsform	277
9.1	Uppdraget	277
9.2	Lagreglerade bestämmelser om tidsbegränsade anställningar	278
9.2.1	Inledning	278
9.2.2	Olika typer av anställningar	278
9.2.3	Övergång av visstidsanställning till tillsvidareanställning i vissa fall	281
9.2.4	Arbetstagarens rätt till information	282

9.2.5	Besked om att tidsbegränsad anställning inte kommer att fortsätta	283
9.2.6	Avslutande av anställningen.....	284
9.2.7	Företrädesrätt till återanställning	286
9.2.8	Annat utredningsarbete som rör visstidsanställda	286
9.2.9	Skydd mot diskriminering av deltid arbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning	288
9.3	Arbetstidsmättet	289
9.4	ILO-konventionen om deltidarbete.....	290
9.5	Bestämmelser om tidsbegränsade anställningar inom olika sektorer.....	291
9.5.1	Möjlighet till avvikelser från lagen	291
9.5.2	Den statliga sektorn	291
9.5.3	Den kommunala och regionala sektorn	293
9.5.4	Den privata sektorn.....	294
9.6	Tillgång till omställningsförmåner.....	296
9.7	Sammanfattning	298
	Referenser	300

TILLÄMPNING I SVERIGE OCH EN INTERNATIONELL UTBLICK

10	Hur fungerar anställningsskydd och kompetensutveckling i praktiken?.....	303
10.1	Inledning.....	303
10.2	Turordningsreglerna	303
10.2.1	Kostnader för att avvika från turordningsreglerna	305
10.2.2	Undersökningar från parterna	307
10.2.3	Andra undersökningar	311
10.2.4	Andra aspekter av turordningsreglerna.....	312

10.3	Kompetensutveckling.....	315
10.3.1	Incitament för arbetsgivaren att erbjuda utbildning och arbetstagarnas incitament att delta	316
10.3.2	Inget i lag reglerat ansvar för kompetensutveckling.....	320
10.4	Kostnader vid uppsägning.....	322
10.5	Balans i anställningsskydd för arbetstagare med olika anställningsvillkor.....	324
10.5.1	Visstidsanställningar ur ett arbetsgivarperspektiv	325
10.5.2	Visstidsanställningar ur ett arbetstagarperspektiv	327
10.6	Sammanfattning.....	332
	Referenser.....	335
11	Internationell utblick; anställningsskydd	338
11.1	Inledning	338
11.1.1	OECD:s index.....	338
11.2	Övergripande länderjämförelse	342
11.3	De olika komponenterna i OECD:s index	347
11.3.1	Tillsvidareanställningar – varför rangordnar OECD det svenska anställningsskyddet som relativt starkt?.....	347
11.3.2	Visstidsanställningar – varför rangordnar OECD det svenska anställningsskyddet som relativt svagt?.....	349
11.4	Sammanfattning.....	350
	Referenser.....	352
12	Internationell utblick; arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling	355
12.1	Inledning	355

12.2	Övergripande länderjämförelse	356
12.3	Olika former av politik för att uppmuntra till vuxenutbildning	358
12.3.1	Exempel från andra länder	361
12.4	Sammanfattning	367
	Referenser	369

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

13	Generella överväganden	375
13.1	Inledning.....	375
13.2	Varför en moderniserad arbetsrätt?	376
13.3	Generella överväganden med utgångspunkt i nationalekonomisk forskning	380
13.4	Hur gör och tänker andra?	384
13.5	Generella överväganden för utformningen av en reglering.....	387
13.5.1	Balansen mellan flexibilitet och trygghet.....	387
13.5.2	En sammanhållen reglering?	391
13.5.3	Lagreglering i förhållande till kollektivavtalsystemet	394
	Referenser	398

14	Ändrade turordningsregler	401
14.1	Övergripande om uppdraget	401
14.2	Övergripande om behovet av lagändringar och faktorer att ta hänsyn till.....	401
14.2.1	Kommittédirektiven	401
14.2.2	Effekter av tvåundantaget	402
14.3	Turordningsreglernas funktion och syfte.....	403
14.4	Några utgångspunkter utifrån dagens förhållanden	405
14.5	Hur tillämpas turordningsreglerna i dag?	407

14.5.1	Kollektivavtal reglerar ofta turordning men gäller inte för alla.....	407
14.5.2	Inställningen till reglerna hos arbetsmarknadens parter.....	408
14.5.3	Inställningen till reglerna enligt forskning och annat kunskapsunderlag	409
14.6	Ytterligare om uppdraget och dispositionen	410
14.7	En ny struktur på turordningsbestämmelserna	410
14.8	Justerade regler om turordningskretsen	412
14.8.1	Begreppet driftsenhet bör användas även fortsättningsvis.....	412
14.8.2	Indelningen i kollektivavtalsområden bör bibehållas	413
14.8.3	Begreppet turordningskrets bör användas också i fortsättningen.....	414
14.8.4	Möjligheten att lägga samman driftsenheter bör slopas.....	414
14.9	Bestämmande av turordningen.....	416
14.9.1	Anställningstidens längd bör fortsatt vara utgångspunkten för turordningen.....	416
14.9.2	Arbetsgivaren bör få välja i fall där flera arbetstagare har samma anställningstid.....	417
14.9.3	Kvalifikationer vid omplacering enligt turordningsreglerna	417
14.9.4	Kravet på tillräckliga kvalifikationer vid omplacering med stöd av förtroendemannalagen bör inte ändras	420
14.10	Utökade undantag från turordningen	421
14.10.1	Avgångsvederlag eller uppsägningsavgifter?	421
14.10.2	Ett undantag från tillämpningen av turordningsreglerna för mindre företag?	422
14.10.3	En utökad flexibilitet i utbyte mot andra förpliktelser för arbetsgivaren?	423
14.10.4	En modell där alla företag får göra vissa undantag från turordningen.....	424
14.10.5	Ett proportionellt eller fast undantag?	424

14.10.6	Hur stort bör undantaget högst kunna vara?	425
14.10.7	Undantaget bör gälla oavsett antalet turordningskretsar	427
14.10.8	Undantag bör inte få göras om arbetsgivaren nyligen har sagt upp personal på grund av arbetsbrist.....	428
14.10.9	Övriga frågor	429
14.10.10	Tillämpningen av bestämmelserna på äldre arbetstagare	430
14.11	En justering i företrädesrätten till återanställning	431
14.11.1	Återanställningsrätten i förhållande till turordning vid uppsägning	431
14.11.2	Ålder bör inte vara avgörande för företrädesrätten till återanställning	432
14.11.3	Inga ändringar i övrigt bör ske i företrädesrätten till återanställning	432
14.12	Förslagen i förhållande till EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.....	434
14.13	Förslagen i förhållande till dataskyddsförordningen.....	435
15	Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling.....	439
15.1	Övergripande om uppdraget	439
15.2	Sammanfattande om gällande rätt.....	441
15.3	Övergripande om behovet av lagändringar	442
15.4	Olika alternativ för en reglering av ett utökat ansvar	443
15.4.1	Inledning	444
15.4.2	En lagreglerad rättslig förpliktelse?	444
15.4.3	En lagreglerad försäkringslösning?.....	447
15.4.4	En ökad flexibilitet mot att arbetsgivaren betalar för arbetstagarens kompetensutveckling?.....	449
15.4.5	En ökad flexibilitet för arbetsgivare som omfattas av en försäkring med visst innehåll?	450
15.4.6	Utredningens slutsatser	453

15.5	Hur en lösning som bygger på kollektivavtal skulle kunna utformas.....	454
15.5.1	En större flexibilitet kopplad till ett kollektivavtal om kompetensutveckling	454
15.5.2	Närmare om krav på kollektivavtalet för att ge en större flexibilitet.....	456
15.5.3	Motsvarande möjlighet för andra än kollektivavtalsbundna parter.....	457
15.5.4	Hur mycket större skulle undantaget vara?	457
15.6	Utformningen av ett ansvar för kompetensutveckling i lag ..	458
15.6.1	Ett ansvar för kompetensutveckling inom ramen för anställningen	460
15.6.2	En reglering av ansvaret bör ske i anställningsskyddslagen.....	461
15.6.3	Närmare om utformningen av ett lagreglerat ansvar	462
15.6.4	En viss kvalifikationstid bör gälla.....	465
15.6.5	En rätt att föra talan först efter anställningens upphörande.....	466
15.6.6	Frågan om sanktioner för arbetsgivarens underlåtenhet att kompetensutveckla.....	467
15.6.7	En spärr mot upprepade skadestånd vid kortare anställningar	470
15.6.8	Regleringen bör vara semidispositiv	471
15.6.9	Skyldigheten att erbjuda kompetensutveckling bör inte gälla arbetstagare som har fyllt 68 år.....	472
15.7	En skyldighet att lämna skriftlig information till arbetstagaren om kompetensutvecklingsinsatser	473
15.8	En skyldighet att informera arbetstagarorganisationer om riktlinjerna för kompetensutvecklingsarbetet	475
15.9	Förslagen i förhållande till EU-rätten.....	476
15.10	Förslagen i förhållande till dataskyddsförordningen	478
16	Lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning	481
16.1	Utgångspunkter för utredningens överväganden.....	481
16.1.1	Övergripande om uppdraget	481

16.1.2	Behovet av lagändringar	482
16.1.3	Uppsägningstvistutredningens förslag i SOU 2012:62	486
16.1.4	Parternas inställning	489
16.2	Endast kostnader i samband med tvister om uppsägning och avskedande bör ses över	491
16.3	Något om kostnader i samband med tvist.....	493
16.4	Tänkbara alternativ för en reglering.....	496
16.5	Ändringar i reglerna kring ogiltigförklaring.....	502
16.5.1	Vilken funktion har möjligheten till ogiltigförklaring på dagens arbetsmarknad?	503
16.5.2	En begränsning i möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning	504
16.5.3	Anställningen bör inte som utgångspunkt bestå vid ogiltigförklaring av en uppsägning.....	513
16.5.4	Förändringar i skadeståndsreglerna i 38 och 39 §§ anställningsskyddslagen	519
16.5.5	Följdändringar	522
16.6	Förslagen i förhållande till EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.....	524
17	Balansen i anställningsskyddet beroende på anställningsform	527
17.1	Utgångspunkter för utredningens överväganden	527
17.1.1	Övergripande om uppdraget.....	527
17.1.2	Omständigheter att ta hänsyn till.....	529
17.1.3	Balansen i anställningsskyddet enligt lag	531
17.1.4	Annat utredningsarbete i fråga om skyddet för tidsbegränsat anställda.....	532
17.1.5	Branschanpassningar genom kollektivavtal	534
17.2	Överväganden och förslag	534
17.2.1	Behovet av lagändringar	534
17.2.2	Tänkbara alternativ för att stärka skyddet för tidsbegränsat anställda.....	537

17.2.3	En tidigarelagd företrädesrätt till återanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning	539
17.2.4	En företrädesrätt till tillsvidareanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning	543
17.3	Förslagen i förhållande till EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden	553

18 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 555

18.1	Ikraftträdande	555
18.2	Övergångsbestämmelser	556

KONSEKVENSER OCH FÖRFATTNINGSKOMMENTAR

19 Konsekvenser 563

19.1	Förslagets kontext	564
19.2	Sammanfattning av förslagen och dess konsekvenser	566
19.2.1	Konsekvenser av utredningens förslag sammantaget	576
19.3	Ändrade turordningsregler och tydligt utökade undantag	588
19.3.1	Utredningens förslag	588
19.3.2	Vad betyder utredningens förslag?	589
19.3.3	Vilka arbetsgivare påverkas?	591
19.3.4	Vilka arbetstagare påverkas?	597
19.3.5	Hur påverkas arbetsmarknadens funktionssätt?	602
19.4	Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling	603
19.4.1	Utredningens förslag	603
19.4.2	Vad betyder utredningens förslag?	607
19.4.3	Vilka arbetsgivare påverkas?	611
19.4.4	Vilka arbetstagare påverkas?	615
19.4.5	Hur påverkas arbetsmarknadens funktionssätt?	618

19.5	Lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning.....	619
19.5.1	Utredningens förslag.....	619
19.5.2	Vad betyder utredningens förslag?.....	622
19.5.3	Vilka arbetsgivare påverkas?	627
19.5.4	Vilka arbetstagare påverkas?	629
19.5.5	Hur påverkas arbetsmarknadens funktionssätt?	632
19.6	Balansen i anställningsskyddet beroende på anställningsform.....	633
19.6.1	Utredningens förslag.....	633
19.6.2	Vad betyder utredningens förslag.....	636
19.6.3	Vilka arbetsgivare påverkas?	639
19.6.4	Vilka arbetstagare påverkas?	643
19.6.5	Hur påverkas arbetsmarknadens funktionssätt?	646
	Referenser.....	648
20	Författningskommentar	649
20.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd.....	649
20.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd.....	686
20.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:529) om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd.....	686
20.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet	687
20.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.....	689
20.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning.....	690
20.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m.	691

20.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare	692
20.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård.....	693
20.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt	693
20.11	Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)	694
20.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet.....	695
20.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl	695
20.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete	696
20.15	Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)	697

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:17.....	699
Bilaga 2	OECD-index; indikatorer	715
Bilaga 3	Tidigare förslag – några exempel från litteraturen	721

Sammanfattning

Inledning

Hur anställningsskyddet är reglerat och tillämpas är faktorer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Lagen om anställningsskydd infördes mot bakgrund av de strukturella förändringar som skedde i Sverige under 1960-talet. Förändringarna väckte farhågor om att arbetstillfällena skulle minska och regeringen tillsatte därför den så kallade Åmanska utredningen, som utarbetade underlaget till 1974 års lag om anställningsskydd. I stor utsträckning syftade lagen till att skydda den äldre arbetskraften men har också i allt större utsträckning fått den grundläggande funktionen att skydda arbetstagare mot godtyckliga uppsägningar.

Sedan anställningsskyddslagen infördes har det skett stora förändringar på arbetsmarknaden. Ekonomin har i högre grad kommit att domineras av tjänstesektorn. Utvecklingen har inneburit att produktionen är beroende av medarbetarnas kompetens, snarare än olika typer av råvaror. Även den demografiska utvecklingen har inneburit att efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft har ökat. Utvecklingen har medfört att vissa grupper har fått det svårare att etablera sig på arbetsmarknaden.

Utvecklingen ställer höga krav på ekonomins anpassningsförmåga. Anpassningar till förändringar i omvärlden sker i den svenska ekonomin i hög grad genom anställningar och uppsägningar, det vill säga genom att arbetskraft rör sig mellan verksamheter som drar ner till verksamheter som expanderar. Rörligheten på arbetsmarknaden har ökat och anställningars varaktighet har minskat. Ett annat viktigt inslag för ekonomins anpassningsförmåga är kompetensutveckling i arbetslivet. Exempelvis har OECD i flera sammanhang påpekat att mer än hälften av produktivitetsökningarna hänger samman med anpassning av kvalifikationer och organisationsformer.

I takt med utvecklingen har arbetstagarnas kompetens blivit allt viktigare för att skapa trygghet på arbetsmarknaden.

Under slutfasen av arbetet med det här betänkandet har ekonomin och arbetsmarknaden utsatts för stora utmaningar i spåren av smittspridningen av covid-19. Bland annat har detta hitintills medfört ett flertal stora permitteringar och varsel. I tider av stora förändringar i samhället blir arbetsmarknadens anpassningsförmåga särskilt viktig. Det går inte att i närtid överblicka konsekvenserna av covid-19, och utredningen har därför inte haft möjlighet att närmare analysera effekterna av situationen.

Utredningens förslag syftar sammantaget till att främja verksamhetens anpassningsförmåga och därmed främja tillväxt och välfärd. Samtidigt ska arbetstagarna fortsatt vara skyddade mot godtyckliga uppsägningar, och anställningstryggheten baseras i högre grad på ökade möjligheter till kompetensutveckling, ökade möjligheter att hitta ett jobb, och ökade möjligheter till en varaktig etablering på arbetsmarknaden. Det här är viktiga steg för att anpassa anställningsskyddet till hur arbetsmarknaden har utvecklats och förändrats sedan anställningsskyddslagen infördes.

Uppdraget

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.

Utredningen har i enlighet med direktiven haft den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt. Direktiven ger uttryck för att vissa delar av lagstiftningen på anställningsskyddets område behöver moderniseras men att den allmänna balansen mellan parterna på arbetsmarknaden ska bibehållas. Särskilt pekas i direktiven på ökade behov av flexibilitet för arbetsgivare när det gäller vilka arbetstagare

som får stanna kvar i verksamheten vid en arbetsbrist. Det pekas även på arbetstagarnas behov av att fortlöpande utveckla sin kompetens för att därigenom stärka sitt skydd vid förändringar av arbetsgivarens verksamhet samt vid strukturomvandlingar i samhället.

I uppdragets samtliga delar har ingått att sammanställa och redogöra för relevant nationalekonomisk och arbetsrättslig forskning och att vid utarbetandet av förslagen beakta hur behoven på dagens arbetsmarknad ser ut, med särskilt fokus på de mindre företagens situation. Genomgående ger kommittédirektiven uttryck för att de förslag som läggs fram ska öka förutsättningarna för att särskilt personer som står långt utanför arbetsmarknaden, som unga och nyanlända, lättare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Förslagen

Ändrade turordningsregler vid uppsägning

Vid uppsägningar på grund av arbetsbrist gäller turordningsregler som enkelt uttryckt innebär att arbetstagare med längre anställningstid ges företräde framför arbetstagare som har kortare anställningstid. Grundregeln bibehålls.

I dag gäller att arbetsgivare med högst tio arbetstagare vid uppsägning på grund av arbetsbrist från turordningen får ta undan högst två arbetstagare som arbetsgivaren bedömer vara av särskild betydelse för verksamheten. Utredningen föreslår att undantagsmöjligheten utökas till fem arbetstagare och att alla arbetsgivare, oavsett storlek, får möjlighet att göra undantag från turordningen. Har en arbetsgivare tidigare tagit undan en eller flera arbetstagare vid uppsägning på grund av arbetsbrist ska dock inga ytterligare undantag få göras vid uppsägning på grund av arbetsbrist som sker inom tre månader därefter.

I övrigt föreslår utredningen vissa ändringar i dagens turordningsregler. Möjligheten för en arbetstagarorganisation att inom avtalsområdet begära sammanläggning av flera driftsenheter tas bort. Det innebär att de arbetstagare som hör till en viss driftsenhet där det finns arbetsbrist alltid kommer att turordnas för sig. I praktiken innebär det att turordningskretsarna i vissa fall kan bli mindre.

Som i dag ska arbetstagarens anställningstid vara avgörande för placeringen i turordning. Vid lika anställningstid hos två eller flera

arbetstagare föreslår utredningen att arbetsgivaren ska få bestämma vem som ska ges företräde i förhållande till någon annan. I dag gäller att arbetstagarna turordnas utifrån ålder i sådana fall. Motsvarande ändring föreslås i bland annat reglerna om företrädesrätt till återanställning i anställningsskyddslagen.

Vidare föreslås en ändring när det gäller kravet på kvalifikationer för att en arbetstagare med stöd av turordningsreglerna ska få behålla sin anställning genom omplacering. I dag gäller att arbetstagaren ska ha tillräckliga kvalifikationer för arbetet för att han eller hon ska ha rätt att omplaceras till ett arbete som någon annan arbetstagare med kortare anställningstid redan utför. Enligt gällande praxis kan arbetsgivaren behöva acceptera att arbetstagaren behöver viss upplärningstid och vissa utbildningsinsatser efter en sådan omplacering. Enligt utredningens förslag ska arbetstagaren för att ha rätt att omplaceras med stöd av turordningsbestämmelserna vid omplaceringstillfället utan upplärning och utbildning ha kvalifikationer för det fortsatta arbetet.

Arbetsgivarens ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling

Utredningen föreslår att det i anställningsskyddslagen ska införas en skyldighet för arbetsgivare att i skälig utsträckning inom ramen för anställningen erbjuda sina arbetstagare kompetensutveckling. Skyldigheten föreslås gälla arbetstagare som har minst sex månaders sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren, oavsett om arbetstagaren har en tillsvidareanställning eller en tidsbegränsad anställning.

Skyldigheten föreslås gälla inom både offentlig sektor och den privata delen av arbetsmarknaden. Den ska tillämpas på alla arbetsgivare oavsett bransch och på alla typer av arbeten, och den ska omfatta alla anställningsformer enligt anställningsskyddslagen.

Med kompetensutveckling avses i princip alla typer av insatser som syftar till att höja arbetstagarens kompetens på ett sätt som kan vara relevant i arbetslivet. Arbetsgivarens ansvar i det enskilda fallet begränsas i stället av att det ska handla om insatser inom ramen för anställningen och att insatserna ska vara skäliga att kräva av arbetsgivaren.

Att insatserna ska ligga inom ramen för anställningen innebär att de ska vara relevanta för verksamheten. Syftet är alltså inte att arbets-

tagaren ska kunna klara av något annat arbete på arbetsmarknaden. Dock är det rimligt att anta att kompetensutveckling inom anställningen kan stärka arbetstagarnas möjligheter att vara anställningsbar på flera delar av arbetsmarknaden.

Vad som är skäligt att kräva av arbetsgivaren i det enskilda fallet får bedömas utifrån samtliga relevanta omständigheter. I den föreslagna bestämmelsen pekas på några omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen. Vid skälighetsbedömningen ska beaktas om kompetensutvecklingen behövs med hänsyn till hur arbetstagarens arbetsuppgifter eller arbetsgivarens verksamhet utvecklas. Det kan handla om att verksamheten och det sätt på vilket arbetet utförs påverkas av den tekniska och digitala utvecklingen eller av något annat skäl, exempelvis ett beslut om förändringar i produktionen eller i verksamhetens inriktning.

Vid skälighetsbedömningen ska också särskilt beaktas hur kompetensutvecklingen och syftet med insatsen anknyter till arbetstagarens befintliga utbildning och erfarenhet. I arbetsgivarens ansvar ligger typiskt sett att arbetstagarna följer med i utvecklingen i arbetet på ett sätt som anknyter till arbetstagarens grundläggande kompetens och utbildning. Däremot är det normalt inte skäligt att kräva att arbetsgivaren står för insatser som innebär att arbetstagaren skaffar sig en helt ny grundläggande kompetens.

Rör det sig om en arbetsgivare med ett litet antal anställda ska vid skälighetsbedömningen särskilt beaktas om kompetensutvecklingen blir betungande för verksamheten. Det finns också utrymme att vid skälighetsbedömningen särskilt beakta att arbetstagaren tidigare har låtit bli att medverka till kompetensutveckling inom ramen för anställningen. Individens har alltså ett eget ansvar för att medverka i erbjuden kompetensutveckling.

Arbetsgivaren ska enligt förslaget inte vara skyldig att erbjuda kompetensutveckling till arbetstagare som har fyllt 68 år.

Arbetsgivare som inte har uppfyllt sitt ansvar ska betala skadestånd till arbetstagaren. Utredningen föreslår ett så kallat normerat skadestånd, där arbetsgivaren ska betala motsvarande två månadslöner till arbetstagaren vid brott mot ansvaret. Har arbetstagaren minst fem års anställningstid hos arbetsgivaren ska skadeståndet i stället motsvara tre månadslöner. Utformningen med ett normerat skadestånd innebär att kostnaden för att inte fullgöra sin skyldighet är förutsägbar för arbetsgivaren.

Arbetsgivarens ansvar ska enligt förslaget kunna prövas rättsligt först när arbetstagaren har sagts upp på grund av arbetsbrist eller när en tidsbegränsad anställning har upphört och inte förlängts med hänvisning till arbetsbrist.

Arbetsgivarens informationsskyldighet

Utredningen föreslår att en arbetsgivare ska vara skyldig att på begäran av en arbetstagare lämna skriftlig information om den kompetensutveckling arbetstagaren har fått inom ramen för kompetensutvecklingsansvaret. Begäran ska ske senast en månad efter att en anställning har upphört och arbetsgivaren ska lämna informationen senast en månad efter arbetstagarens begäran.

Utredningen föreslår även vissa ändringar i medbestämmandelagens regler om arbetstagarorganisationers rätt att få information av arbetsgivaren. Genom tillägg till dessa regler klargörs att arbetsgivarens informationsskyldighet i fråga om riktlinjerna för personalpolitiken omfattar även arbetstagarnas kompetensutveckling.

Lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning

Kravet på att en uppsägning från arbetsgivarens sida ska vara sakligt grundad ligger fast och några ändringar av själva saklig grundbegreppet föreslås inte.

Utredningen föreslår att anställningen inte längre som huvudregel ska bestå under tvistetiden i fall där en arbetstagare har yrkat på ogiltigförklaring av en uppsägning. För att anställningen ska bestå under tvisten ska krävas att arbetstagaren vid en interimistisk prövning i domstol gör sannolikt att det inte har förelegat saklig grund för uppsägningen. Förslaget innebär att regleringen i anställningsskyddslagen om ogiltigförklaring av uppsägningar och avskedanden samordnas.

Om arbetsgivaren vid tidpunkten för uppsägningen eller avskedandet hade högst 15 arbetstagare ska en ogiltigförklaring inte kunna ske. Bedömer en domstol att det inte har funnits saklig eller laga grund för uppsägningen eller avskedandet kan alltså arbetsgivaren endast bli skyldig att betala skadestånd motsvarande arbetstagarens ekonomiska förlust och för den kränkning åtgärden har

inneburit. I sådana fall ska det ekonomiska skadeståndet alltid motsvara minst åtta månadslöner.

Det ska alltjämt vara möjligt att ogiltigförklara uppsägningar som vidtas av arbetsgivare med högst 15 arbetstagare i fall där så sker med stöd av annan lag än anställningsskyddslagen. Exempel på det är diskrimineringslagen, lagen om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen och ett antal arbetsrättsliga ledighetslagar.

Utredningen föreslår att de högsta möjliga belopp som arbetsgivaren kan få betala i skadestånd för att täcka arbetstagarens ekonomiska förlust efter anställningens upphörande ska höjas med två månadslöner. Denna ändring påverkar även nivån på de så kallade normerande skadestånd som en arbetsgivare ska betala för att anställningsförhållandet ska anses vara upplöst trots en dom om ogiltigförklaring.

Sammantaget innebär utredningens förslag i denna del att en ogiltighetstvist normalt inte kommer att kosta någonting för arbetsgivaren i fall där en uppsägning vid en rättslig prövning bedöms vara sakligt grundad. Har det inte funnits saklig grund för uppsägning blir det, för arbetsgivare med fler än 15 arbetstagare, mer kostsamt att upplösa anställningsförhållandet trots ogiltigheten. Det innebär med andra ord att det blir en tydlig skillnad i kostnad för arbetsgivaren i de fall en uppsägning bedöms vara sakligt grundad respektive bedöms vara osaklig. Utredningens förslag innebär också att kostnaden blir mer förutsägbar än i dag.

Balansen mellan olika anställningsformer

Utredningen har i denna del tolkat uppdraget som att det har avsett skillnaderna i anställningsskydd beroende på om arbetstagaren har en tillsvidareanställning eller en tidsbegränsad anställning. Utredningen har funnit att övriga förslag i betänkandet påverkar dessa skillnader i önskvärd riktning, främst när det gäller tidsbegränsat anställda arbetstagares rätt att erbjudas kompetensutveckling. Utredningen har dock funnit skäl att lägga fram ytterligare förslag.

Utredningen föreslår i denna del ett stärkt skydd för arbetstagare med allmän visstidsanställning. Den kategorin arbetstagare föreslås kvalificera sig för en företrädesrätt till återanställning när anställ-

ningen har pågått i mer än nio månader under en treårsperiod, i stället för tolv månader inom samma period som gäller enligt dagens regler.

När arbetstagaren har kvalificerat sig för en företrädesrätt till återanställning föreslås han eller hon dessutom ha en företrädesrätt till lediga tillsvidareanställningar och provanställningar hos arbetsgivaren under tiden en allmän visstidsanställning pågår. Företrädesrätten till en tillsvidareanställning föreslås gälla lediga anställningar på den driftsenhet där arbetstagaren arbetar under sin tidsbegränsade anställning och i förekommande fall i förhållande till arbete som faller inom samma kollektivavtalsområde. Ett krav är att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för arbetet i tillsvidareanställningen samt att han eller hon har anmält intresse av att vilja ha en tillsvidareanställning.

En följdändring föreslås när det gäller allmänt visstidsanställdas rätt att få information om att han eller hon inte kommer att få någon ny anställning efter att anställningen har upphört. Den föreslagna ändringen innebär att allmänt visstidsanställda kvalificerar sig för en rätt till sådan information efter att ha uppnått mer än nio månaders sammanlagd anställningstid inom en treårsperiod.

En i huvudsak semidispositiv reglering

Huvuddelen av de förslag till ny och ändrad reglering som utredningen lägger fram föreslås vara semidispositiv, det vill säga det ska vara möjligt att avvika från regleringen genom kollektivavtal som har slutits på viss nivå. Det gäller förslagen om turordningsregler, bestämmelserna om arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar och den föreslagna företrädesrätten till tillsvidareanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning. Därigenom blir det möjligt för arbetsmarknadens parter att själva hitta regleringar i kollektivavtal som är anpassade efter de särskilda förutsättningar som gäller i respektive bransch eller sektor, men även att hitta lösningar som är anpassade för att fungera på bästa möjliga sätt utifrån de förutsättningar som gäller på lokal nivå. Att regleringarna görs semidispositiva är en viktig del för att värna den svenska modellen och kollektivavtalen.

Ikraftträdande

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Konsekvenser

Utredningens förslag bidrar till att minska arbetsgivarens kostnader för att anpassa sin verksamhet efter förändringar i omvärlden. Förslagen innebär ökade möjligheter för arbetsgivare att vid en arbetsbristsituation behålla nödvändig kompetens, och gör det mindre kostsamt att vidta uppsägningar i de fall där det finns saklig grund. Utredningens förslag är utformade för att få störst betydelse för små arbetsgivare, vars verksamheter på många sätt är mer utsatta. Historiskt är det främst de små och medelstora företagen som bidragit till sysselsättningsökningen i ekonomin.

Att kostnaderna för att anpassa verksamheten efter förändringar i omvärlden minskar, innebär samtidigt att risken vid rekrytering minskar. Därmed ökar typiskt sett arbetsgivares benägenhet att rekrytera. Det förväntas särskilt påverka personer som är oprövade på arbetsmarknaden och där arbetsgivarna vid rekrytering kan uppleva en osäkerhet, exempelvis yngre, de som varit utan arbete en längre tid eller de som saknar erfarenhet från den svenska arbetsmarknaden.

Förslagen förväntas alltså medföra att rörligheten på arbetsmarknaden ökar. Det innebär att resurser snabbare kan flyttas mellan branscher och sektorer som drar ner, till verksamheter som expanderar. Dock förväntas inga tydliga effekter på nivån vad gäller sysselsättning och arbetslöshet, även om sammansättningen av arbetslösheten kan påverkas i viss grad.

Anställningstiden kommer fortsatt att vara viktig för anställningstryggheten, men kommer med utredningens förslag att få mindre betydelse. Exempelvis kommer anställda hos små arbetsgivare och med en lång anställningstid inte i lika hög grad vara skyddade av turordningsreglerna, samtidigt kan risken för uppsägningar minska för de med kortare anställningstid. Förslagen bedöms vara av störst betydelse för små arbetsgivare, vilket innebär att relativt många arbetsgivare påverkas. Samtidigt är det relativt få arbetstagare som har sin anställning hos små arbetsgivare.

Att anställningstiden, som kan anses vara ett objektiva kriterium, får en minskad betydelse för vissa arbetstagares anställningsskydd kan uppfattas som att risken för godtyckliga uppsägningar ökar. Dock gäller fortsatt att anställningstiden spelar en viktig roll för arbetstagarnas anställningsskydd, och att arbetstagare alltså är skyddade mot godtyckliga uppsägningar i anställningsskyddslagen genom kravet på saklig grund vid uppsägning från arbetsgivarens sida och i andra lagar som till exempel diskrimineringslagen. Det kommer att vara kostsamt, och i vissa fall bli dyrare, för arbetsgivare att säga upp arbetstagare utan att ha saklig grund.

Arbetstagares kompetens kommer att spela en viktigare roll för anställningstryggheten. Bland annat därför föreslår utredningen en lagreglerad skyldighet för arbetsgivare att tillhandahålla skäligen kompetensutveckling i anställningen. Syftet är att arbetstagare ska få ökade möjligheter att ställa om inom anställningen och därmed i högre grad kunna vara kvar hos arbetsgivaren även när verksamheten förändras. En ökad kompetens kan också bidra till att underlätta möjligheterna att hitta ett nytt jobb i händelse av arbetslöshet. Kompetensutveckling av medarbetare gynnar normalt sett arbetsgivarnas verksamhet, men innebär ändå en direkt kostnad för arbetsgivarna. Många arbetsgivare erbjuder redan arbetstagare kontinuerlig kompetensutveckling, och det finns också avtal på flera delar av arbetsmarknaden som reglerar arbetsgivares ansvar för kompetensutveckling inom anställningen.

För att ansvaret inte ska bli oproportionerligt stort för små arbetsgivare ska, vid en skälighetsbedömning, hänsyn tas till arbetsgivarens storlek. Att ansvaret också gäller visstidsanställda kommer att medföra en bättre balans i regleringen mellan de som har en visstidsanställning och de som har en tillsvidareanställning.

Vidare föreslår utredningen en företrädesrätt till tillsvidareanställning för de som har en allmän visstidsanställning. Även detta är ett sätt att öka arbetstagarnas anställningstrygghet, genom att främja övergångar från visstidsanställningar till tillsvidareanställningar. Det vill säga, fler ska få möjlighet att mer varaktigt etablera sig på arbetsmarknaden.

Förslagen om kompetensutveckling och en utökad företrädesrätt bidrar till att öka arbetstagarnas anställningstrygghet, men innebär samtidigt ökade kostnader för arbetsgivarna. Ökade kostnader kan medföra att både uppsägningar och anställningar blir färre. Det vill

säga, att rörligheten på arbetsmarknaden minskar. Det riskerar bland annat att medföra att det blir svårare för personer som står långt från arbetsmarknaden att etablera sig.

Sammantaget bedöms utredningens förslag underlätta för arbetsgivare att anpassa verksamheten efter förändringar i omvärlden samtidigt som anställningstryggheten, med en delvis ändrad utformning, bibehålls. Sett till arbetsgivarnas kostnader kan dock förslagen i viss utsträckning verka i skilda riktningar. Å ena sidan förväntas förslagen minska arbetsgivarnas kostnad vad gäller att anpassa storleken och sammansättningen av personalstyrkan. Å andra sidan bedöms förslagen om att ge arbetsgivare ett utökat ansvar för kompetensutveckling och utökad företrädesrätt för visstidsanställda öka arbetsgivarens kostnad, vilket kan ge motsatt effekt. Kompetensutvecklingen måste emellertid ses som ett nödvändigt inslag i ett moderniserat anställningsskydd och medför också en större omställningsförmåga hos arbetstagarna med de positiva effekter som det kan förväntas medföra. Att skillnaden i reglering mellan visstidsanställningar och tillsvidareanställningar minskar bör öka arbetsgivares incitament att i högre grad använda tillsvidareanställningar.

Utredningens bedömning är att arbetsgivares möjligheter att anpassa sin verksamhet kommer att påverkas positivt, det gäller särskilt små arbetsgivare. Möjligheterna att anpassa verksamheter efter förändringar i omvärlden är viktiga för alla företags konkurrensförmåga och tillväxt och för en effektiv och rationellt bedriven offentlig förvaltning. Anställningstryggheten kommer i högre grad att baseras på kompetens, möjligheten att hitta ett jobb och förutsättningarna för att få en varaktig anställning snarare än på anställningstid.

På längre sikt, när effekterna ackumuleras över tid, kan förslagen också ha en påverkan på samhällsekonomin. Bland annat i form av ökad tillväxt och välfärd.

För att möta de utmaningar som finns på arbetsmarknaden kan det behövas förändringar på en rad områden. Anställningsskyddet är bara en av flera faktorer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Andra faktorer som är viktiga är exempelvis lönebildningen, arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringssystemen och det reguljära utbildningssystemet. Det är viktigt att de olika delarna anpassas och utformas för att sammantaget främja arbetsmarknadens funktionssätt och ekonomins utveckling.

Summary

Introduction

The way in which employment protection is regulated and applied affects the functioning of the labour market. The Employment Protection Act was introduced against the background of structural changes in Sweden in the 1960s. These changes resulted in concern for jobs, and the Government appointed the "Åman Inquiry", which drafted the basis for the 1974 Employment Protection Act. When introduced, the Employment Protection Act was largely intended to protect older members of the workforce. At present, its fundamental purpose is to protect employees from unfair dismissal.

The period since the introduction of the Act has been one of great change in the labour market. The economy has come to be more dominated by the service sector. This has made production more dependent on employees' skills rather than different types of raw materials. Demographic trends have also led to an increase in the demand for highly qualified labour. Furthermore, these developments have made it more difficult for certain groups to become established in the labour market.

These developments also make high demands on the adaptability of the economy. In the Swedish labour market model, adjustments to economic change have traditionally mainly been accomplished through changes in employment, i.e. by workers moving from businesses that are cutting back to businesses that are expanding. Mobility in the labour market has increased and the duration of employment has decreased. Another feature of importance for the adaptability of the economy is skills development in working life. For instance, the OECD has pointed out in several contexts that more than half of productivity growth is associated with the adaptation of qualifications and forms of organisation.

In the light of the developments described above, workers' skills have become ever more important for the job security in the labour market.

As this report nears completion, the economy and the labour market are being subjected to major challenges in the wake of the spread of the COVID-19 infection. So far this has, for instance, resulted in a number of large temporary layoffs and redundancy notices. The adaptability of the labour market is particularly important at times of major change in society. It will not be possible, in the near future, to overview the impacts of COVID-19, so the Inquiry is not going to analyse the effects of the situation.

The Inquiry's proposals, taken together, are intended to promote the adaptability of organisations and, by doing so, to promote growth and the level of living standards. At the same time, workers have to continue to be protected from unfair dismissal, and job security will be based to a greater extent on increased opportunities for skills development, greater chances of finding jobs and increased possibilities of becoming firmly established in the labour market. These are important steps in adapting job security to how the labour market has developed and changed since the introduction of the Employment Protection Act.

Remit

The remit of the Inquiry has been to draft legislative proposals that clearly increase exemptions from the rules on the order of selection for redundancy and that strengthen the responsibility of the employer for their employees' skills development and transition capacity as part of their employment. Our remit has also included presenting legislative proposals that mean lower and more predictable costs for terminations with notice, especially for small firms, while maintaining the rule of law and protection from unfair treatment. Finally, the Inquiry's remit has included considering legislative amendments in order to establish a better balance in employment protection for employees with different terms and conditions of employment.

In accordance with its terms of reference the Inquiry has taken the Swedish labour market model as its starting point. Our terms of reference state that some parts of legislation in the area of employment

protection need to be modernised but that the general balance between the social partners has to be maintained. Our terms of reference point particularly to greater needs of flexibility for employers concerning which employees are able to remain in their organisation when there is a shortage of work. They also point to workers' needs to continually enhance their skills so as to thereby strengthen their protection when changes are made in their employer's organisation and when structural change is under way in society.

All parts of our remit include compiling and presenting relevant research in economics and labour law. In drafting our proposals the Inquiry is to take account of what needs are like in the labour market of today, focusing particularly on the situation of small businesses. One consistent theme running through our terms of reference is that the proposals presented should contribute to making it easier – especially for people with a weak position in the labour market, such as young people and new arrivals – to become established in the labour market.

Proposals

Changes in the rules on the order of selection for redundancy

In the event of redundancy (i.e. termination with notice on the grounds of shortage of work) order of selection rules come into operation. Put simply, these rules mean that employees with a longer period of employment (i.e. more seniority) are given priority ahead of employees with a shorter period of employment. This basic rule is retained.

The current position is that in the event of redundancy, an employer with at most ten employees may exempt at most two employees judged to be of particular importance for their future operations from the order of selection. The Inquiry proposes that this possibility of making exemptions be expanded to five employees and that all employers, irrespective of size, be given the possibility of making exemptions from the order of selection. If an employer has previously exempted employees from redundancies, no further

exemptions should be permitted in the event of redundancies that take place within the succeeding three months.

The Inquiry also proposes some changes to the current order of selection rules. The possibility for an employee organisation to request the combination of several operational units in the same collective agreement sector should be removed. This means that the employees belonging to a particular operational unit where there is a shortage of work will always be placed in their own order of selection. In practice this means that order of selection groups may be smaller in some cases.

As at present, seniority will be decisive for their placing in the order of selection. If two or more employees have the same period of employment, the Inquiry proposes allowing the employer to decide who is to be given priority in relation to someone else. The position at present is that, in these cases, the employees are placed in the order of selection on the basis of their age. A corresponding amendment is proposed to, for example, the rules on a priority right of re-employment in the Employment Protection Act.

The Inquiry also proposes an amendment regarding the qualification requirement for an employee to be able to retain their employment through a transfer pursuant to the order of selection rules. At present the employee has to have sufficient qualifications for the work in order to have the right to be transferred to work that some other employee with a less seniority is already performing. Under current case law an employer may have to accept that an employee needs a certain period of on-the-job training and some training courses after such a transfer. The Inquiry's proposal is that to have the right to a transfer pursuant to the order of selection rules the employee should, at the time of the transfer, have qualifications for their future work without on-the-job training or training courses.

Employer's responsibility for employees' skills development

The Inquiry proposes adding an obligation to the Employment Protection Act that requires employers to offer their employees reasonable skills development as part of their employment. The proposal is that this obligation should apply to employees who have an aggregate period of employment of at least six months with the

employer, irrespective of whether they have an open-ended employment contract or a temporary employment contract.

The Inquiry proposes that this obligation should apply both in the public sector and in the private part of the labour market. It should apply to all employers, irrespective of industry, and to all types of work, and it should cover all forms of employment under the Employment Protection Act.

In principle, skills development means all types of measures intended to raise the employee's skills in a way that can be relevant for working life. In specific cases, the employer's responsibility is instead limited by the requirements that the measures have to be provided as part of their employment and that it is reasonable to expect the employer to provide them.

The requirement that the measures have to be provided as part of their employment means that they have to be relevant to the organisation. So, the aim is not to enable the employee to perform some other job in the labour market. It is, however, reasonable to assume that employer-provided skills development can enhance the employee's prospects of being employable in other parts of the labour market as well.

What it is reasonable to expect of the employer will have to be assessed in each specific case in the light of all the relevant circumstances. The proposed provision points to some circumstances that should be given particular attention in this assessment. The assessment of reasonableness should take account of whether the skills development is needed in view of the development of the employee's work duties or the employer's organisation. This can involve the organisation and the way in which the work is performed being affected by technical or digital development or by some other consideration such as a decision to make changes in production or in the direction of activities.

Another point that should be given particular consideration in the assessment of reasonableness is how the skills development and the purpose of the measure are linked to the employee's existing training and experience. Typically, the employer's responsibility includes ensuring that employees keep up with developments in their work in a way that is linked to their basic skills and education or training. In contrast, it is not normally reasonable to expect the employer to be

responsible for measures that results in the employee acquiring a completely new basic skill.

In the case of an employer with a small number of employees, the assessment of reasonableness should take particular account of whether the skills development will be a burden for the employer. There is also scope in the assessment of reasonableness to take particular account of a previous failure by an employee to participate in skills development as part of their employment. So the individual has a personal responsibility regarding participation in skills development offered.

The Inquiry proposes that the employer should not be responsible for offering skills development to employees who are 68 or older.

Employers who have not fulfilled their responsibility should have to pay damages to the employee. The Inquiry proposes 'standardised damages', where an employer in breach of this responsibility should be required to pay the employee the equivalent of two monthly wages. If the employee has a period of employment of at least five years with the employer, the damages should instead correspond to three monthly wages. The design of the standardised damages means that the cost of not fulfilling this obligation is predictable for the employer.

Under this proposal it should only be possible to conduct a legal examination of the employer's responsibility when the employee has been made redundant or when a temporary employment contract has not been extended and the reason given is shortage of work.

Employer's responsibility to provide information

The Inquiry proposes that the employer should be obliged, when requested by an employee, to provide written information about the skills development that the employee has received as part of the employer's responsibility for the employee's skills development. The request should be made no later than one month after the end of an employment and the employer should provide the information no later than one month after the employee's request.

The Inquiry also proposes some amendments to the rules in the Employment (Co-determination in the Workplace) Act about the right of employee organisations to receive information from the

employer. Supplements proposed to these rules make clear that the employer's obligation to provide information regarding guidelines for personnel policy also covers the skills development of employees.

Lower and more predictable costs for termination with notice

The requirement that there have to be objective grounds for termination with notice by the employer remains in place, and no changes are proposed to the concept of objective grounds itself.

The Inquiry proposes that the main rule should no longer be that the employment continues during the period of the dispute in cases where an employee has made a claim to have a termination with notice declared invalid. For the employment to continue during the dispute, the employee will have to show probable cause, at an interim examination by a court, that there was no objective ground for the termination with notice. This proposal brings the regulations in the Employment Protection Act on the declaration of the invalidity of terminations with notice and summary dismissals into line with one another.

If the employer has no more than fifteen employees at the time of the termination with notice or summary dismissal, it should not be possible to have it declared invalid. If a court makes the assessment that there was no objective or legal ground for the termination with notice or summary dismissal, the employer will thus only be obliged to pay damages corresponding to the employee's financial loss, as well as for the violation resulting from the measure. In such cases the financial damages should always correspond to at least eight monthly wages.

It should still be possible to declare terminations with notice issued by an employer with not more than fifteen employees invalid in cases where they take place pursuant to an act other than the Employment Protection Act. Examples are the Discrimination Act, the Trade Union Representatives (Status at the Workplace) Act and a number of acts in labour law relating to leave days.

The Inquiry proposes that the highest possible amount that the employer may have to pay in damages to cover the employee's financial loss after the end of the employment should be increased by two monthly wages. This change also affects the level of the standardised

damages payable by the employer because the employment relationship has to be considered as dissolved despite a judgment of invalidity.

Taken together, the Inquiry's proposals in this part of its remit mean that a dispute about invalidity will not normally cost the employer anything in cases where a termination with notice has been found, in a legal examination, to have objective grounds. If there were no objective grounds for the termination with notice, it will be more costly for an employer with more than 15 employees to dissolve the employment relationship despite the invalidity. This means, in other words, that there will be a clear difference in cost for the employer between cases where a termination with notice is held to have objective grounds and one where it is held not to have objective grounds. The Inquiry's proposal also means that the cost will be more predictable than it is at present.

Balance between different forms of employment

In this area the Inquiry has interpreted its remit as relating to the differences in employment protection depending on whether the worker has an open-ended employment contract or a temporary employment contract. The Inquiry has concluded that the other proposals in this report influence these differences in the desired direction, principally through the right of temporary employees to be offered skills development. The Inquiry has, however, found reason to present additional proposals.

Here the Inquiry proposes stronger protection for employees with general fixed-term employment. Our proposal is that this category of employees should qualify for a priority right of re-employment when their employment has lasted for more than nine months in a three-year period instead of twelve months in the same period, which is the position under the current rules.

The inquiry also propose that when an employee has qualified for a priority right to re-employment, they should also have a priority right to vacant open-ended employment and employment that starts with probation with the employer during the period when a general fixed-term employment is running. We propose that the priority right to open-ended employment should apply to vacant positions in the operational unit where the employee is working during their tempo-

rary employment and, where relevant, in relation to work that comes under the same collective agreement sector. One requirement is that the employee has sufficient qualifications for work in the open-ended employment and that they have notified interest in having an open-ended employment.

A consequential amendment is proposed regarding the right of employees with general fixed-term employment to be informed that they will not be given a new employment after their employment has ended. The proposed amendment means that employees with general fixed-term employment qualify for a right to such information after having attained an aggregate period of employment of more than nine months in a three-year period.

Mainly semi-mandatory regulations

The Inquiry proposes that most of the proposals of new and amended regulations it presents should be semi-mandatory, i.e. it should be possible to depart from the regulations in collective agreements made at a particular level. This applies to the proposals on order of selection rules, the provisions on the employer's responsibility for skills development and the proposed priority right to open-ended employment for employees with general fixed-term employment. This will make it possible for the social partners to find regulations in collective agreements adapted to the specific conditions that apply to each industry or sector, and also to find solutions adapted so that they function in the best possible way in the light of the conditions that apply at local level. Making the regulations semi-mandatory is an important step in safeguarding the Swedish model and the collective agreements.

Entry into force

It is proposed that the Inquiry's proposals enter into force on 1 January 2022.

Impacts

The Inquiry's proposals contribute to reducing the cost for employers of adapting their organisations to economic change. The proposals provide greater possibilities for employers to retain the necessary skills when there is a shortage of work and facilitate terminations with notice when there are objective grounds. The Inquiry's proposals are designed to be of most importance for small employers, whose organisations are more vulnerable in many ways. Historically, it is also small- and medium-sized enterprises that have contributed to the employment growth in the economy.

This reduction in the costs of adapting organisations to changes in the economy means that the risk involved in hiring new employees will decrease at the same time. This change is expected to increase employers' propensity to recruit. It is expected to have a particularly great impact for individuals with no or limited experience in the labour market, where employers may experience uncertainty when recruiting. Examples are young people and people who have been out of work for a long time or who do not have experience of the Swedish labour market.

The proposals are expected to result in greater mobility in the labour market. This means that resources can be moved more easily from industries and sectors that are cutting back to organisations that are expanding. However, no clear effects are expected on the level of aggregate employment and unemployment, even though the composition of the group of unemployed may be affected to some extent.

Seniority will continue to be important for job security, but will be of less importance with the Inquiry's proposals. Employees in smaller organisations who have a long period of employment will not be protected to as great an extent by the order of selection rules. At the same time, the risk for termination with notice may decrease for those with a shorter period of employment. The proposals are of most importance for small employers, which means that a relatively large number of employers are affected. At the same time, relatively few employees are employed by small employers.

The fact that seniority, which can be considered an objective criterion, will be of less importance for the job security of some employees may be perceived as an increased risk for unfair dismissals.

But it remains the case that seniority plays an important role for employees' employment protection and that employees are still protected from unfair dismissal in the Employment Protection Act through the requirement of objective grounds in the event of termination with notice by the employer and in other laws such as the Discrimination Act. It will still be costly, and in some cases even more costly, for employers to terminate employees with notice unless they have an objective ground to do so.

Employees' skills will play a more important role for job security. The Inquiry therefore proposes a statutory obligation for employers to provide employees with reasonable skills development as part of their employment. The purpose is to give employees greater possibilities to change tasks within a certain organisation, thus enabling them to also remain with the same employer when there are organisational changes. Enhanced skills may also help to make it easier to find a new job should they become unemployed. Normally, an employer's operations benefit from skills development of employees, but there is also a direct cost for employers. Many employers already offer employees continuous skills development, and there are also agreements for parts of the labour market that regulate the responsibility of employers for providing skills development for employees as part of their employment.

To avoid this responsibility becoming disproportionately large for small employers, clear account has to be taken of the size of the employer in an assessment of reasonableness. The fact that this responsibility also applies to fixed-term employees will lead to smaller regulatory differences between employees with fixed-term contracts and those with open-ended contracts.

The Inquiry also proposes a greater priority right to open-ended employment for employees who have a fixed-term contract. This is also a way of increasing job security, by promoting transitions from fixed-term contracts to open-ended contracts, i.e. the chances for those with a fixed-term contract to establish themselves more permanently in the labour market will increase.

The proposals about skills development and a greater priority right contribute to increasing job security, but involve increased costs for employers at the same time. Increased costs can result in both fewer terminations and fewer new hires. That is, mobility on the labour market may possibly decrease. One risk would then be that this would

make it harder for people who are remote from the labour market to find employment.

In an overall assessment, the Inquiry's proposals will make it easier for employers to adapt their organisation to economic change while retaining job security, albeit differently designed in parts. In terms of employers' costs, however, the proposals may operate in different directions to some extent.

On the one hand, the proposals reduce the cost for employers of adapting their organisations to economic change. On the other hand, the proposals to give employers more responsibility for skills development and to increase the priority right of fixed-term employees are judged to increase employers' costs, which can have the opposite effect. Skills development must, however, be seen as an essential component of modernised employment protection and also results in a greater transitioning capacity among employees with the positive effects that this can be expected to generate. However, the decrease in the regulatory difference between fixed-term and open-ended employment contracts should give employers an incentive to make more use of open-ended contracts.

The Inquiry's assessment is that the impact on the ability of employers to adapt their organisations will be positive, in particular for small employers. The ability to adapt organisations to economic change is important for all businesses' competitiveness and growth and for efficient and rational public administration. Job security will be based to a greater extent on skills, the possibility of finding a job and the possibilities of obtaining lasting employment than on seniority.

In the longer term, if the effects accumulate over time, the proposals may also have an impact on the economy, in the form of greater growth and a higher level of living standards, for instance.

Changes may be needed in a number of areas to address the current challenges in the labour market. Employment protection is only one of several factors that influence the functioning of the labour market. Other important factors include wage formation, unemployment insurance, the social insurance systems and the regular education system. It is important that the various parts are adapted and designed so that they work together to foster the functioning of the labour market and the development of the economy.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:80) om anställningsskydd

dels att 2, 3, 15, 22, 26, 33 b, 33 c, 34, 35, 39, 43 §§ och rubriken närmast före 22 § ska ha följande lydelse

dels att det ska införas tretton nya paragrafer, 21 a, 21 b, 22 a–22 e, 25 b, 25 c, 33 e, 34 a, 38 a, 38 b §§ och närmast före 21 a, 22 a, 22 d, 34, 34 a och 35 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Om det i en annan lag eller i en förordning som har meddelats med stöd av en lag finns särskilda föreskrifter som avviker från denna lag, ska dessa föreskrifter gälla.

Ett avtal är ogiltigt i den mån det upphäver eller inskränker arbetstagarernas rättigheter enligt denna lag.

Genom ett kollektivavtal får det göras avvikelser från 5–6, 22, 25–27 och 33 d §§. Om avtalet inte har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation, krävs dock att det mellan parterna i andra frågor gäller ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en sådan organisation eller att ett sådant kollektiv-

Genom ett kollektivavtal får det göras avvikelser från 5–6, 21 a, 22–22 e, 25–27, 33 d och 38 b §§. Om avtalet inte har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation, krävs dock att det mellan parterna i andra frågor gäller ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en sådan organisation eller att ett sådant kollektiv-

¹ Senaste lydelse 2019:528.

tivavtal tillfälligt inte gäller. Under samma förutsättning är det också tillåtet att genom ett kollektivavtal bestämma den närmare beräkningen av förmåner som avses i 12 §.

Genom ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får det även göras avvikelser från 4 a, 11, 15, 21, 28, 32, 33 a, 33 b, 40 och 41 §§. Det är också tillåtet att genom ett sådant kollektivavtal göra avvikelser

1. från 6 b–6 e §§ under förutsättning att avtalet inte innebär att mindre förmånliga regler ska tillämpas för arbetstagarna än som följer av

– rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1794, eller

– rådets direktiv 91/533/EEG av den 14 oktober 1991 om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet, i den ursprungliga lydelsen,

2. från 30 a §, när det gäller besked enligt 15 §,

3. från 30, 30 a och 31 §§, när det gäller den lokala arbetstagarorganisationens rättigheter, och

4. från 4 § andra stycket när det gäller hur ett anställningsavtal som gäller tills vidare kan upphöra vid den tidpunkt som anges i 32 a §.

Avtal om avvikelser från 21 § får träffas även utanför kollektivavtalsförhållanden, om avtalet innebär att kollektivavtal som med stöd av fjärde stycket har träffats för verksamhetsområdet ska tillämpas.

En arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal enligt tredje eller fjärde stycket får tillämpa avtalet även på arbetstagare som inte är medlemmar av den avtalslutande arbetstagarorganisationen men sysselsätts i arbete som avses med avtalet.

kollektivavtal tillfälligt inte gäller. Under samma förutsättning är det också tillåtet att genom ett kollektivavtal bestämma den närmare beräkningen av förmåner som avses i 12 §.

3 §²

Vid tillämpning av 5 a, 11, 15, 22, 25, 26 och 39 §§ gäller följande särskilda bestämmelser om beräkning av anställningstid:

Vid tillämpning av 5 a, 11, 15, 21 a, 22 d, 25, 25 b, 25 c, 26, 38 b och 39 §§ gäller följande särskilda bestämmelser om beräkning av anställningstid:

1. En arbetstagare som byter anställning genom att övergå från en arbetsgivare till en annan får i den senare anställningen tillgodoräkna sig också tiden i den förra, om arbetsgivarna vid tidpunkten för övergången tillhör samma koncern.

2. En arbetstagare som byter anställning i samband med att ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet övergår från en arbetsgivare till en annan genom en sådan övergång som omfattas av 6 b § får tillgodoräkna sig tiden hos den förra arbetsgivaren när anställningstid ska beräknas hos den senare. Detta gäller även vid byte av anställning i samband med konkurs.

3. Om det sker flera sådana byten av anställning som avses i 1–2, får arbetstagaren räkna samman anställningstiderna hos alla arbetsgivarna.

Arbetstagare som har fått återanställning enligt 25 § ska anses ha uppnått den anställningstid som fordras för besked enligt 15 § och företrädesrätt enligt 25 §.

15 §³

En arbetstagare som är anställd för begränsad tid enligt 5 § och som inte kommer att få fortsatt anställning när anställningen upphör, *skall* få besked av arbetsgivaren om detta minst en månad före anställningstidens utgång.

En förutsättning för rätt till *sådant* besked är *dock* att arbetstagaren, när anställningen upphör, har varit anställd hos arbetsgivaren mer än tolv månader under

En arbetstagare som är anställd för begränsad tid enligt 5 § och som inte kommer att få fortsatt anställning när anställningen upphör, *ska* få besked av arbetsgivaren om detta minst en månad före anställningstidens utgång.

En förutsättning för rätt till besked *enligt första stycket* är att arbetstagaren, när anställningen upphör, har varit anställd hos arbetsgivaren mer än tolv måna-

² Senaste lydelse 2016:248.

³ Senaste lydelse 2007:390.

de senaste tre åren. Är anställningstiden så kort att besked inte kan lämnas en månad i förväg, *skall* beskedet i stället lämnas när anställningen börjar.

Om en säsonganställd arbets- tagare, som när anställningen upphör har varit säsonganställd hos arbetsgivaren mer än sex månader under de senaste två åren, inte kommer att få fortsatt säsonganställning vid den nya säsongens början, *skall* arbets- givaren ge arbetstagaren besked om detta minst en månad innan den nya säsongen börjar.

der under de senaste tre åren *eller, om arbetstagaren har an- ställts på begränsad tid enligt 5 § 1, nio månader under de senaste tre åren.* Är anställningstiden så kort att besked inte kan lämnas en månad i förväg, *ska* beskedet i stället lämnas när anställningen börjar.

Om en säsonganställd arbets- tagare, som när anställningen upphör har varit säsonganställd hos arbetsgivaren mer än sex månader under de senaste två åren, inte kommer att få fortsatt säsonganställning vid den nya säsongens början, *ska* arbets- givaren ge arbetstagaren besked om detta minst en månad innan den nya säsongen börjar.

Kompetensutveckling

21 a §

Arbetsgivaren ska i skälig ut- sträckning erbjuda arbetstagaren kompetensutveckling inom ramen för anställningen.

Vid bedömningen av vad som är skäligt ska det särskilt beaktas

1. om kompetensutvecklingen behövs med hänsyn till den tek- niska och digitala utvecklingen av arbetstagarens arbetsuppgifter eller av arbetsgivarens verksamhet,

2. om kompetensutvecklingen av något annat skäl behövs med hän- syn till förändringar av arbets-

tagarens arbetsuppgifter eller av arbetsgivarens verksamhet,

3. om kompetensutvecklingen anknyter till arbetstagarens grundläggande utbildning och erfarenhet,

4. om kompetensutvecklingen skulle bli betungande för en arbetsgivare med ett litet antal arbetstagare, och

5. om arbetstagaren tidigare inte har medverkat till kompetensutveckling inom ramen för en anställning hos arbetsgivaren.

Om arbetstagarens sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren är kortare än sex månader, är arbetsgivaren inte skyldig att erbjuda kompetensutveckling enligt första stycket.

21 b §

Arbetsgivaren ska på begäran av arbetstagaren lämna skriftlig information om den kompetensutveckling som arbetstagaren har fått enligt 21 a §.

Informationen ska lämnas senast en månad från det att begäran har framställts.

En begäran enligt första stycket ska framställas senast en månad efter att en anställning har upphört.

*Turordning vid uppsägning**Turordningsregler*22 §⁴

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist *skall* arbetsgivaren *iaktta följande turordningsregler.*

Innan turordningen fastställs får en arbetsgivare med högst tio arbetstagare oavsett antalet turordningskretsar undanta högst två arbetstagare som enligt arbetsgivarens bedömning är av särskild betydelse för den fortsatta verksamheten. Vid beräkningen av antalet arbetstagare hos arbetsgivaren bortses från arbetstagare som avses i 1 §. Den eller de arbetstagare som undantas har företräde till fortsatt anställning.

Har arbetsgivaren flera driftsenheter, fastställs en turordning för varje enhet för sig. Enbart den omständigheten att en arbetstagare har sin arbetsplats i sin bostad medför inte att den arbetsplatsen utgör en egen driftsenhet. Om arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av kollektivavtal, fastställs en särskild turordning för varje avtalsområde. Finns det i ett sådant fall flera driftsenheter på samma ort, skall inom en arbetstagarorganisations avtalsområde fastställas en gemensam turordning för samtliga enheter på orten, om organisationen begär det senast vid förhandlingar enligt 29 §.

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist *ska* arbetsgivaren *följa turordningsreglerna i 22 a–22 e §§.*

⁴ Senaste lydelse 2000:763.

Turordningen för de arbetstagare som inte undantagits bestäms med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Arbetstagare med längre anställningstid har företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid ger högre ålder företräde. Kan en arbetstagare endast efter omplacering beredas fortsatt arbete hos arbetsgivaren, gäller som förutsättning för företräde enligt turordningen att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet.

Turordningskretsar

22 a §

Turordningen fastställs inom turordningskretsar.

22 b §

Om arbetsgivaren har flera driftsenheter, ska varje driftsenhet vara en turordningskrets. Till turordningskretsen hör de arbetstagare som utför huvuddelen av sitt arbete vid driftsenheten. Enbart den omständigheten att en arbetstagare har sin arbetsplats i sin bostad medför inte att den arbetsplatsen är en egen turordningskrets.

Om arbetsgivaren inte har fler än en driftsenhet, hör alla arbetstagare till en och samma turordningskrets.

22 c §

Om arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av kollektivavtal, ska varje avtalsområde vara en turordningskrets. Om arbetsgivaren har flera driftsenheter, ska varje avtalsområde inom driftsenheten vara en turordningskrets.

*Turordning**22 d §*

När turordningen fastställs inom en turordningskrets, ska arbetstagare med längre sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren ha företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid bestämmer arbetsgivaren vem som ska ges företräde.

Om en arbetstagare bara genom omplacering kan ges fortsatt anställning hos arbetsgivaren, har arbetstagaren rätt till företräde bara om han eller hon vid omplaceringstillfället utan upplärning och utbildning har kvalifikationer för det fortsatta arbetet.

22 e §

Innan turordningen fastställs får arbetsgivaren sammanlagt ta undan högst fem arbetstagare som enligt arbetsgivarens bedömning har särskild betydelse för den fortsatta verksamheten. Detta gäller oavsett antalet turordningskretsar.

Om arbetsgivaren har tagit undan en eller flera arbetstagare med stöd av första stycket, får inga ytterligare undantag göras vid uppsägning som sker inom tre månader därefter.

25 b §

Arbetstagare som har anställts för begränsad tid enligt 5 § 1 och som på grund av arbetsbrist inte har fått fortsatt anställning har företrädesrätt till återanställning hos arbetsgivaren enligt 25 § om arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än nio månader under den senaste treårsperioden.

25 c §

Arbetstagare som har anställts för begränsad tid enligt 5 § 1 och som har kvalificerat sig för företrädesrätt till återanställning enligt 25 b § har under den tid som anställningen pågår företrädesrätt till lediga tillsvidareanställningar och provanställningar hos arbetsgivaren. Detta gäller dock bara om arbetstagaren

1. har anmält till arbetsgivaren att han eller hon vill ha en tillsvidareanställning, och

2. har tillräckliga kvalifikationer för arbetsuppgifterna i den nya anställningen.

Om arbetsgivaren har flera driftsenheter, gäller företrädesrätten anställning inom den enhet där arbetstagaren är sysselsatt i den tidsbegränsade anställningen. Omfattas den tidsbegränsade anställningen av ett kollektivavtal som arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av gäller företrädesrätten bara i förhållande till arbete som omfattas av det avtalet.

Företrädesrätten gäller inte mot den som har rätt till omplacering enligt 7 § andra stycket eller företrädesrätt enligt 25–25 b §§.

26 §⁵

Om flera arbetstagare har företrädesrätt till återanställning enligt 25 § eller företrädesrätt till en anställning med högre sysselsättningsgrad enligt 25 a §, bestäms turordningen dem emellan med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Arbetstagare med längre anställningstid har företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid ger högre ålder företräde.

Om flera arbetstagare har företrädesrätt till återanställning enligt 25 eller 25 b §, företrädesrätt till en anställning med högre sysselsättningsgrad enligt 25 a § eller företräde till en tillsvidareanställning enligt 25 c §, bestäms turordningen dem emellan med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Arbetstagare med längre anställningstid har företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid bestämmer

⁵ Senaste lydelse 1996:1424.

arbetsgivaren vem som ska ges företräde.

33 b §

En arbetstagare som har fyllt 68 år har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och har inte heller företrädesrätt enligt 22, 23, 25 eller 25 a §.

En arbetstagare som har fyllt 68 år har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och har inte heller företrädesrätt enligt 22 d, 23 eller 25–25 c §§.

33 c §

Vid avskedande av en arbetstagare som har fyllt 68 år tillämpas inte bestämmelsen i 35 § om ogiltigförklaring. I den situationen behöver ett besked enligt 19 § andra stycket inte innehålla information om vad arbetstagaren ska iaktta om arbetstagaren vill göra gällande att avskedandet är ogiltigt.

Vid avskedande av en arbetstagare som har fyllt 68 år tillämpas inte bestämmelsen i 34 § *andra stycket* om ogiltigförklaring. I den situationen behöver ett besked enligt 19 § andra stycket inte innehålla information om vad arbetstagaren ska iaktta om arbetstagaren vill göra gällande att avskedandet är ogiltigt.

33 e §

En arbetsgivare är inte skyldig att erbjuda arbetstagaren kompetensutveckling enligt 21 a §, om arbetstagaren har fyllt 68 år.

Ogiltigförklaring

34 §

Om en arbetstagare sägs upp utan saklig grund, *skall* uppsägningen förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren. *Detta gäller dock ej, om uppsägningen angrips endast därför att den strider mot turordningsregler.*

Om en arbetstagare sägs upp utan saklig grund, *ska* uppsägningen förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren.

Om en arbetstagare har avskedats under omständigheter som inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning, ska avskedandet

Uppkommer tvist om en uppsägnings giltighet, upphör ej anställningen till följd av uppsägningen förrän tvisten har slutligt avgjorts. Arbetstagaren får inte heller avstängas från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen annat än om det finns särskilda skäl. Arbetstagaren har rätt till lön och andra förmåner enligt 12–14 §§ så länge anställningen består.

Domstol kan för tiden intill det slutliga avgörandet besluta att anställningen skall upphöra vid uppsägningstidens utgång eller vid den senare tidpunkt som domstolen bestämmer eller att en pågående avstängning skall upphöra.

förklaras ogiltigt på yrkande av arbetstagaren.

Om arbetstagaren gör sannolikt att beslutet om uppsägning eller avskedande är ogiltigt, får domstol besluta att anställningen trots uppsägningen eller avskedandet ska bestå tills tvisten har avgjorts slutligt.

Förbud mot avstängning

34 a §

Om en domstol har meddelat beslut enligt 34 § tredje stycket, får arbetsgivaren inte stänga av arbetstagaren från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen eller avskedandet.

Arbetstagaren har rätt till lön och andra förmåner enligt 12–14 §§ så länge anställningen består.

Undantag från ogiltigförklaring

35 §

Har en arbetstagare blivit avskedad under omständigheter som inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning, skall avskedandet förklaras ogiltigt på yrkande av arbetstagaren.

Om ett sådant yrkande framställs, kan domstol besluta att anställningen trots avskedandet skall bestå tills tvisten har slutligt avgjorts.

Har en domstol meddelat beslut enligt andra stycket, får arbetsgivaren inte avstänga arbetstagaren från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett avskedandet. Arbetstagaren har rätt till lön och andra förmåner enligt 12–14 §§ så länge anställningen består.

Det som sägs om ogiltigförklaring i 34 § första och andra styckena gäller inte om arbetsgivaren vid tidpunkten för uppsägningen eller avskedandet har högst 15 arbetstagare som denna lag är tillämplig på och arbetstagarens yrkande grundas endast på att arbetsgivarens åtgärd strider mot 7 eller 18 §.

Det som sägs i 34 § första stycket gäller inte heller om en uppsägning angrips endast därför att den strider mot turordningsregler.

38 a §

Om arbetsgivaren bryter mot denna lag i fall där 35 § första stycket tillämpas, ska ersättningen för arbetstagarens förlust vid tillämpningen av 38 § anses motsvara minst åtta månadslöner.

38 b §

En arbetsgivare som bryter mot 21 a § ska betala skadestånd till arbetstagaren, om arbetstagaren har sagts upp på grund av arbetsbrist eller om en tidsbegränsad anställning har upphört och arbetstaga-

ren inte har fått fortsatt anställning på grund av arbetsbrist.

Skadestånd enligt första stycket ska, i stället för det som sägs i 38 §, motsvara två månadslöner. Om arbetstagaren har minst fem års sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren när anställningen upphör, ska beloppet motsvara tre månadslöner.

Om arbetsgivaren har betalat eller förpliktats att betala skadestånd för brott mot 21 a § 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.

39 §⁶

Om en arbetsgivare vägrar att rätta sig efter en dom, varigenom en domstol har ogiltigförklarat en uppsägning eller ett avskedande eller har förklarat att en tidsbegränsad anställning *skall* gälla tills vidare, *skall* anställningsförhållandet anses som upplöst. Arbetsgivaren *skall* för sin vägran betala skadestånd till arbetstagaren enligt följande bestämmelser.

Skadeståndet beräknas med utgångspunkt i arbetstagarens sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren när anställningsför-

Om en arbetsgivare vägrar att rätta sig efter en dom, varigenom en domstol har ogiltigförklarat en uppsägning eller ett avskedande eller har förklarat att en tidsbegränsad anställning *ska* gälla tills vidare, *ska* anställningsförhållandet anses som upplöst. Arbetsgivaren *ska* för sin vägran betala skadestånd till arbetstagaren enligt följande bestämmelser.

Skadeståndet beräknas med utgångspunkt i arbetstagarens sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren när anställningsför-

⁶ Senaste lydelse 2007:389.

hållandet upplöses och bestäms till ett belopp motsvarande

16 månadslöner vid mindre än fem års anställningstid,

24 månadslöner vid minst fem men mindre än tio års anställningstid,

32 månadslöner vid minst tio års anställningstid.

Skadeståndet får dock inte bestämmas så att beloppet beräknas efter flera månadslöner än som motsvarar antalet påbörjade anställningsmånader hos arbetsgivaren. Har arbetstagaren varit anställd mindre än *sex* månader, *skall* beloppet *likeväl* motsvara *sex* månadslöner.

hållandet upplöses och bestäms till ett belopp motsvarande

18 månadslöner vid mindre än fem års anställningstid,

26 månadslöner vid minst fem men mindre än tio års anställningstid,

34 månadslöner vid minst tio års anställningstid.

Skadeståndet får dock inte bestämmas så att beloppet beräknas efter flera månadslöner än som motsvarar antalet påbörjade anställningsmånader hos arbetsgivaren. Har arbetstagaren varit anställd mindre än *åtta* månader, *ska* beloppet *ändå* motsvara *åtta* månadslöner.

43 §⁷

Mål om tillämpning av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Mål som avses i 34–36 §§ *skall* handläggas skyndsamt.

Ett yrkande om beslut enligt 34 § tredje stycket, 35 § *andra stycket* eller 36 § *andra stycket* får inte bifallas utan att motparten har beretts tillfälle att yttra sig. Om ett dröjsmål skulle medföra risk för skada, får dock domstolen omedelbart bifalla yrkandet att gälla till dess annat beslutas. Beslut som en tingsrätt har meddelat under rättegången får överklagas särskilt.

Mål om tillämpning av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Mål som avses i 34–36 §§ *ska* handläggas skyndsamt.

Ett yrkande om beslut enligt 34 § tredje stycket eller 36 § *andra stycket* får inte bifallas utan att motparten har beretts tillfälle att yttra sig. Om ett dröjsmål skulle medföra risk för skada, får dock domstolen omedelbart bifalla yrkandet att gälla till dess annat beslutas. Beslut som en tingsrätt har meddelat under rättegången får överklagas särskilt.

⁷ Senaste lydelse 1994:1046.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Äldre regler gäller för uppsägningar och avskedanden som har skett innan ikraftträdandet.
 3. Äldre regler om turordning enligt 22 § tillämpas i samband med förhandling enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet i fråga om uppsägning på grund av arbetsbrist, om förhandlingen har begärts före ikraftträdandet.
 4. Arbetsgivaren är skyldig att erbjuda arbetstagarna kompetensutveckling enligt 21 a § från tidpunkten för ikraftträdandet. Bedömningen av vilken kompetensutveckling som ska erbjudas tar sikte på förhållandena efter ikraftträdandet.
 5. Bestämmelserna om en tidigarelagd företrädesrätt till återanställning och en företrädesrätt till tillsvidareanställning enligt 25 b respektive 25 c § ska inte tillämpas på avtal om allmän visstidsanställning som har ingåtts före ikraftträdandet.
 6. Vid beräkning av anställningstid ska även anställningstid före den 1 januari 2022 beaktas.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:80) om anställningsskydd att 33 e § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt 1.1

Föreslagen lydelse

33 e §

En arbetsgivare är inte skyldig att erbjuda arbetstagaren kompetensutveckling enligt 21 a §, om arbetstagaren har fyllt 68 år.

En arbetsgivare är inte skyldig att erbjuda arbetstagaren kompetensutveckling enligt 21 a §, om arbetstagaren har fyllt 69 år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:529) om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd

Härigenom föreskrivs att 33 b och 33 c §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd i stället för lydelsen enligt lagen (2019:529) om ändring i lagen om anställningsskydd ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2019:529

Föreslagen lydelse

33 b §

En arbetstagare som har fyllt 69 år har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och har inte heller företrädesrätt enligt 22, 23, 25 eller 25 a §.

En arbetstagare som har fyllt 69 år har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och har inte heller företrädesrätt enligt 22 d, 23 eller 25–25 c §§.

33 c §

Vid avskedande av en arbetstagare som har fyllt 69 år tillämpas inte bestämmelsen i 35 § om ogiltigförklaring. I den situationen behöver ett besked enligt 19 § andra stycket inte innehålla information om vad arbetstagaren ska iaktta om arbetstagaren vill göra gällande att avskedandet är ogiltigt.

Vid avskedande av en arbetstagare som har fyllt 69 år tillämpas inte bestämmelsen i 34 § *andra stycket* om ogiltigförklaring. I den situationen behöver ett besked enligt 19 § andra stycket inte innehålla information om vad arbetstagaren ska iaktta om arbetstagaren vill göra gällande att avskedandet är ogiltigt.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet att 19 och 19 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

Arbetsgivare *skall* fortlöpande hålla arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal underrättad om hur *hans verksamhet* utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken.

Arbetsgivaren *skall* dessutom bereda arbetstagarorganisationen tillfälle att granska böcker, räkenskaper och andra handlingar, som rör arbetsgivarens verksamhet, i den omfattning som organisationen behöver för att *tillvarata* medlemmarnas gemensamma intressen i förhållande till arbetsgivaren.

Om det kan ske utan oskälig kostnad eller omgång, *skall* arbetsgivaren på begäran förse arbetstagarorganisationen med avskrift av handling och biträda organisationen med utredning, som den behöver för nyss angivet ändamål.

Arbetsgivare *ska* fortlöpande hålla arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal underrättad om hur *verksamheten* utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken *och arbetstagarnas kompetensutveckling*.

Arbetsgivaren *ska* dessutom bereda arbetstagarorganisationen tillfälle att granska böcker, räkenskaper och andra handlingar, som rör arbetsgivarens verksamhet, i den omfattning som organisationen behöver för att *tillvarata* medlemmarnas gemensamma intressen i förhållande till arbetsgivaren.

Om det kan ske utan oskälig kostnad eller omgång, *ska* arbetsgivaren på begäran förse arbetstagarorganisationen med avskrift av handling och biträda organisationen med utredning, som den behöver för nyss angivet ändamål.

19 a §⁸

En arbetsgivare som inte är bunden av något kollektivavtal alls *skall* fortlöpande hålla arbets- tagarorganisationer som har medlemmar som är arbetstagare hos arbetsgivaren underrättade om hur verksamheten utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken.

En arbetsgivare som inte är bunden av något kollektivavtal alls *ska* fortlöpande hålla arbets- tagarorganisationer som har medlemmar som är arbetstagare hos arbetsgivaren underrättade om hur verksamheten utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken *och arbetstagarnas kompetensutveckling*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

⁸ Senaste lydelse 2005:392.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:358) om facklig förtroendemanns ställning på arbetsplatsen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:358) om facklig förtroendemanns ställning på arbetsplatsen att 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §⁹

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist *och vid permittering skall* facklig förtroendeman, *utan hinder* av 22 § lagen (1982:80) om anställningsskydd, ges företräde till fortsatt arbete, om det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen. Kan förtroendemannen endast efter omplacering beredas fortsatt arbete, gäller som förutsättning för *att han skall* ges företräde att han har tillräckliga kvalifikationer för detta arbete.

Uppsägning som sker i strid med första stycket *skall* på yrkande av förtroendemannen förklaras ogiltig. *Härvid skall* 34 § *andra och tredje styckena*, 37, 39, 40 och 42 §§ samt 43 § *andra stycket* lagen (1982:80) om anställningsskydd *gälla*.

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist *ska* facklig förtroendeman, *oberoende av turordningen enligt 22–22 e §§* lagen (1982:80) om anställningsskydd, ges företräde till fortsatt arbete, om det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen. Kan förtroendemannen endast efter omplacering beredas fortsatt arbete, gäller som förutsättning för företräde att han *eller hon* har tillräckliga kvalifikationer för detta arbete.

Uppsägning som sker i strid med första stycket *ska* på yrkande av förtroendemannen förklaras ogiltig. *Om det uppkommer tvist om en uppsägnings giltighet, upphör inte anställningen till följd av uppsägningen förrän tvisten har avgjorts slutligt. Förtroendemannen får inte heller avstängas från arbete på grund av arbetsbristen. Förtroendemannen har rätt till lön och andra förmåner enligt 12–14 §§ lagen om anställningsskydd så länge anställningen består. I övrigt till-*

⁹ Senaste lydelse 1982:87.

lämpas 37, 39, 40 och 42 §§ samt 43 § andra stycket lagen om anställningsskydd.

Domstol kan för tiden till det slutliga avgörandet besluta att anställningen ska upphöra vid uppsägningstidens utgång eller vid den senare tidpunkt som domstolen bestämmer eller att en pågående avstängning ska upphöra.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.6 Förslag till lag om ändring lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning att 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹⁰

Skер uppsägning eller avskedande enbart av det skälet att arbetstagare begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet, *skall* åtgärden på yrkande av arbetstagaren förklaras ogiltig. Därvid *skall* 34, 35, 37, 39, 40, 42 och 43 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla.

Skер uppsägning eller avskedande enbart av det skälet att arbetstagare begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet, *ska* åtgärden på yrkande av arbetstagaren förklaras ogiltig. Därvid *ska* 34 § tredje stycket, 34 a, 37, 39, 40, 42 och 43 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

¹⁰ Senaste lydelse 1982:89.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m. att 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹¹

Mål om tillämpning av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande *skall 34 och 35 §§, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket* lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande *ska 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket* lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

¹¹ Senaste lydelse 1982:93.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare att 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Mål om tillämpning av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, *skall* 34 och 35 §§, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande *ska* 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård att 27 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §

Mål om tillämpning av 21–26 §§ handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, *skall* 34 och 35 §§, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande *ska* 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt att 9 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 §

Om uppsägning eller avskedande sker i strid mot bestämmelserna i detta kapitel, *skall* åtgärden förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren. Beträffande tvist om giltigheten av uppsägning eller avskedande *skall* 34, 35, 37, 39, 40, 42 och 43 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla.

Om uppsägning eller avskedande sker i strid mot bestämmelserna i detta kapitel, *ska* åtgärden förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren. Beträffande tvist om giltigheten av uppsägning eller avskedande *ska* 34 § *tredje stycket*, 34 a, 37, 39, 40, 42 och 43 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.11 Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

Häri genom föreskrivs i fråga om föräldraledighetslagen (1995:584) att 23 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §

Mål om tillämpningen av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, *skall* 34 och 35 §§, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande *ska* 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet att 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Mål om tillämpningen av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av en uppsägning eller ett avskedande, tillämpas 34 och 35 §§, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Förs talan med anledning av en uppsägning eller ett avskedande tillämpas 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Mål om tillämpning av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande tilllämpas 34, 35 och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd. I fråga om annan talan tilllämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande tilllämpas 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd. I fråga om annan talan tilllämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete att 14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Mål om tillämpningen av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, ska 34, 35 och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, ska 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.15 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

Härigenom föreskrivs i fråga om diskrimineringslagen (2008:567) att 6 kap. 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

8 §¹²

Om någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande ska följande bestämmelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpas:

- 34 § om en uppsägnings giltighet m.m.,
- 35 § om ett avskedandes giltighet m.m.,
- 37 § om avstängning när en uppsägning eller ett avskedande ogiltigförklarats, och
- 43 § första stycket andra meningen och andra stycket om skyndsam handläggning m.m.

Om någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande ska följande bestämmelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpas:

- 34 och 34 a §§ om en uppsägnings eller ett avskedandes giltighet m.m.,
- 37 § om avstängning när en uppsägning eller ett avskedande ogiltigförklarats, och
- 43 § första stycket andra meningen och andra stycket om skyndsam handläggning m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

¹² Senaste lydelse 2011:742.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

De kommittédirektiv som har styrt utredningens uppdrag bifogas i dess helhet i *bilaga 1*. Sammanfattningsvis har utredningen haft i uppdrag att lämna förslag om utökade undantag från anställningsskyddslagens turordningsregler samt om ett utökat ansvar för arbetsgivare för arbetstagarnas kompetensutveckling och omställningsförmåga inom ramen för anställningen. Vidare har utredningen haft i uppdrag att lämna förslag som innebär lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning, samtidigt som rättssäkerheten och skyddet mot godtycke upprätthålls. Slutligen har utredningen haft i uppdrag att överväga lagändringar som innebär en bättre balans i anställningsskyddet för arbetstagare med olika anställningsvillkor.

2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har genomförts i samråd med utredningens sakkunniga och experter samt med den referensgrupp som förordnats för att delta i utredningens arbete. Sakkunniga, experter och representanter i referensgruppen har tagit del av utredningens utkast till bakgrundstexter, överväganden och förslag för att lämna synpunkter på innehållet. Gemensamma sammanträden har hållits vid nio tillfällen, varav fyra har ägt rum under 2020. Därutöver har särskilda möten med delar av sekretariatet och utredningens experter hållits vid fyra tillfällen. Vid ett tillfälle har utredningens experter och delar av sekretariatet haft ett telefonmöte med professor Pierre Cahuc, Sciences Po, Frankrike. Syftet med mötet var att diskutera de förslag Cahuc lämnat vad gäller det svenska anställningsskyddet i Långtids-

utredningen 2011, samt att diskutera det aktuella forskningsläget på området.

Utredningen har därutöver enskilt träffat företrädare för LO, TCO respektive Saco på arbetstagersidan samt Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner respektive Arbetsgivarverket på arbetsgivarsidan. Utredningen har också enskilt träffat företrädare för Företagarna.

I enlighet med kommittédirektiven har utredningen träffat några av de större omställningsorganisationerna på arbetsmarknaden, nämligen Omställningsfonden, Trygghetsstiftelsen och TRR. Vidare har utredningen samrått med några andra utredningar, nämligen Delegationen för senior arbetskraft (S 2018:10), Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:01), Jämlikhetskommissionen (Fi 2018:07), Kommissionen för jämställda livsinkomster (A 2020:01) samt de tjänstemän inom Arbetsmarknadsdepartementet som har haft i uppdrag att ta fram förslag om hur EU:s arbetsvillkorsdirektiv bör genomföras i svensk rätt (A 2019:B).

Utredningen har också besökt och vid några tillfällen medverkat vid ett antal seminarier under utredningens gång.

2.3 Betänkandets disposition

I betänkandets *kapitel 3 och 4* finns en beskrivning av den svenska arbetsmarknaden och en genomgång av relevant nationalekonomisk forskning. I *kapitel 5 och 6* finns en redogörelse för gällande rätt när det gäller turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist enligt lag respektive kollektivavtal, i *kapitel 7* redogörs för gällande rätt i fråga om arbetsgivarens ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling och omställning, i *kapitel 8* finns en beskrivning av gällande rätt i fråga om arbetsgivarens kostnader vid uppsägning och i *kapitel 9* finns motsvarande redogörelse för gällande rätt i fråga om anställningsskyddet beroende på bland annat anställningsform.

I *kapitel 10* redogörs för hur anställningsskyddet fungerar i praktiken baserat på arbetsrättslig forskning och annat kunskapsunderlag. I *kapitel 11* beskrivs hur det svenska anställningsskyddet är utformat i relation till andra länder. I *kapitel 12* redogörs för hur situationen ser ut i några andra länder när det gäller arbetsgivarens

ansvar för kompetensutveckling samt ländernas politik för att uppmuntra till vuxenutbildning.

I *kapitel 13–18* redogörs för utredningens överväganden och förslag. *Kapitel 13* innehåller överväganden och utgångspunkter av mer generell och övergripande karaktär. *Kapitel 14 och 15* innehåller utredningens överväganden och förslag i fråga om ändrade turordningsregler respektive arbetsgivarens ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling inom ramen för anställningen. I *kapitel 16 och 17* redogörs för utredningens överväganden och förslag när det gäller lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning respektive balansen i anställningsskyddet beroende på anställningsform. I *kapitel 18* återfinns utredningens överväganden och förslag om ikraftträdande samt om övergångsbestämmelser.

I *kapitel 19* analyseras konsekvenserna av utredningens förslag. Betänkandet avslutas med en författningskommentar i *kapitel 20*.

Inom ramen för utredningsarbetet har en underlagsrapport upprättats. Underlagsrapporten Vuxenutbildning för arbetsmarknaden finns tillgänglig tillsammans med betänkandet på www.regeringen.se.

EN BESKRIVNING AV DEN
SVENSKA ARBETSMARKNADEN
OCH ANSTÄLLNINGSSKYDDET
INOM NATIONALEKONOMISK
FORSKNING

3 Beskrivning av arbetsmarknaden

3.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv¹ ska utredaren föreslå hur arbetsrätten kan moderniseras och anpassas efter dagens arbetsmarknad samtidigt som en grundläggande balans mellan arbetsmarknadens parter upprätthålls. Förslagen och analysen av dess konsekvenser behöver med andra ord ta sin utgångspunkt i en beskrivning av den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar.

Under slutfasen av arbetet med att färdigställa det här betänkandet står den svenska ekonomin och arbetsmarknaden inför stora utmaningar till följd av smittspridningen av covid-19. Det kommer ta lång tid innan konsekvenserna går att överblicka, och utredningen har inte haft möjlighet att ta hänsyn till dessa utmaningar i beskrivningen av arbetsmarknaden. De ekonomiska konsekvenserna av krisen kommer dock, bland annat, att bero på hur väl arbetsmarknaden och dess regelverk är anpassat för att hantera stora och oväntade förändringar i efterfrågan på varor och tjänster.

Beskrivningen av arbetsmarknaden och dess utmaningar är avgränsad till de områden utredningen bedömer vara mest centrala utifrån utredningens direktiv. Det ligger inte inom utredningens uppdrag eller förutsättningar att se över arbetsmarknadens funktionssätt i sin helhet.

3.2 Utmaningar på den svenska arbetsmarknaden

Något som under senare år har varit kännetecknande för den svenska arbetsmarknaden är att det råder brist på arbetskraft samtidigt som arbetslösheten är hög i vissa grupper. Konsekvensen av arbetskrafts-

¹ Se bilaga 1.

bristen blir att arbetsgivare har svårt att rekrytera personer, och i synnerhet personer med rätt kompetens. Därmed riskerar produktiviteten och tillväxten att hämmas, vilket i sin tur påverkar välfärden.

Hur arbetsmarknaden fungerar beror på flera faktorer. Om lönerna är satta så att jämvikt på arbetsmarknaden råder är det faktiska utbudet alltid lika med efterfrågan och den arbetslöshet vi observerar skulle då enbart bero på att det tar en viss tid att söka och byta jobb och justera löner, det vill säga så kallad friktionsarbetslöshet. I verkligheten finns det dock en rad olika faktorer som gör att jämvikt i princip aldrig råder. Det handlar om institutionella faktorer som till exempel anställningsskyddet och socialförsäkringssystemet, men också om omvärldsfaktorer så som konjunktursvängningar och strukturella förändringar. Nedan beskrivs efterfrågan och utbudet av arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden, vad vi kan förvänta oss framöver samt hur anpassningar till förändringar på arbetsmarknaden kan ske. Slutligen diskuteras kortfattat den svenska modellen.

3.2.1 Demografiska och strukturella förändringar riskerar förvärra bristen på kvalificerad arbetskraft

Det är främst inom utbildning samt vård och omsorg, men även inom data/it som det finns brist på arbetskraft.² Detta är yrken med höga kvalifikationskrav. Arbetsförmedlingen bedömer att den demografiska utvecklingen innebär att bristen på arbetskraft riskerar att förvärras. Vidare bedömer Arbetsförmedlingen att strukturförändringar, inte minst genom fortsatt digitalisering och allmän teknikutveckling, sannolikt kommer att förstärka obalansen mellan utbudet och efterfrågan på arbetskraft de närmaste åren.

² Arbetsförmedlingen (2019a).

Den demografiska utvecklingen ställer krav på en väl fungerande arbetsmarknad

Demografiska förändringar påverkar arbetsmarknaden och är relativt lätta att prediktera.³ Förändringarna består i princip av förändringar i födelsetal, förväntad livslängd samt ut- och invandring. Demografin i ett land påverkar både arbetsutbudet och arbetskraftsefterfrågans sammansättning. Arbetsutbudet påverkas av antalet personer som lämnar och kommer in på arbetsmarknaden, men också av sammansättningen av befolkningen i termer av bland annat utbildningsnivå, erfarenhet och bostadsort. Arbetskraftsefterfrågan påverkas till exempel genom att en åldrande befolkning innebär högre efterfrågan på vård och omsorg, och genom att fler barn innebär en ökad efterfrågan på utbildning. Dessutom innebär fler äldre och unga att en större andel av befolkningen behöver försörjas av färre, vilket ökar kraven på att arbetsmarknaden och ekonomin i ett land fungerar effektivt.

Figur 3.1 visar hur åldersfördelningen i Sverige såg ut omkring tidpunkten för anställningsskyddslagens⁴ införande, hur den ser ut i dag, och hur den förväntas se ut 2070. Utifrån figuren kan det konstateras att vi hade stora grupper som var på väg in på arbetsmarknaden när anställningsskyddslagen infördes, medan vi nu har stora grupper som lämnar. Med andra ord blir befolkningen allt äldre. Enligt SCB:s befolkningsprognos kan vi förvänta oss en befolkningsökning framöver. Dels på grund av att människor lever allt längre, dels för att det förväntas födas fler än det dör. Därutöver förväntas invandringen vara högre än utvandringen. Sammantaget förväntas en allt större andel av befolkningen utgöras av äldre.

Några trender vad gäller arbetskraftens sammansättningar har hitintills varit tydliga.⁵ Unga etablerar sig på arbetsmarknaden allt senare samtidigt som utbildningsnivån har ökat. Vad gäller utträdet från arbetsmarknaden har sysselsättningen totalt sett ökat för äldre upp till pensionsålder, men minskat för åldersgrupper över 65 år. Hela sysselsättningsökningen för äldre beror på att kvinnor har ökat sitt deltagande på arbetsmarknaden. Vidare har invandringen varierat över tid, både vad gäller omfattning och sammansättning. Under de senare åren har flykting- och anhörginvandringen ökat kraftigt.

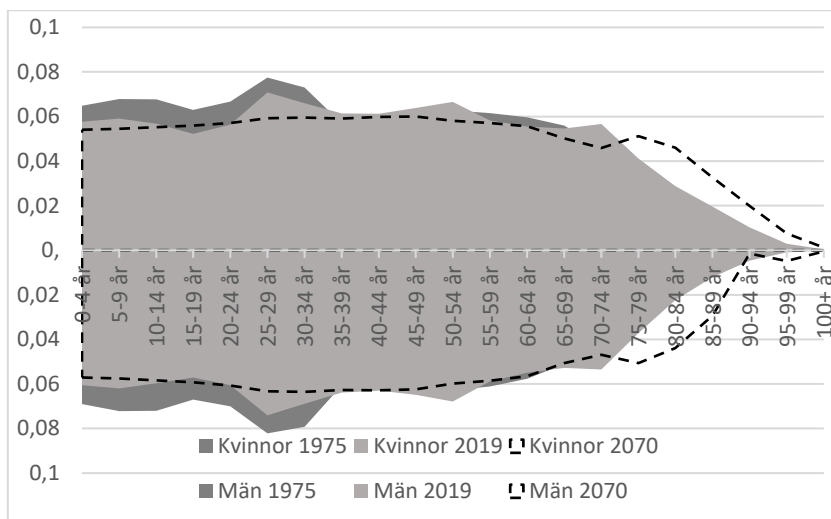
³ Lindh (2006).

⁴ Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

⁵ Wadensjö (2011).

Figur 3.1 Åldersfördelningen i befolkningen 1975, 2019, 2070

Andelar i 5-årsklasser



Källa: SCB.

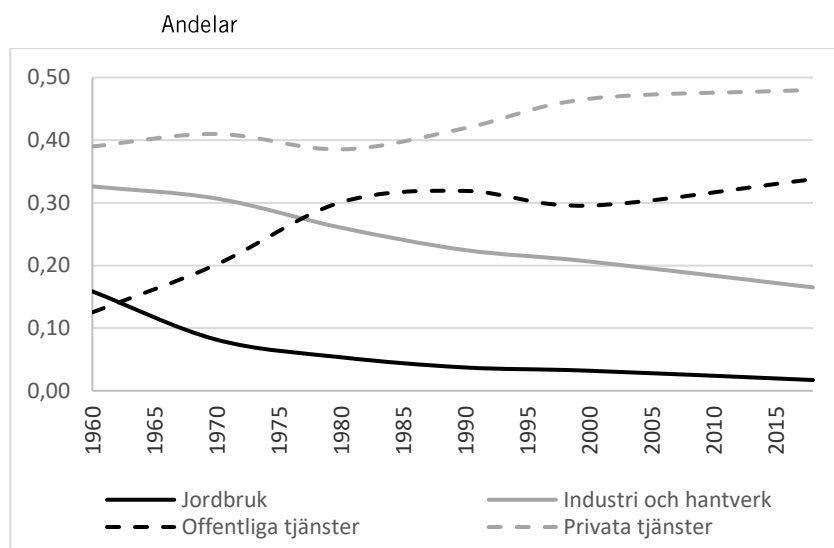
En relevant fråga är i vilken mån invandringen kan mildra utmaningarna som följer av en åldrande befolkning.⁶ En direkt effekt av invandringen är att åldersstrukturen förändras, och fler personer är i arbetsför ålder. SCB påpekar att det är mycket svårt att förutsäga framtida migration, men bedömer att andelen utrikes födda i befolkningen kommer att öka påtagligt. De demografiska utmaningarna innebär betydande behov av framtida invandring för att upprätthålla sysselsättning och tillväxt, men det förutsätter att etableringen och integrationen på arbetsmarknaden fungerar. Sverige har stora utmaningar vad gäller nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsläget för bland annat utrikes födda beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.2.2 i det följande.

⁶ Forslund och Åslund (2016). I rapporten diskuteras migrationens betydelse för Sveriges arbetsmarknad och ekonomi ur ett långsiktigt perspektiv, och vilka insatser och reformer som kan påverka utfallen.

Osäkerhet vid strukturella förändringar kräver flexibilitet och god anpassningsförmåga

Det har skett omfattande strukturella förändringar på den svenska arbetsmarknaden sedan anställningsskyddslagens införande (figur 3.2). Jordbrukssektorn och sektorerna industri och hantverk har kontinuerligt minskat, medan privata tjänster och i synnerhet offentliga tjänster har ökat och utgör tillsammans i dag omkring 80 procent av ekonomin. Sammantaget har produktionen blivit allt mer beroende av arbetstagarnas kompetens, och i mindre grad av råvaror.

Figur 3.2 Sysselsatta i olika branscher 1960–2018



Not: Byggverksamhet, handel, transport, hotell och restaurang, information och kommunikation, finansiell verksamhet, företagstjänster, personliga och kulturella tjänster ingår i privata tjänster. Utbildning, vård och omsorg och offentlig förvaltning räknas som offentliga tjänster.

Källa: Historia.se (1960–2000), 2018 AKU.

Vad gäller strukturomvandlingar finns det olika bilder av vad den förväntas innebära för sysselsättningen framöver. Det finns studier som hävdar att den ökade digitaliseringen innebär att nästan hälften av jobben ligger i farozonen att automatiseras, medan andra drar slutsatser om betydligt mer begränsade effekter.⁷ Exempelvis visar

⁷ Se Egebark och Thunström (2018) för en genomgång av forskningen om digitalisering, automatisering och dess konsekvenser på arbetsmarknaden. Se även SOU 2008:105 och 2015:104 *Långtidsutredningen* för en diskussion om strukturella förändringar.

en studie som utgår från vilka arbetsuppgifter snarare än vilka yrken som kan komma att automatiseras på att endast 9 procent av alla jobb i OECD hotas av automatisering.⁸ Den här typen av tekniksifften är inget nytt, och i Långtidsutredningens betänkande⁹ dras slutsatsen att strukturomvandlingstakten i Sverige tycks ha varit stabil sedan 1960-talet. Vidare dras slutsatsen att det krävs att ekonomin, och inte minst arbetsmarknaden, har en god anpassningsförmåga för att omvandlingstrycket inte ska riskera att leda till bland annat högre strukturell arbetslöshet. Egebark och Thunström (2018), som sammanställt aktuell forskning på området drar slutsatsen att det inom forskningen i dag tycks finnas konsensus om att strukturomvandlingen bedöms gå snabbare och påverkar fler områden än tidigare.¹⁰ Enligt författarna bedöms den nya tekniken innebära ökade behov av omskolning, omställning och kontinuerlig kompetensutveckling.

Det är omöjligt att med säkerhet kunna förutse vilka specifika förändringar som kommer ske i den svenska ekonomin, eller vilka branscher, regioner eller individer som kommer påverkas. Med utgångspunkt i detta dras i SOU 2008:105 slutsatsen att inriktningen på politik för en god anpassningsförmåga bör vara så generell som möjlig. Med samma utgångspunkt drar Heyman och Sjöholm (2018), som studerat globalisering och svensk arbetsmarknad, slutsatsen att utbildning även i framtiden kommer att spela en viktig roll för att undvika att grupper slås ut från arbetsmarknaden. De framhåller att det i en situation med stor osäkerhet är viktigt att främja rörligheten på arbetsmarknaden. Det handlar både om rörlighet mellan yrken och om geografisk rörlighet. Högre utbildning är ett sätt att öka graden av flexibilitet, men även utbildning kontinuerligt över arbetslivet är önskvärt. För att främja tillväxt och produktivitet krävs att arbetskraft kan flytta mellan verksamheter som drar ned och slås ut till verksamheter som expanderar.

⁸ Arntz m.fl (2016).

⁹ SOU 2015:104.

¹⁰ En annan bedömning har gjorts i Långtidsutredningen (2008) och (2015).

3.2.2 Hög arbetslöshet i vissa grupper

Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen har sedan 90-talskrisen utvecklats positivt och var 2018 nästan tio procentenheter högre än för genomsnittet i EU.¹¹ Vad gäller arbetslösheten har inte utvecklingen varit lika positiv – arbetslösheten låg 2018 nära genomsnittet i EU.

Att beskriva arbetsmarknadsläget för unga (15–24 år) är mer komplext än för andra grupper. Till exempel kan ett lågt arbetskraftsdeltagande vara något positivt eftersom det kan återspegla att unga i hög grad befinner sig i högre utbildning. Ungdomsarbetslösheten är relativt hög i Sverige, men förklaringar till detta kan till stora delar hittas i institutionella skillnader mellan länder. För att hitta ett mått som är mer jämförbart mellan länder används i stället NEET/UVAS (andelen unga som varken arbetar eller studerar). Vid en sådan jämförelse visar det sig att Sverige presterar relativt bra. År 2017 var andelen drygt 6 procent, medan snittet för EU var knappt 11 procent. Det är dock viktigt att komma ihåg att det finns grupper av unga som har stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det handlar främst om unga som inte har slutfört gymnasiet, unga med invandrarbakgrund och unga med funktionsnedsättningar. Unga som inte har slutfört gymnasiet och unga med funktionsnedsättning är grupper som växer och som dessutom klarar sig allt sämre på arbetsmarknaden. Ytterligare en aspekt vad gäller unga är att arbetsmarknadsinträdet i Sverige sker relativt sent – genomsnittsåldern är högst i EU. Detta återspeglar både en relativt hög ålder för när högre studier påbörjas och att studierna pågår under en relativt lång tid.

Grupper som har en särskilt svår situation på arbetsmarknaden är utrikes födda och de som saknar en fullständig gymnasieutbildning. Sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda är omkring 20 procentenheter, även om det krympt något över tid (figur 3.3). Dock finns det stora skillnader inom gruppen utrikes födda, exempelvis med avseende på utbildningsnivå.¹² Vid sidan av att utbildningsnivån kan utgöra ett hinder för etablering på arbetsmarknaden

¹¹ Avsnittet baseras i huvudsak på Forslund (2019).

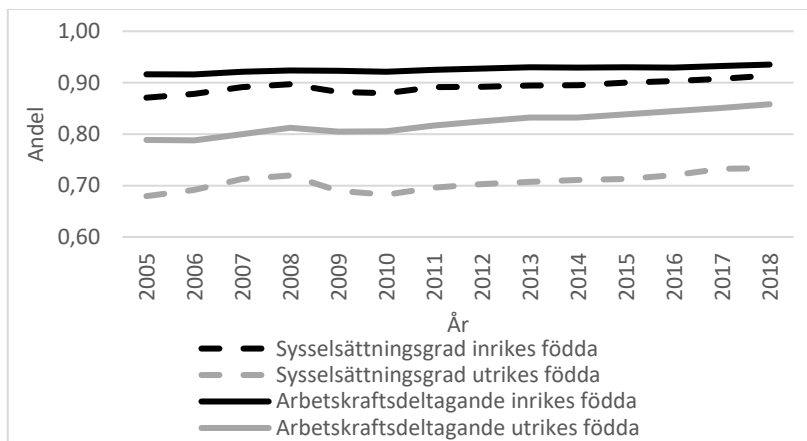
¹² Se exempelvis AKU 2019. Se även SCB (2018), som specifikt undersöker sysselsättningen för högutbildade utrikes födda. Det finns stora skillnader mellan, män och kvinnor, mellan personer med olika utbildningsnivå, samt beroende på invandringsår och skäl till invandring.

förekommer diskriminering. Studier visar att det inträffar att personer med icke typiska svenska namn har lägre sannolikhet att bli kallad på intervju.¹³

Sysselsättningsgapet mellan de med olika utbildningsnivå är än mer påtagligt än sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda – skillnaden i sysselsättningsgrad mellan de som inte slutfört respektive har slutfört gymnasiet är omkring 35 procentenheter (figur 3.4).

Antalet inskrivna med svag konkurrensförmåga har ökat kraftigt, och Arbetsförmedlingen (2019a) bedömer att antalet kommer att öka ytterligare (figur 3.5 och 3.6). Utvecklingen medför en överhängande risk för att långtidsarbetslösheten ökar.

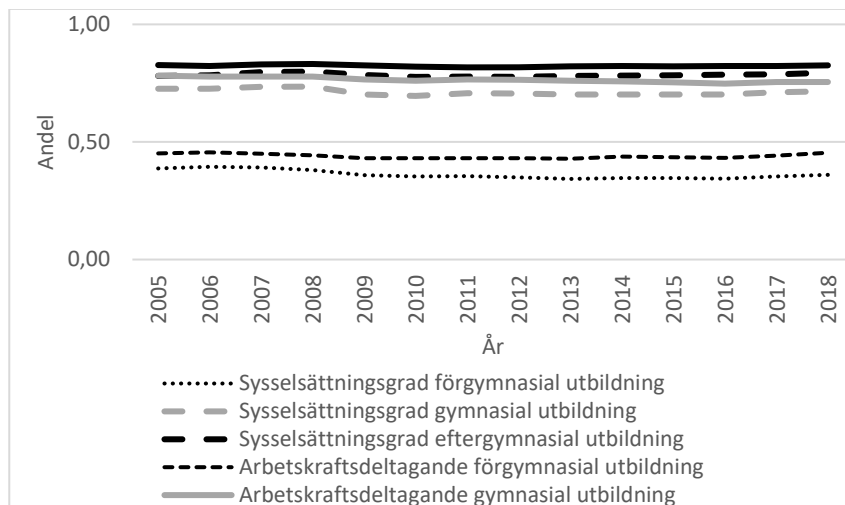
Figur 3.3 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning uppdelat på födelse-region 2005–2017, 25–64 år



Källa: Forslund (2019)/AKU.

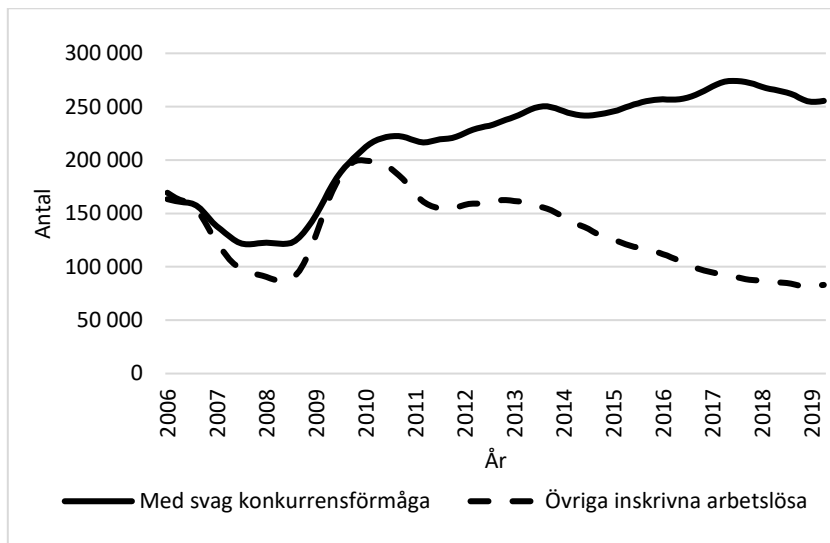
¹³ Metoden som använts innebär att fiktiva ansökningar skickas till olika lediga jobb. De ansökningar som skickas ut är likvärdiga vad gäller att de sökande har samma kön, ålder, utbildning och arbetslivserfarenhet men skiljer sig åt beträffande ursprung. Detta signaleras genom att de har olika namn; ofta ett svenskklingande och ett arabisksklingande. Se t.ex. Carlsson och Rooth (2007) och Bursell (2014).

Figur 3.4 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning uppdelat på utbildningsnivå 2005–2017, 25–64 år



Källa: Forslund (2019)/AKU.

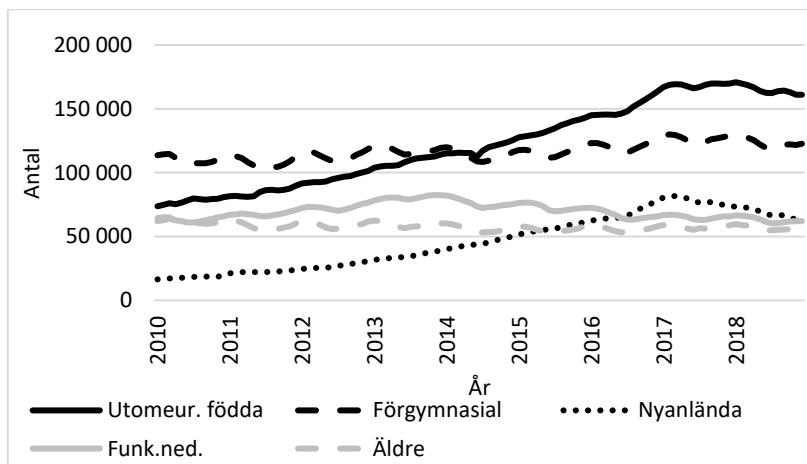
Figur 3.5 Antal inskrivna med svag konkurrensförmåga, 16–65 år
Säsongrensade data, trendvärden till och med april 2019



Not: Arbetslösa med svag konkurrensförmåga inkluderar personer som saknar gymnasieutbildning, personer födda utanför Europa, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och personer 55 år eller äldre. Talen är rensade för dubbelräkningar, vilket innebär att en person endast räknas en gång även om personer har flera av de egenskaper som innebär en svag konkurrensförmåga.

Källa: Arbetsförmedlingen (2019b).

Figur 3.6 Antal öppet arbetslösa eller deltagare i program, 2010–2018



Källa: Arbetsförmedlingen(2019c).

Äldre riskerar att mer varaktigt hamna utanför arbetsmarknaden

Som redan nämnts har sysselsättningen ökat för äldre upp till pensionsåldern, men minskat för åldersgrupper över 65 år. Hela sysselsättningsökningen för äldre beror på att kvinnor har ökat sitt deltagande på arbetsmarknaden.

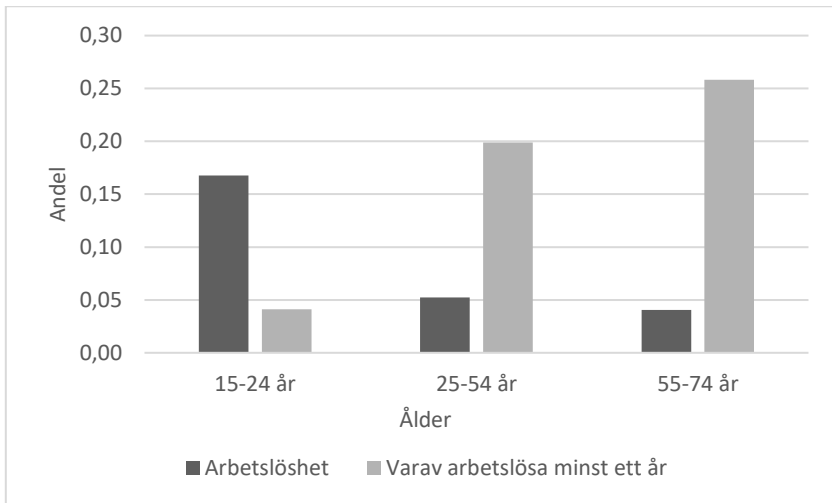
I figur 3.7 redovisas hur arbetslösheten och långtidsarbetslösheten ser ut för olika åldersgrupper. Som figuren visar är arbetslösheten högst för unga, medan andelen av de arbetslösa som är långtidsarbetslösa är högst för de äldre.¹⁴ Sammantaget kan det konstateras att unga har en relativt hög risk att vara arbetslösa, men att de relativt sällan drabbas av långtidsarbetslöshet. Det omvända gäller äldre, som har låg risk för arbetslöshet men har en hög risk att vid arbetslöshet mer varaktigt hamna utanför arbetsmarknaden.

Vidare visar Carlsson och Eriksson (2018) att det förekommer åldersdiskriminering på arbetsmarknaden. Sannolikheten att vid en rekryteringssituation blir kontaktad av arbetsgivare faller med ålder. Sannolikheten börjar falla redan i 40-årsåldern och vid den nuvarande pensionsåldern är kontaktsannolikheten nära noll. Kontaktsannolikheten faller snabbare med åldern för kvinnor än för män.¹⁵

¹⁴ Nivån på andelen långtidsarbetslösa skiljer sig mellan de olika statistikällorna.

¹⁵ Den tidiga nedgången i kontaktsannolikheten tyder på att den huvudsakliga förklaringen till åldersdiskriminering på arbetsmarknaden inte handlar om att vara äldre, till exempel över 55 år, utan snarare om att inte vara ung, till exempel under 40–45 år.

Figur 3.7 Andel arbetslösa och andel av de arbetslösa som är långtidsarbetslösa i olika åldersgrupper 2018



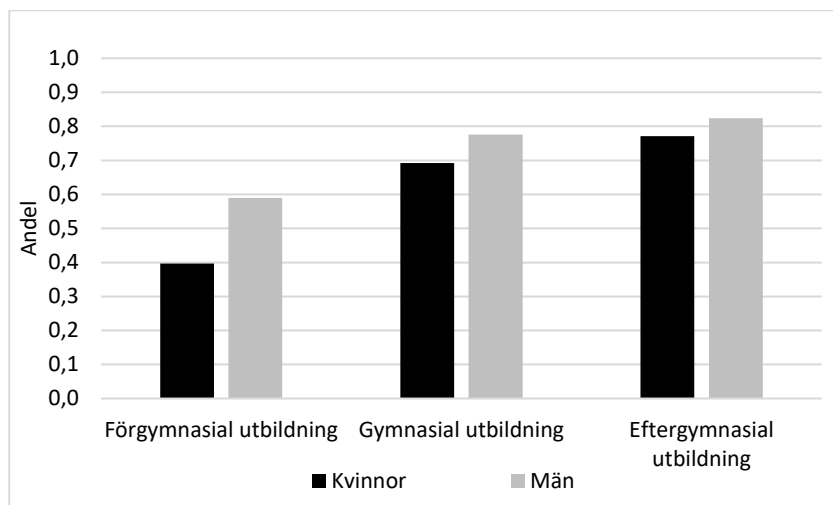
Källa: AKU.

Outnyttjade arbetskraftsresurser

Arbetsförmedlingen (2019a) konstaterar att de arbetskraftsresurser som inte nyttjas i huvudsak finns bland utrikes födda. De lediga resurserna finns för alla utbildningsnivåer, men i betydligt högre grad bland de med högst en förgymnasial utbildning och för kvinnor (figur 3.8).¹⁶ För de med kort utbildning och kvinnor är arbetslösheten mycket hög, samtidigt som många står utanför arbetskraften. Arbetsförmedlingen konstaterar vidare att det även finns potential att öka sysselsättningsgraden bland äldre. Ett sätt är om äldre stannar kvar längre på arbetsmarknaden innan de går i pension. Det skulle även kunna finnas möjligheter att påskynda inströmningen av yngre på arbetsmarknaden, även om det är svårare att bedöma i vilken utsträckning detta kan göras.

¹⁶ Under hösten 2019 upptäcktes kvalitetsbrister i data och SCB har därför uppdaterat statistiken för perioden juli 2018 till september 2019. Revideringen för det första kvartalet 2019 innebär att den relativa arbetslösheten reviderades upp med i genomsnitt 0,6 procentenheter för hela befolkningen.

Figur 3.8 Sysselsättningsgrad 25–64 år, utrikes födda
Kvartal 1, 2019



Källa: Arbetsförmedlingen (2019b)/SCB.

3.3 Anpassning till förändringar i ekonomin

I Sverige har anpassning vid strukturella omställningar skett via uppsägningar och anställningar, snare än via anpassning av löner.¹⁷ I ett sådant system spelar enligt Forslund (2019), förutom möjligheterna till att säga upp och anställa personal, kompetensutveckling en särskilt viktig roll.

3.3.1 Anställningar och uppsägningar

I tider av stora strukturella förändringar ökar kraven på ekonomins anpassningsförmåga för att inte omvandlingstrycket ska medföra att produktionsresurser står oanvända eller felanvända under längre perioder.¹⁸ Är ekonomins anpassningsförmåga god flyttas resurser i form av arbetskraft och kapital relativt enkelt från krympande till växande verksamheter. Är anpassningsförmågan däremot dålig kan resurser hållas kvar i mindre produktiva verksamheter eller vara helt outnyttjade i form av exempelvis bestående arbetslöshet. När om-

¹⁷ Forslund (2019).

¹⁸ SOU 2015:104.

vandlingstrycket är högt i förhållande till anpassningsförmågan leder det till ett lägre resursutnyttjande och en längre omställningstid. Det kan till exempel handla om kostnader för de individer som berörs av flytt eller arbetslöshet, offentliga kostnader för socialförsäkrings-systemet, eller minskat värde av investeringar i maskiner, fastigheter och infrastruktur. För att omvandlingen ska leda till ökat välbefinnande i samhället krävs en god anpassningsförmåga hos såväl offentlig sektor som företag och individer.

Vid strukturella förändringar både skapas det och försvinner många jobb. ESO (2013) visar att det under perioden 1990–2009 netto skapades nästan 190 000 nya jobb i det svenska näringslivet. Dessa 190 000 jobb var skillnaden mellan 3 420 000 skapade jobb och 3 230 000 nedlagda jobb.

Det är svårt att göra internationella jämförelser vad gäller rörligheten på arbetsmarknaden på grund av bristen på internationellt jämförbara data. Det finns en studie av Gómez-Salvador (2003) som jämför jobbflöden för tolv europeiska länder. För att skapa jämförbarhet inkluderas i studien enbart existerande företag med minst tio anställda, och resultaten visar att Sverige har den näst högsta omallokeringen av jobb av de länder som jämförs. Samtidigt menar Haltiwanger m.fl. (2014) att det finns problem med att jämföra jobbflöden mellan länder, och att bristen på jämförbara data kan vara förklaringen till resultat i tidigare studier som visar att länder med starkare regleringar på arbetsmarknaden har en snabbare omsättning av jobb. De visar i sin studie, där de tar hänsyn till bland annat sektor och företagsstorlek, att en starkare reglering vid anställning och uppsägning snarare tenderar att minska takten i vilken jobb omsätts. Studien inkluderar 16 länder.¹⁹

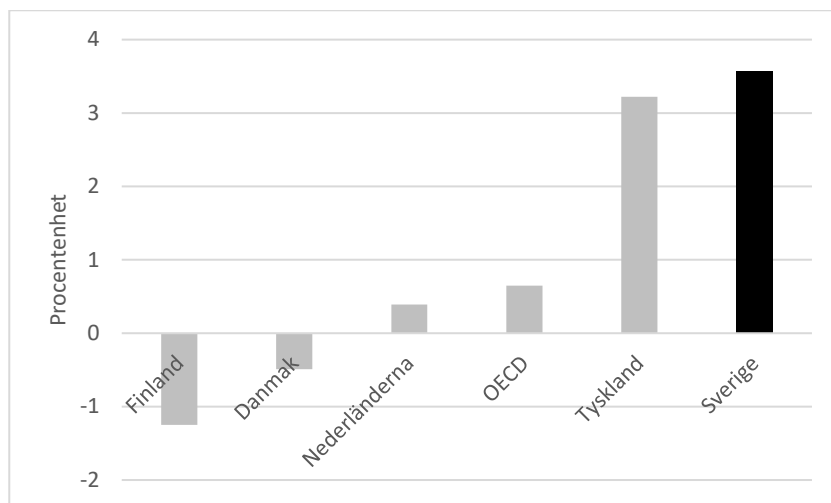
OECD (2019) undersöker hur jobb-till-jobbflödena har förändrats under perioden 2006–2017. Under perioden har dessa flöden ökat för de flesta OECD-länderna, och av de länder som jämförs har Sverige den näst högsta ökningen (se figur 3.9).²⁰

¹⁹ USA, Tyskland, Finland, Frankrike, Storbritannien, Italien, Portugal, Argentina, Brasilien, Chile, Colombia, México, Estland, Ungern, Lettland, Slovenien.

²⁰ 27 länder ingår i jämförelsen, utredningen redovisar bara de länder som är av särskilt intresse att jämföra med. För en fullständig jämförelse se OECD (2019).

Figur 3.9 Jobbflöden, förändring i procentenheter mellan 2006 och 2017

Med hänsyn till demografiska förändringar



Källa: OECD. Norge ingår inte på grund av bristande datakvalité.

Totalt omsätts det fler jobb under lågkonjunkturer än under högkonjunkturer, det vill säga, det finns ett kontracykliskt mönster i omsättning av jobb. Men det finns stor variation mellan olika grupper av arbetstagare. Under 90-talskrisen både skapades det färre och försvann fler jobb för de med högst förgymnasial utbildning jämfört med för de med längre utbildning.²¹ Främst består skillnaden mellan grupperna i att de jobb som försvinner för de med lägst utbildningsnivå inte kompenseras genom att det skapas fler jobb när konjunkturen vänder. Resultaten visar alltså att lågkonjunkturer är perioder som arbetsgivare använder för att i första hand säga upp lågutbildad personal medan de i större utsträckning behåller mer högutbildad personal.²² Vidare finns det skillnader vad avser olika åldersgrupper.²³ De åldersgrupper som har undersökts är i) 16–29 åringar ii) 30–49 åringar iii) 50–65 åringar. Jobbflödena är lägre för

²¹ Gartell m.fl. (2009).

²² Det här resultat kan enligt Garibaldi (1998) tolkas som att uppsägningskostnaderna är högre för högutbildade än för lågutbildade. Detta om uppsägningskostnaden tolkas i en vidare mening och inkluderar t.ex. kostnader för förlust av företagsspecifikt humankapital, kostnader för nyrekryteringar och för utbildning av att nyanställa.

²³ Gartell m.fl. (2008).

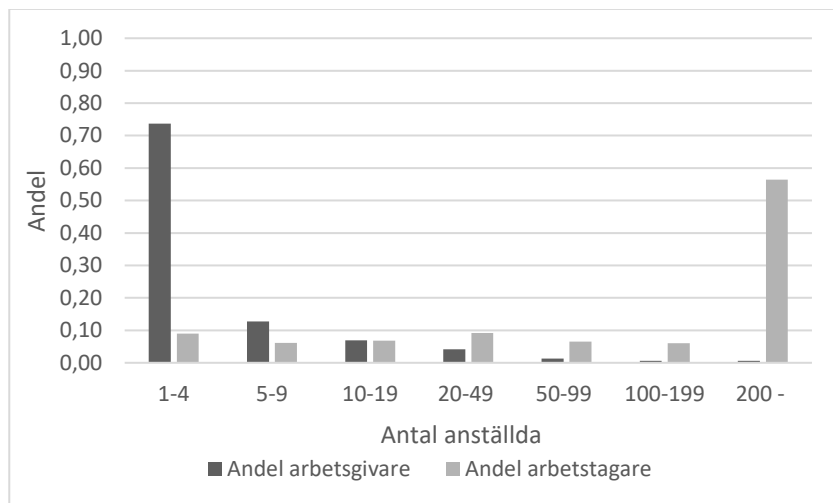
äldre än för yngre arbetstagare, och skillnaden drivs framför allt av variationer i de arbeten som skapas.²⁴

ESO (2013) har undersökt jobbflöden för företag av olika storlek, där de definierar företag med 3–9 anställda som små, 10–99 anställda som medelstora, och företag med 200 och fler anställda som stora. De visar att omsättningen av jobb är större ju mindre företagen är. De konstaterar vidare att det är de små och i synnerhet de medelstora företagen som bidragit till sysselsättningsökningen i näringslivet under den studerade perioden, medan nettosysselsättningen för de stora företagen har varit negativ.

I sammanhanget är det relevant att förstå hur företagsstrukturen i Sverige ser ut, och hur stor andel av arbetstagarna som arbetar vid företag av olika storlek. Figur 3.10 nedan visar företagsstrukturen efter storlek och andelen arbetstagare i olika stora företag. Av figuren framgår att knappt runt 70 procent av alla företag har 1–4 anställda och ungefär 15 procent av företagen har 5–9 anställda. Det innebär alltså att 85 procent av alla företag på svensk arbetsmarknad har under 10 anställda. Av figuren framgår vidare att bara 0,6 procent av alla företag har 200 eller fler anställda men att närmare 60 procent av alla arbetstagare arbetar vid dessa företag.

²⁴ Under hela den studerade perioden har det relativt sett skapats betydligt fler arbeten för yngre arbetstagare. De arbeten som skapas för yngre arbetstagare påverkas dock mer av konjunktursvängningarna. Detta gäller även om hänsyn tas till utbildningsnivå.

Figur 3.10 Andel företag and andel arbetstagare efter arbetsgivarens storlek, 2019



Källa: Företagsdatabasen (FDB), SCB.

Vidare visar ESO (2013) på stor variation i jobbflöden mellan olika branscher inom näringslivet. De visar att omsättningen av jobb var större inom tjänstesektorn än inom industrin under perioden 1996–2009. Antalet skapade jobb överstiger för de flesta år under perioden antalet nedlagda för tjänstesektorn, medan det motsatta är fallet inom tillverkningsindustrin.

Varaktigheten i anställningar har minskat

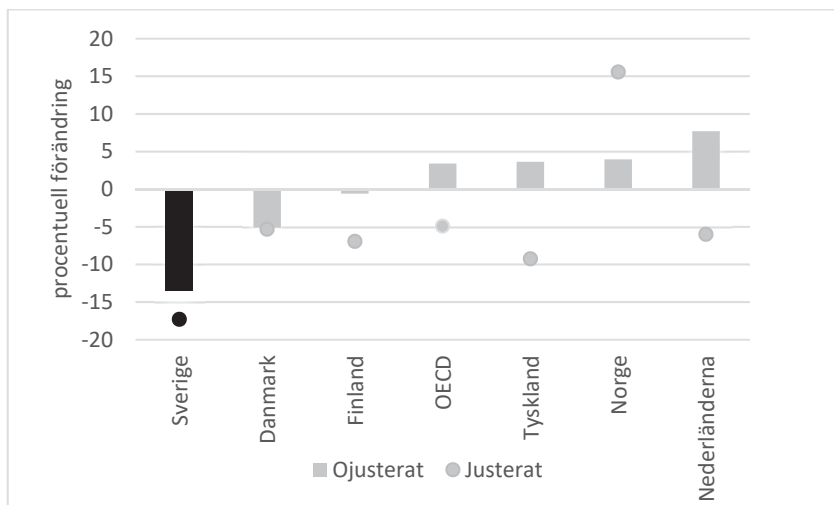
Vid sidan av hur jobbflöden ser ut, är jobbstabiliteten en viktig komponent för hur arbetsmarknaden fungerar. I debatten om framtidens arbetsmarknad är en vanlig föreställning att anställningsformer där anställningstiden bli allt kortare kommer att bli vanligare, och att livstidsanställningar kommer bli allt ovanligare.²⁵ Om en sådan utveckling främst är ett resultat av ofrivilliga avslut av jobb, kan det innebära mer osäkra anställningar och inkomster för individer. Å andra sidan kan det främja individers karriärmöjligheter och löneutveckling samtidigt som arbetsgivare lättare kan anpassa sin verksamhet efter förändringar i efterfrågan.

²⁵ OECD (2019).

OECD (2019) har undersökt om jobbstabiliteten verkligen har minskat över tid. För OECD i genomsnitt har förändringarna i genomsnitt varit små, när hänsyn tas till arbetskraftens sammansättning har anställningars varaktighet minskat med knappt 5 procent. Men variationen mellan länder är stor. Sverige är det land där varaktigheten i anställningar har minskat mest, med 17 procent mellan 2006 och 2017 (figur 3.11). Vidare visar OECD att minskningen i varaktighet har varit större för personer med kort utbildning (de som inte har avslutat gymnasiet). I Sverige har minskningen för gruppen varit drygt 30 procent.

Figur 3.11 Förändring i anställningens varaktighet 2006–2017

Personer som ej är i utbildning



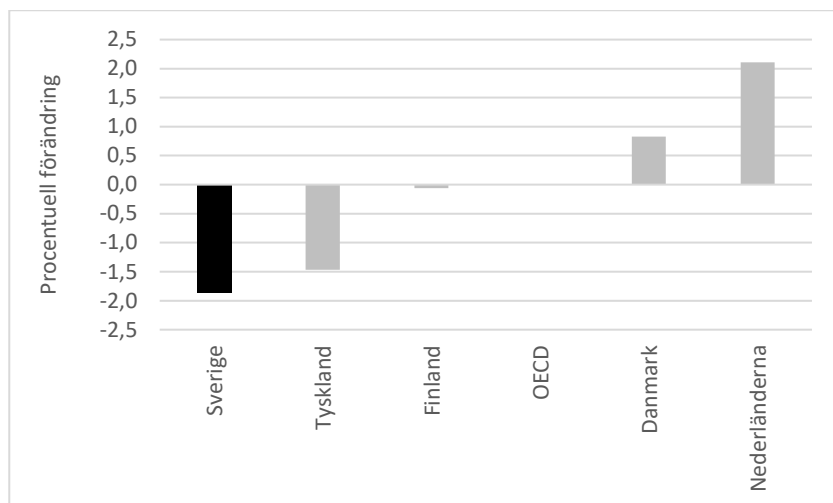
Källa: OECD.

Not: Den justerade förändringen tar hänsyn till arbetskraftens sammansättning i termer av ålder, kön och utbildning.

För att undersöka om den minskade jobbstabiliteten beror på ökad rörlighet har OECD vidare undersökt flöden mellan jobb och flöden från jobb till arbetslöshet. I Sverige har båda typerna av flöden ökat under perioden. Samtidigt har flöden till ofrivillig arbetslöshet minskat påtagligt (figur 3.12). Sammantaget har alltså anställningarnas varaktighet minskat i Sverige samtidigt som rörligheten ökat och ofrivilliga avslut av anställningar minskat.

Figur 3.12 Förändring i ofrivilligt avslutade anställningar som leder till arbetslöshet 2006–2017

Justerat för arbetskraftens sammansättning



Källa: OECD.

Hur går det för dem som blir uppsagda?

OECD (2013) har undersökt hur det går för personer som ofrivilligt förlorar jobbet på grund av exempelvis företagsnedläggning eller arbetsbrist. Det är problematiskt att jämföra länder ur denna aspekt eftersom det råder brist på jämförbara data. OECD har gjort avgränsningar i data för att öka jämförbarheten. Bland annat studeras personers arbetssituation enbart en gång per år, de exkluderar också anställda i offentlig sektor och företag med färre än tio anställda. Vidare exkluderas arbetstagare med kortare anställningstid än ett år, eller som är yngre än 20 år och äldre än 64 år. Tidsperioden som studeras är 2000–2008 och 2009–2010.

Resultaten för Sverige visar att män, yngre och de som är anställda i företag med mellan 10 och 49 anställda har en högre risk för att förlora jobbet, medan äldre har en relativt lägre risk. Vidare visar resultaten att av de som ofrivilligt förlorar jobbet i Sverige har – relativt de som förlorar jobbet i andra länder – en hög återanställningsmöjlighet. Över 80 procent har fått ett nytt jobb inom ett år. Det finns variation vad gäller sannolikheten att åter ha en anställning mellan olika grupper av individer. För Sverige gäller att både äldre

(55–64 år) och yngre (20–24 år) har lägre sannolikhet att ha fått ett nytt jobb än de mellan 35–44 år. Vidare har de med en kort utbildning, som inte avslutat gymnasiet, en lägre sannolikhet att ha ett nytt jobb jämfört med de som har en längre utbildning.

3.3.2 Kompetensutveckling

Det har ovan konstaterats att efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft ökat, och att efterfrågan bedöms öka ytterligare framöver. Medarbetares kompetens har blivit allt viktigare för verksamheters produktion och konkurrensförmåga. Det handlar både om möjligheten att rekrytera personer med rätt kompetens, och om att utveckla medarbetares kompetens.

Det har under senare år varit brist på rätt utbildad arbetskraft, men det finns ett potentiellt arbetskraftsutbud i form av utrikes födda, och i viss mån av äldre och unga. Detta potentiella utbud måste, som Arbetsförmedlingen (2019b) konstaterar, dock omvandlas till ett faktiskt utbud. För att kunna göra det bedöms det krävas kompetensutvecklings- och omställningsinsatser.²⁶ Eftersom många av de som tillhör grupper som har det svårt att ta sig in på arbetsmarknaden har passerat den obligatoriska skolåldern, blir annat lärande viktig för att åtgärda kompetensbristen.²⁷ För en mer utförlig beskrivning se underlagsrapporten om vuxenutbildning av Olofsson och Wadensjö (2020).

Olika slags lärande

Det finns olika slags lärande.²⁸ För det första brukar det talas om *formellt lärande*. Det är det lärande som sker inom ramen för formella utbildningsinstitutioner och som resulterar i nationellt erkända betyg och examina. För det andra diskuteras *icke-formellt lärande*. Med begreppet icke-formellt lärande avses till exempel kurser och studiecirklar som inte är kopplade till det reguljära utbildningssystemet. Det betyder att lärandet inte är nivåbestämt och resulterar i erkända utbildningsbevis. För det tredje talas det om *informellt lärande*. Det

²⁶ OECD (2014) framhåller särskilt vikten av utbildningsinsatser för nyanlända kvinnor med ingen eller kort utbildning.

²⁷ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018)

²⁸ Se till exempel Karlson och Ronquist (2016) samt Eurostat (2016).

informella lärandet avser studier som individen organiserar på egen hand, till exempel genom att läsa böcker och delta i föreningsmöten. Det kan också handla om ett mer strukturerat och handlett lärande som sker i anslutning till arbetsuppgifter. Avslutningsvis, för det fjärde, förekommer ett *slumpvist eller oavsiktligt lärande*. Det här handlar alltså om sådant vi lär oss i vardagen, till exempel när vi jobbar med något på arbetsplatsen, lyssnar på radion eller läser tidningen. Poängen är att det alltid sker ett lärande – i olika omfattning – utan att det alltid är avsikten.

Vad avser målgruppen för olika typer av lärande kan man förenklat säga att de som står utanför arbetsmarknaden främst deltar i formell vuxenutbildning, medan de som har ett arbete främst deltar i informell vuxenutbildning som i hög grad är anordnad av arbetsgivare.²⁹

Det livslånga lärandet

I den internationella debatten om livslångt lärande var till en början det fördelningspolitiska perspektivet helt dominerande. Efter utbyggnaden av utbildningen på grundläggande och högre nivå i flera länder i Västeuropa från 1950- och 60-talen och framåt kunde man konstatera att skillnaderna mellan olika generationer i utbildningsavseende hade tilltagit, vilket tvärt emot de ursprungliga intentionerna med reformerna riskerade att bidra till ökade sociala klyftor. Dessutom pekade erfarenheterna på att utbyggnaden av utbildningssystemet på efterobligatorisk nivå, allt från gymnasieutbildningar till högre utbildningar, hade tenderat att stärka grupper i samhället med en stark socioekonomisk ställning. Även om volymerna i utbildningssystemet således ökade skedde en reproduktion av socioekonomiska skillnader. För att motverka dessa tendenser rekommenderades insatser som skulle göra det möjligt för flera att kontinuerligt delta i lärande under olika faser av livet.

Från 1980-talet tillkom ytterligare en dimension i diskussionen om det livslånga lärandet. Det handlade om det livslånga lärandets betydelse för att möjliggöra en förändring i arbetslivet, bort från standardiserad produktion av varor och tjänster till ett flexibelt och kundanpassat system för kvalitetsproduktion. Tekniska förutsätt-

²⁹ Stenberg (2019).

ningar i spåren av datoriseringen och mer decentraliserade arbetsorganisationer ställde helt nya krav på arbetskraftens kompetensmässiga och fysiska omställningsförmåga. Arbetskraftens kunskaper och färdigheter framstod alltmer som nyckeln till konkurrenskraft, såväl ur ett företagsekonomiskt som samhällsekonomiskt perspektiv. Det talade i sin tur för att en infrastruktur för lärande måste byggas upp både på och utanför arbetsplatserna.

Studier bekräftar att produktivitetsökningen i företag i hög grad baseras på förändringar på verksamhetsnivå. OECD har i olika sammanhang pekat på att mer än hälften av produktivitetsökningarna hänger samman med förändringar på verksamhetsnivå.³⁰ Mer specifikt handlar det om en anpassning av kvalifikationer och organisationsformer till nya förutsättningar kopplade till ny teknik.

Vid sidan av strukturella förändringar på arbetsmarknaden, förändras också befolkningens sammansättning ständigt. Som redan nämnts är två demografiska förändringar för närvarande mycket tydliga; en ökande andel av såväl befolkningen som arbetskraften är äldre och en ökande andel av arbetskraften är född i ett annat land än i Sverige. Båda dessa förändringar har konsekvenser för behovet av vuxenutbildning, såväl dess omfattning som dess utformning.

Det livslånga lärandet och äldre

En allt större del av befolkningen är äldre och bland dem som är i aktiv ålder blir gradvis en större andel äldre. De ekonomiska konsekvenserna av att en ökande andel av befolkningen är äldre ligger bakom olika åtgärder som syftar till att höja åldern vid utträdet ur arbetslivet som reformeringar av pensionsystemet och höjning av den så kallade LAS-åldern³¹. Det är inte unikt för Sverige – i flera länder är det än mer påtagligt. Dock förstärker en höjning av pensionsåldern ytterligare tendensen till att en större del av arbetskraften är äldre än vad som har varit fallet tidigare.

Ålder kan påverka möjligheterna att utföra olika arbetsuppgifter; möjligheterna skiljer sig åt mellan olika yrken. Det är i många fall en förutsättning med en anpassning av arbetsuppgifterna, ett byte av arbetsuppgifter eller ett byte av yrke för att en person ska kunna vara

³⁰ OECD (1998), Lundvall (1999).

³¹ En höjning av LAS-åldern innebär att åldersgränsen i anställningsskyddslagen höjs från 67 år till 69 år. Därmed förlängs anställningsskyddet för äldre arbetstagare.

kvar i arbetslivet upp till pensionsåldern. Sådana byten och sådan utbildning bör planeras och genomföras innan det är för sent i den meningen att personen då redan inte kan klara av att sina nuvarande arbetsuppgifter. I en del fall kräver bytet till nya och möjliga arbetsuppgifter också byte av arbetsgivare. En annan möjlighet att kunna klara av att arbeta till högre ålder är genom kortare arbetstid, till exempel genom deltidspensionering.

Det livslånga lärandet och utrikes födda

En ökande andel av arbetskraften i Sverige är född i annat land än Sverige. Också den utrikes födda delen av befolkningen får en förändrad sammansättning vad gäller ålder; många har kommit när de varit unga, men de blir ju efter hand äldre. En allt större andel av de utrikes födda kommer under kommande decennier att vara äldre. Många av arbetskraftsinvandrarna har kommit till fysiskt krävande arbeten och det gäller också i inte så få fall även de som kommit som flyktingar eller som anhöriga till arbetskraftsinvandrare eller flyktingar.³² Även bland de utrikes födda finns det och kommer det att finnas allt fler som behöver byta arbetsuppgifter eller yrke. För de som tillhör denna grupp finns det också ett behov av utbildning, vilket i en del fall kan kräva extra insatser beroende på vilken som är deras bakomliggande grundutbildning och vilka kunskaper i svenska de med utländsk bakgrund har.

Det livslånga lärandet och andra grupper

Det är naturligtvis inte bara äldre som behöver eller önskar byta yrke. En del vill komma vidare till yrken och arbetsuppgifter som är mer utmanande, andra önskar byta yrken för att de inte trivs eller känner att de inte passar för sitt yrke eller sina arbetsuppgifter. Att det finns en rörlighet från olika yrken beror inte bara på att löner och andra förmånsrelaterade faktorer är olika inom olika yrken. En viss rörlighet från yrket är vad man kan förvänta sig i alla yrken. En

³² Vad gäller arbetskraftsinvandrares arbetsmiljö se Wadensjö (1976) och olika bidrag i Rauhut och Broström (red.) (2019) och vad gäller vilka arbeten ensamkommande unga får se Çelikaksoy och Wadensjö (2018).

del känner att de inte passar för det yrke de har, andra vill pröva på ett nytt även om de trivs med sitt yrke.

Deltagande i formellt och icke-formellt lärande är högt i Sverige

Sverige är ett av de länder där deltagandet i formellt och icke-formellt lärande är högst. Eurostats uppgifter belyser deltagandet i formellt och icke-formellt lärande i olika åldersgrupper från 1990-talets början och framåt. Uppgifterna bygger på arbetskraftsundersökningar i respektive land, det vill säga urvalsundersökningar, och belyser den genomsnittliga andelen av en viss åldersgrupp som anger att de har deltagit i lärandeaktiviteter under den senaste fyraveckorsperioden. Uppgifterna får – som alltid när det gäller internationella jämförelser – tolkas med försiktighet. Men uppgifterna ger ändå ett grovt mått på omfattningen av lärandet i olika länder.

Uppgifterna i tabell 3.1 visar att de nordiska länderna generellt sett har ett högt deltagande i lärandeaktiviteter. Genomsnittet för andra länder inom EU är betydligt lägre. Sverige ligger i topp i Norden och kommer på andra plats efter Schweiz i Europa.

Tabell 3.1 Andel av befolkningen i åldrarna 25–64 år som uppger att de har deltagit i lärandeaktiviteter under den senaste fyraveckorsperioden

År 2018

	Procent
Sverige	29
Finland	28
Danmark	24
Island	22
Norge	20
EU 28	11

Källa: Eurostat. Life-long learning. Uppgifterna har avrundats till närmaste heltal.

Tittar vi närmare på uppgifterna från Eurostat kan vi konstatera att Sverige utmärker sig genom att ha en relativt hög andel vuxna i både formellt och icke-formellt lärande. Detta bekräftas också av Eurostats statistik. Enligt uppgifterna för 2018 uppgav i genomsnitt 24 procent av de tillfrågade i Sverige i åldern 25–64 år att de hade deltagit i icke-

formellt och informellt lärande de senaste fyra veckorna (tabell 3.2). 8 procent hade deltagit i formellt lärande (tabell 3.3).

Tabell 3.2 Deltagande i icke-formellt och informellt lärande, åldrarna 25–64 år

	2009	2012	2015	2018
Sverige	18	22	24	24
Finland	16	17	18	21
Danmark	28	27	26	18
Norge	14	15	15	14
EU	7	7	8	9

Källa: Eurostat/ Life-long learning. Uppgifterna har avrundats till närmaste heltal.

Tabell 3.3 Deltagande i formellt lärande, åldrarna 25–64 år

	2009	2012	2015	2018
Finland	8	9	9	10
Sverige	6	7	8	8
Danmark	5	6	7	7
Norge	6	6	7	7
EU	3	3	3	3

Källa: Eurostat/ Life-long learning. Uppgifterna har avrundats till närmaste heltal.

Det kan vara värt att notera att det är betydande skillnader mellan kvinnor och män. Kvinnor uppger i högre grad att de har deltagit i lärandeaktiviteter. Samma mönster gäller i alla nordiska länder. 10 procent av kvinnorna i Sverige i de aktuella åldrarna uppgav år 2018 att de hade deltagit i formellt lärande. 29 procent uppgav att de hade deltagit i icke-formellt eller informellt lärande. Bland männen var motsvarande uppgifter 6 procent respektive 18 procent. Det finns flera förklaringar till skillnaderna mellan kvinnor och män. En förklaring är att kvinnor generellt sett är mer studiebenägna, vilket bland annat yttrar sig i att kvinnor i högre grad deltar i studiecirkel. En annan förklaring är att en större andel kvinnor arbetar inom offentlig sektor. Det är vanligare med utbildningsinsatser av anställda i offentlig sektor än i det privata näringslivet.

Svenska företag avsätter en relativt liten andel av lönesumman till utbildningsrelaterade aktiviteter och antalet kompetensutvecklingsdagar är relativt få

En lite annorlunda bild framkommer emellertid om man utgår från uppföljningar som tar fasta på hur stor andel av lönesumman som avsätts för kompetensutveckling och hur många dagar som en anställd i genomsnitt ägnar åt kompetensutveckling. Ett exempel är de jämförande studier som tas fram inom ramen för Cranfield Network on International Strategic Human Resource Management (Cranet). Studierna täcker 35 medverkande länder.³³ Resultaten baseras på en webbaserad enkätundersökning som genomfördes åren 2014–15. I Sverige skickades enkäten till drygt 2 000 privata företag och offentliga verksamheter med minst 100 anställda. Svarsfrekvensen var låg, cirka 14 procent. Det går därför inte att dra några säkra slutsatser på grundval av denna undersökning. Dock är det en av få jämförande undersökningar, och vi väljer därför ändå att redovisa resultaten.

I den senaste publicerade rapporten framkommer att Sverige inte är ett av de länder inom EU där företagen avsätter störst andel av lönesumman för att finansiera utbildningsrelaterade aktiviteter.³⁴ De undersökta företagen avsätter ungefär 3,5 procent av lönesumman för kompetensutvecklande insatser i Sverige jämfört med 3,3 procent inom EU. I Danmark och Norge är andelarna högre än i Sverige. I Finland är däremot andelen lägre. Även om man tittar på antalet kompetensutvecklingsdagar i genomsnitt per år framkommer alltså en något annorlunda bild. I Sverige är det 5 dagar per år jämfört med drygt 6 dagar som genomsnitt för hela EU. Sverige ligger här en bra bit efter Danmark och Norge (6,6 respektive 6,8 dagar).³⁵ Däremot är antalet kompetensutvecklingsdagar lägre i Finland (4,2 dagar).

³³ Undersökningen genomförs av 40 medverkande universitet.

³⁴ Se Cranet (2017). En svaghet i undersökningen är emellertid att det inte görs någon distinktion mellan formellt och informellt lärande.

³⁵ Sett till procent har Sverige alltså omkring 35 procent färre dagar i kompetensutveckling än Danmark och Norge.

Svenska företag uppger att de i mycket hög utsträckning erbjuder möjligheter till såväl formellt som informellt lärande

Ett annat sätt att mäta förekomsten av kompetensutveckling är att fråga företag om de erbjuder kompetensutveckling till de anställda.

Eurofound gör återkommande företagsundersökningar. Den senaste publicerade undersökningen – 3rd European Company Survey (2015) – visade att spridningen mellan medlemsländerna i hur stor andel av företagen som erbjuder anställda formell utbildning liksom lärande i arbetet (on-the-job-training/informellt lärande) var betydande.³⁶ Bland de företag som uppgav att de erbjöd anställda möjligheter till såväl formellt som informellt lärande menade flertalet att det viktigaste motivet var att anställda skulle utveckla färdigheter kopplade till ordinarie arbetsuppgifter, det näst viktigaste skälet var träning i hälso- och säkerhetsfrågor och det tredje vanligaste motivet var att anställda skulle ges bättre möjligheter att växla mellan olika arbetsuppgifter. Även i denna undersökning, som baserades på standardiserade telefonintervjuer med tusentals medverkande företag i olika EU-länder, framkom att svenska företag i mycket hög utsträckning erbjuder möjligheter till såväl formellt som informellt lärande. Över 85 procent av de medverkande svenska företagen erbjöd anställda möjligheter till betald utbildning vid sidan av arbetet. Över 90 procent organiserade någon form av lärande i arbetet. Enbart Finland redovisade en högre andel företag som organiserade lärande för anställda.

En relativt hög andel av arbetstagarna i Sverige upplever goda möjligheter till lärande i arbetet

Andra undersökningar, riktade till arbetstagare, pekar i samma riktning. Vartannat år genomförs detaljerade intervjubaserade undersökningar av medborgares attityder, värderingar och beteenden i 30 europeiska länder inom ramen för European Social Survey (ESS). I ESS för 2010 lyftes flera frågor kopplade till lärande i arbetslivet. En fråga handlade om i vilken utsträckning arbetsuppgifterna upplevs som varierande. 43 procent av de svenska deltagarna instämde helt i att de upplevde sitt arbete som varierande, jämfört med ett genomsnitt på 32 procent för samtliga länder. En hög andel instämde

³⁶ Eurofound (2015).

också i påståendet att de nuvarande arbetsuppgifterna förutsätter att man kontinuerligt lär sig nya saker, närmare bestämt 48 procent i Sverige jämfört med ett genomsnitt på 28 procent. Resultatet av undersökningen talar för att det svenska arbetslivet omfattar betydande inslag av både formellt och informellt lärande.

År 2012 genomförde OECD den första riktigt omfattande kartläggningen av vuxnas kognitiva förmågor inom ramen för Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC). PIAAC är ett slags parallellstudie till PISA-undersökningarna, som mäter likartade förmågor hos 15-åriga ungdomar. I undersökningen mäts främst läsförmåga, räkneförmåga och problemlösningsförmåga. Även i PIAAC från 2012 ges en bild av att Sverige och de övriga nordiska länderna utmärker sig positivt när det gäller lärande i arbetslivet. Över 50 procent i de undersökta årskullarna menade att de lärde sig nya saker i arbetet varje vecka (Myrberg 2014). Matchningen mellan tidigare utbildning och arbetets innehåll framstod också som relativt god. Två tredjedelar menade att arbetsuppgifternas svårighetsgrad motsvarade deras utbildningsnivå. Matchningen var emellertid något sämre för de yngre. Endast var sjunde i den yngre populationen (under 25 år) menade att det arbete de hade kräver mer än ett års efterobligatorisk utbildning. Möjligheterna till lärande i arbetet tycktes också genomgående vara sämre för de yngsta, något som rimligen kan förklaras av att inträdesjobben på arbetsmarknaden är mindre kvalificerade samtidigt som det tar viss tid innan unga vuxna får ett jobb som motsvarar individuella kvalifikationer och intressen.

3.3.3 Atypiska anställningsformer³⁷

Det finns flera skäl än brist på (rätt) kompetens till att arbetsgivare inte anställer personer. Det kan exempelvis handla om diskriminering men också om den risk som arbetsgivaren upplever vid anställning av personer som har varit utan arbete en längre tid. Enligt nationalekonomisk teori är denna risk högre vid ett starkare anställningsskydd, och kan ses som en del av kostnaden vid ett anställningsbeslut (se kapitel 4).

³⁷ Avsnittet baseras främst på Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018), där en mer utförlig diskussion förs.

I litteraturen diskuteras att när anställningsskyddet är starkare tenderar det att växa fram andra mer osäkra anställningsformer, även kallade atypiska anställningsformer. Atypiska anställningsformer är sådana som *inte* definieras som typiska enligt: sysselsatta som i) har ett anställningskontrakt, ii) täcks av kollektivavtal, iii) är tillsvidareanställda, och iv) utför arbete åt och är anställda av en och samma arbetsgivare.³⁸ Kategorier av anställda som arbetar i atypiska anställningar är visstidsanställda, företagare, anställda utan kollektivavtal, de som har flera sysselsättningar, bemanningsanställda, och egenanställda. Vissa menar att vi är mitt inne i en strukturuomvandling som slår ut traditionella (typiska) anställningar och där en mer uppdragsbaserad arbetsmarknad, med mer osäkra anställningsformer, växer fram.³⁹ Några av dessa atypiska anställningsformer beskrivs nedan.⁴⁰

Visstidsanställningar

Det finns flera olika former av visstidsanställningar med olika trygghetsvillkor. I lagen nämns säsongarbete, vikariat, provanställning, avtal när arbetstagaren fyllt 67 år samt allmän visstidsanställning. Allmän visstidsanställning infördes 2007 och är den nyaste och mest flexibla formen av visstidsanställningar eftersom arbetsgivaren inte behöver ange några särskilda skäl för anställningen.⁴¹

När det gäller visstidsanställningar handlar det ur ett arbetsgivarperspektiv, förutom att kompensera för tillfälligt frånvarande arbetskraft, om möjligheterna att kunna anpassa sin verksamhet genom att variera antalet anställda. Huruvida arbetsgivaren väljer en tillsvidare- eller visstidsanställning handlar dels om de förväntade kostnaderna om någon erbjuds en tillsvidareanställning, dels om möjligheterna att erbjuda en tillfällig anställning. Om kostnaderna för det förra är höga och möjligheten till det senare är goda, kan arbetsgivaren i många fall erbjuda en tillfällig anställning snarare än en tillsvidareanställning. Cahuc (2011) menar att anställningsskyddet i praktiken skapar en

³⁸ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018).

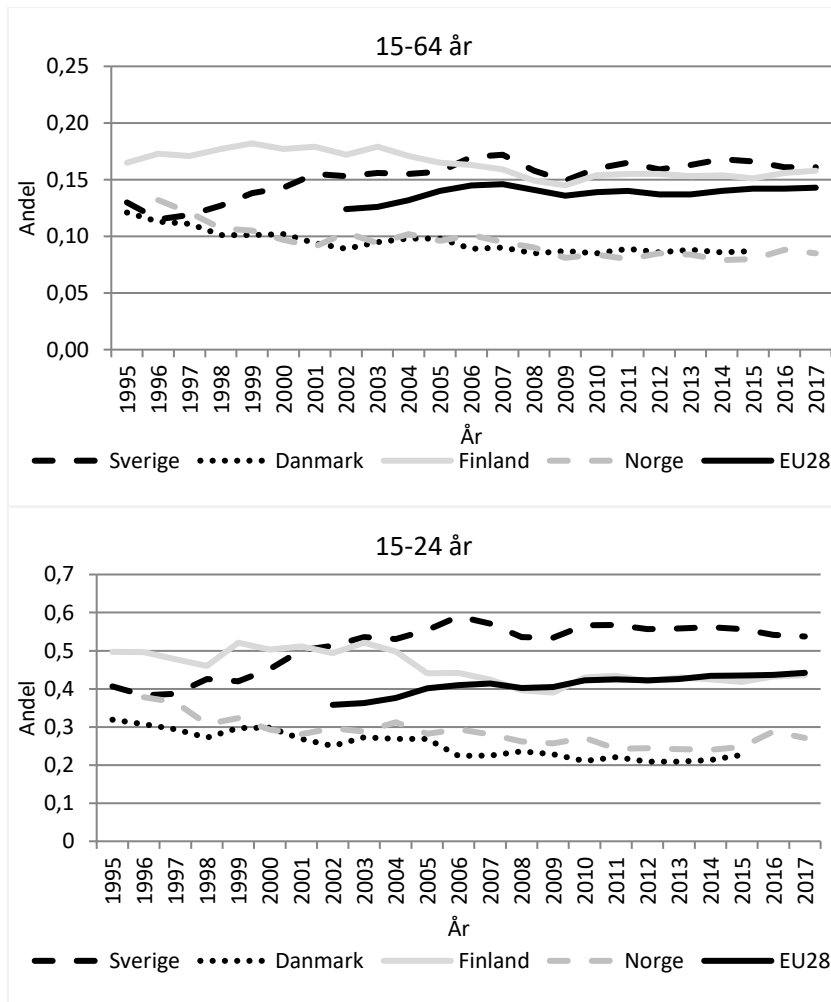
³⁹ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018).

⁴⁰ För en mer utförlig och heltäckande beskrivning se Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018).

⁴¹ Allmän visstidsanställning kan pågå upp till två år hos samma arbetsgivare inom en ramperiod på fem år utan att behöva omvandlas till en tillsvidareanställning. År 2016 infördes, för att minska risken för missbruk genom staplande av olika former av visstidsanställningar hos samma arbetsgivare, en ny LAS bestämmelse. Under vissa villkor kan anställningstiden i andra former av visstidsanställningar hos samma arbetsgivare räknas samman med allmän visstidsanställning så att ramperioden kan bli längre än fem år.

tudelning mellan osäkra jobb med dåliga anställningsvillkor och stabila jobb med bättre anställningsvillkor. I en internationell jämförelse är det mer vanligt med olika former av tillfälliga anställningar i Sverige än i många andra jämförbara europeiska länder (se figur 3.13).

Figur 3.13 Andelen visstidsanställda av samtliga anställda



Källa: Calmfors m.fl. (2018)/Eurostat.

Utöver möjligheten att snabbt kunna anpassa storleken på personalstyrkan eller för att ersätta tillfälligt frånvarande medarbetare, kan arbetsgivaren också använda visstidsanställningar som en form av provanställning. Det innebär att arbetsgivaren kan testa en arbetstagare under en tid för att därefter fatta beslut om anställningen ska övergå i en tillsvidareanställning (Calmfors m.fl. 2018).

Utmärkande för Sverige är att personer med svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden är mer överrepresenterade bland de visstidsanställda.⁴² Ungdomar, utrikes födda, lågutbildade, anställda i jobb med låga kvalifikationskrav och personer med låga färdighetsnivåer är oftare visstidsanställda än andra grupper.⁴³

I Figur 3.14–3.18 nedan presenteras andelen anställda som hade tidsbegränsade anställningar år 2018, uppdelat på flykting- och anhöriginvandrare, övriga utrikes födda och inrikes födda.⁴⁴ Statistiken baseras på Arbetskraftsundersökningen (AKU) och tidsbegränsade anställningar inkluderar vikariat, anställningsstöd, säsongarbete, provanställning eller objekts-/projektanställning samt övriga former av tidsbegränsade anställningar.⁴⁵ Det kan vara värt att notera att definition av visstidsanställningar som förekommer i AKU inte helt överensstämmer med definitionen av visstidsanställningar i anställningsskyddslagen. AKU är en intervjuundersökning och för att få information kring huruvida respondenterna har en tillsvidare- eller en visstidsanställning ställs först frågan om respondenten har en tidsbegränsad eller fast/tillsvidareanställning. Om respondenten uppger att han eller hon har en tidsbegränsad anställning ställs frågan om vilken typ av tidsbegränsad anställning hon eller han har.⁴⁶ Uppgifter om typ av tidsbegränsad anställning baseras alltså på respondentens egen uppfattning.

I Figur 3.14 framkommer det att det är vanligare bland flykting- och anhöriginvandrare att ha en tidsbegränsad anställning, omkring 30 procent av de som är anställda har det. Motsvarande siffra för övriga utrikes födda är 19 procent och för inrikes födda 11 procent.

⁴² Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017). Se också Calmfors m.fl. (2018) för en jämförelse av andelen visstidsanställda av alla anställda i Sverige och i övriga nordiska länder, samt EU28.

⁴³ SCB (2019) visar att det bland anställda flyktingar och flyktinganhöriga är en överrepresentation av kvinnor med tidsbegränsade anställningar, och särskilt kvinnor med kortare utbildning.

⁴⁴ Samtliga resultat är baserade på AKU och återfinns i SCB (2019).

⁴⁵ Under hösten 2019 reviderades statistiken från AKU för perioden från juli 2018 till september 2019 på grund av kvalitetsbrister i data. Revideringen ledde bland annat till att antalet visstidsanställda justerades upp. Det innebär att andelen visstidsanställda som presenteras i Figurerna 3.14- 3.18 möjligen är en underskattning av den verkliga andelen.

⁴⁶ Se AKUs svarsblankett för alla olika svarsalternativ.

I samtliga grupper är tidsbegränsade anställningar vanligare bland kvinnor än bland män även om skillnaden mellan könen är liten bland flykting- och anhöriginvandrare.

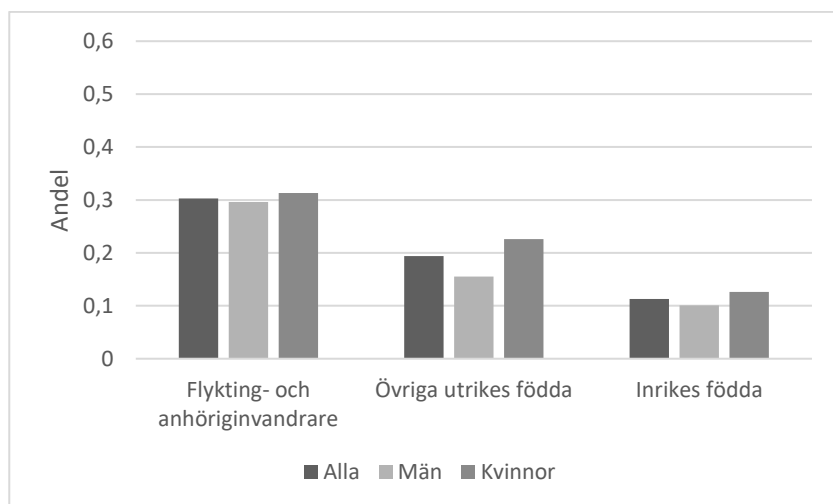
Det går att argumentera för att de grupper som är överrepresenterade bland de visstidsanställda är missgynnade på arbetsmarknaden på flera sätt. Först genom att arbetslösheten är avsevärt högre i grupperna än för arbetskraften i stort och att de har svårt att få någon form av anställning över huvud taget, sedan för att de i högre utsträckning får någon form av tillfällig och ofta mer osäker anställning jämfört med arbetstagare i andra grupper när de väl har en anställning. Vidare är visstidsanställningar ofta ofrivilliga i den mening att personer ofta uppger att skälet till att de har en visstidsanställning är att de inte kunnat få en tillsvidareanställning.⁴⁷ Andelen av visstidsanställningar som utifrån detta kan betraktas som ofrivilliga är i Sverige omkring 60 procent.

I figur 3.15 (män) och 3.16 (kvinnor) presenteras andelen tidsbegränsat anställda efter ålder och invandringsbakgrund. I båda figurerna framkommer att förekomsten av tidsbegränsade anställningar minskar med stigande ålder för alla grupper. Det finns dock en liten tendens att det skulle vara vanligare i den äldsta åldersgruppen jämfört med dem som är något yngre.

I figur 3.17 (män) och 3.18 (kvinnor) presenteras andelen tidsbegränsat anställda efter utbildningsnivå och invandringsbakgrund. Andelen som har en visstidsanställning är högre ju kortare utbildning personerna har.

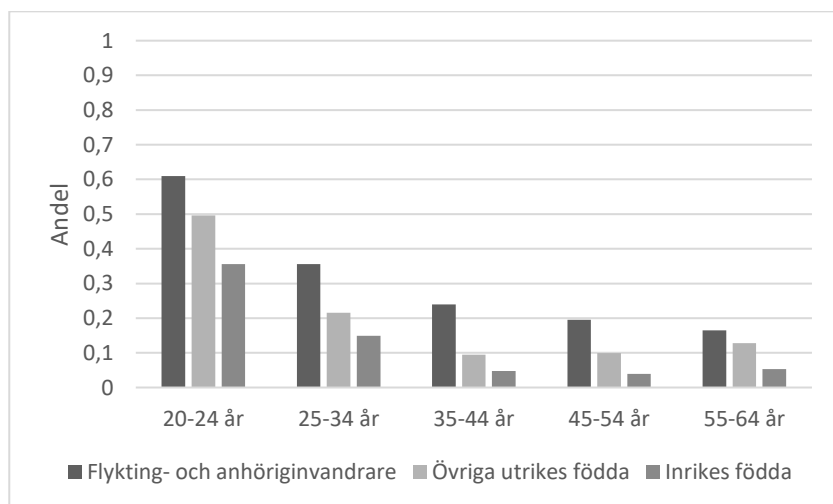
⁴⁷ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

Figur 3.14 Andel tidsbegränsat anställda av anställda flyktingar och flyktinganhöriga, övriga utrikes födda samt inrikes födda i åldern 20–64 år efter kön, 2018



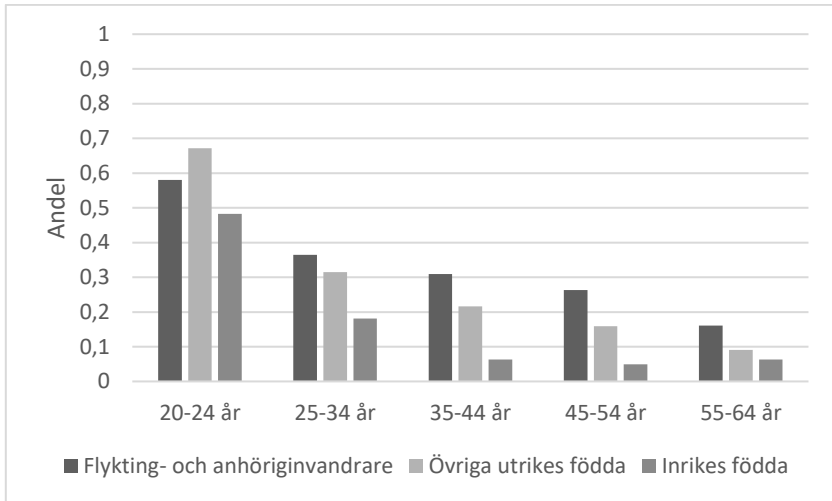
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Figur 3.15 Andel tidsbegränsat anställda av anställda flyktingar och flyktinganhöriga, övriga utrikes födda samt inrikes födda efter ålder, 2018. Män



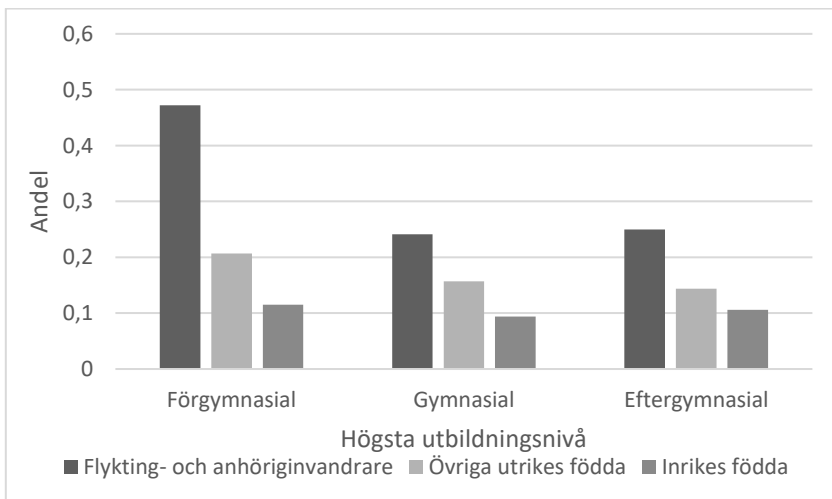
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Figur 3.16 Andel tidsbegränsat anställda av anställda flyktingar och flyktinganhöriga, övriga utrikes födda samt inrikes födda efter ålder, 2018. Kvinnor



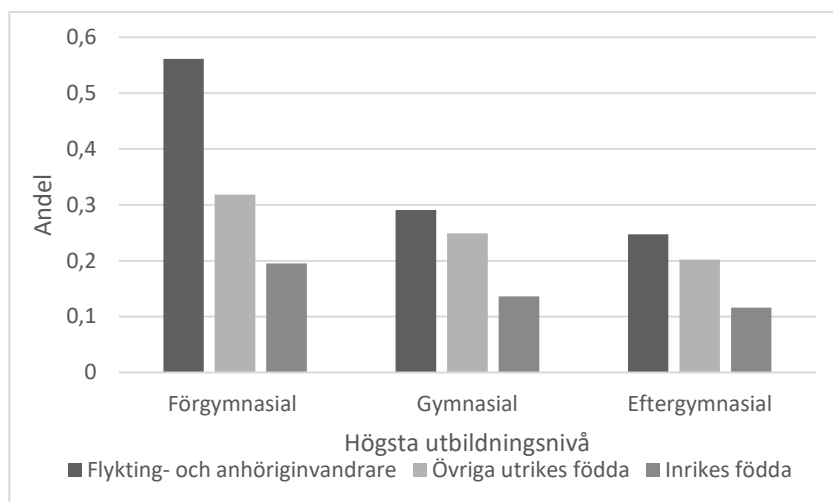
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Figur 3.17 Andel tidsbegränsat anställda av anställda flyktingar och flyktinganhöriga, övriga utrikes födda samt inrikes födda efter utbildningsnivå, 2018. Män



Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Figur 3.18 Andel tidsbegränsat anställda av anställda flyktingar och flyktinganhöriga, övriga utrikes födda samt inrikes födda efter utbildningsnivå, 2018. Kvinnor



Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Vidare varierar andelen visstidsanställda över sektorer, och är högre i statlig och kommunal sektor jämfört med i privat sektor.⁴⁸ Förekomsten av visstidsanställningar varierar också mycket mellan olika branscher. Högst andel visstidsanställda återfinns inom hotell och restaurang, personliga och kulturella tjänster samt utbildning. Lägst andel visstidsanställda återfinns inom tillverkning, information och kommunikation samt bygg.

Bemanningsbranschen

Ett annat fenomen som har uppmärksammats är framväxten av bemanningsbranschen. Det utmärkande draget för bemanningsbranschen är att utbytet mellan uppdragsgivare och arbetstagare sker via en tredje part. Branschen har ökat mycket i omfattning, men står fortfarande bara för en liten del av den totala sysselsättningen.⁴⁹ I november 2015 arbetade 1,5 procent av alla sysselsatta för ett

⁴⁸ Svenskt näringsliv och LO (2016).

⁴⁹ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018).

bemanningsföretag. Andelen är dock nästan dubbelt så hög om man i stället utgår från hur många personer som någon gång under ett år passerar bemanningsbranschen.⁵⁰

Branschen erbjuder en hög grad av flexibilitet, till exempel minskade antalet anställda hos bemanningsföretag drastiskt under finanskrisen 2008–2009 för att sedan snabbt återhämta sig. Branschen skapar med andra ord möjligheter för företag att snabbt ställa om efter förändringar i efterfrågan. Utmärkande för branschen är att de anställda i genomsnitt är mycket yngre, och att män och utrikes födda är något överrepresenterade.

Egenanställning och egenföretagande

Vidare har svenska egenanställningsföretag växt snabbt de senaste åren och antalet egenanställda har ökat kraftigt, men från en låg nivå. Antalet egenanställda är fortfarande mycket litet. Egenanställning innebär att den anställda utför ett arbete åt ett kundföretag. Egenanställningsföretaget fakturerar kundföretaget åt sina tillfälligt anställda samt betalar ut lön. Normalt sätt tar även egenanställningsföretaget ut en viss provision. Egenanställda omfattas inte av något kollektivavtal.

Egenanställning liknar bemanningsbranschen på det sätt att utbytet mellan arbetsgivare och arbetstagare sker via en tredje part. Det finns delade meningar om vilken roll egenanställningsföretag spelar. Vissa menar att företagen är ett instrument för att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden och ser fenomenet som en del av den pågående strukturomvandlingen. Andra ser företagsformen som ett sätt att förenkla för egenföretagare. Kritiker menar att anställningsformen är ett sätt att kringgå den svenska modellen med kollektivavtal och reglerade arbetsvillkor. Skiljelinjen verkar med andra ord gå mellan de som ser egenanställda som regelrätta företagare, eller som anställda som tvingas acceptera dåliga villkor. Även mer traditionellt egenföretagande kan betraktas som en atypisk sysselsättningsform och tidigare studier har visat att till exempel utrikes födda, framför allt de födda i Mellanöstern, är överrepresenterade i egenföretagande.⁵¹ Det har i litteraturen förts fram flera olika för-

⁵⁰ Bemanningsföretagen (2017).

⁵¹ För en översikt av forskningen på området se t.ex. Aldén och Hammarstedt (2017).

klaringar till varför just utrikes födda är mer benägna än inrikes födda att vara egenföretagare. En möjlig förklaring är att många har erfarenhet från egenföretagande från sitt hemland och därför väljer att starta företag även i sitt nya hemland. En annan möjlig förklaring är att många i gruppen har haft svårigheter att hitta en löneanställning och därför väljer att bli företagare. Som företagare finns det inga restriktioner på den lägsta lön till vilken man kan arbeta eller hur lång arbetstiden kan vara. Det kan alltså vara ett sätt att etablera sig på den relativt reglerade svenska arbetsmarknaden.

Gig-arbete

Något som tagit allt mer plats i debatten de senaste åren är den så kallade gig-ekonomin. Det kan beskrivas som en ny typ av arbetsmarknad där tekniken bidrar till att minska friktionen på arbetsmarknaden.⁵² Det handlar om att en person som vill ha hjälp med att utföra en uppgift (exempelvis översätta en text, flytta och montera möbler, taxitjänster eller få mat hemkörd), och där en annan person är villig att genast utföra arbetsuppgiften. De digitala plattformarna kan då bidra till att dessa personer lätt kan finna varandra. Det finns ingen vedertagen definition av gig-ekonomin, men den definieras ibland som arbetsformer som saknar ett formellt förhållande mellan en arbetsgivare och en arbetstagare.

Eftersom det saknas formella definitioner är det också svårt att mäta förekomsten av denna typ av arbete. Enligt den genomgång som görs i Egebark och Thunström (2018) tyder det mesta på att gig-arbete är en marginell företeelse i Sverige, och att de flesta som utför den här typen av arbete gör det vid sidan av en mer traditionell sysselsättning. Dock är bedömningen att denna del av arbetsmarknaden fortsatt kommer att växa.

Centralt för gig-ekonomin är att de institutioner som traditionellt förknippas med svensk arbetsmarknad, så som kollektivavtal, rimliga försäkringar, a-kassa och anställningsskydd, ofta tycks sättas ur spel.

⁵² Egebark och Thunström (2018). I rapporten görs en genomgång av litteraturen och kunskapen på området.

Subventionerade anställningar

Utöver dessa atypiska anställningsformer finns subventionerade anställningar som är direkt riktade mot grupper som har särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.⁵³ Lönesubventionen ska kompensera arbetsgivaren för att individer med lång arbetslöshetstid kan ha låg produktivitet i förhållande till anställningskostnaden, eller för att det kan vara svårt att bedöma individens produktivitet.

Omfattningen av subventionerade anställningar har trendmässigt ökat sedan 2001, och denna ökning har varit särskilt påtaglig sedan 2010.⁵⁴ Detta återspeglar både att målgruppen har blivit större och att större andelar av målgruppen fått del av de subventionerade jobben. Nystartsjobben har varit dominerande sedan de introducerades 2007. Under de nio första månaderna 2019 hade i genomsnitt 58 200 personer anställningsstöd, varav 39 700 utgjordes av nystartsjobb.⁵⁵ Vidare ska de så kallade etableringsjobben införas, med syfte att fler nyanlända och långtidsarbetslösa ska komma i arbete (Prop. 2019/20:1).

Det finns några studier som undersöker arbetsgivarnas perspektiv på subventionerade anställningar.⁵⁶ Studierna undersöker bland annat vad som skulle kunna få arbetsgivare att använda anställningsstöd och att därmed anställa (fler) personer med en svag förankring på arbetsmarknaden. En slutsats från dessa studier är att det för arbetsgivarna tycks viktigt att minska risken vid anställning, och att den direkta kostnaden tycks spela mindre roll.

3.4 Den svenska modellen och anställningsskyddet

Lagstiftningsarbetet på anställningsskyddets område inleddes i slutet av 1960-talet och lagen (1974:12) om anställningsskydd trädde i kraft 1974, dessförinnan reglerades villkoren uteslutande i kollektivavtal. En viktig del av det som ledde fram till lagstiftningen var det utsatta läge som äldre arbetstagare och vissa andra särskilda grupper av arbetstagare hade hamnat i på grund av den pågående struktur-omvandlingen. Som Björklund m.fl. (2014) uttrycker det kan lagstiftningen på det arbetsrättsliga området från början sägas ha haft

⁵³ Utredningen inkluderar här även Nystartsjobb, även om det i egentlig mening inte inkluderas i subventionerade anställningar.

⁵⁴ Forslund (2019).

⁵⁵ Arbetsförmedlingens månadsstatistik november 2019.

⁵⁶ Statskontoret (2011), Behrenz m.fl (2015), Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

som grundläggande premisser att arbetstagare är den svagare parten i ett oreglerat anställningsförhållande. I frånvaron av ett anställningsskydd kan arbetsgivaren fritt välja när en arbetstagare ska sägas upp och vem som ska sägas upp. I ett sådant system finns det en risk att enskilda individer drabbas och blir uppsagda utan att något objektivt godtagbart skäl föreligger, men det finns också en risk att arbetsgivaren har en högre omsättning av personal än vad som kan ses som samhällsekonomiskt lönsamt. En alltför hög omsättning av personal är normalt sett inte heller företagsekonomiskt lönsamt.

Den svenska lagstiftningen på området anger att det måste finnas sakliga skäl för arbetsgivaren att säga upp en arbetstagare av personliga skäl. Avsikten med detta regelverk är att skydda arbetstagare mot osakliga uppsägningar. Om det i rättslig mening råder arbetsbrist, vilket utgör saklig grund för uppsägning, har arbetsgivaren turordningsregler att förhålla sig till när det ska avgöras vem som blir uppsagd.⁵⁷ Vid sidan av lagregleringen på anställningsskyddets område finns dessutom en reglering i medbestämmandelagen som ger arbetstagarorganisationer visst inflytande inför arbetsgivarens beslut både i organisatoriska frågor och i frågor som specifikt rör någon av organisationens medlemmar.⁵⁸ Hur anställningsskyddet är reglerat i lag beskrivs mer utförligt i kapitel 5.

Utmärkande för den svenska arbetsmarknadsmodellen är den stora betydelsen av kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer.⁵⁹ Modellen bygger på att parterna i hög grad själva förhandlar fram villkoren för anställda snarare än att villkoren bestäms genom lagstiftning. Kollektivavtalen reglerar en rad anställningsvillkor, såsom till exempel uppsägningstider och stöd till omställning vid uppsägningar, arbetstidens längd och förläggning, semester och visstidsanställningar. En fördel med detta system är att anställningsvillkoren kan varieras mellan olika branscher och yrken utefter dess förutsättningar. Kollektivavtalens täckningsgrad och den fackliga organisationsgraden i Sverige är en av de högsta inom OECD, och beskrivs mer utförligt nedan.

Ur ett internationellt perspektiv, enligt det index som OECD har tagit fram, ses Sverige som ett land med ett förhållandevis starkt

⁵⁷ Turordningsreglerna innebär i korthet att arbetstagare med längre anställningstid har företräde till fortsatt anställning före arbetstagare med kortare anställningstid.

⁵⁸ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, se särskilt 11–14 §§.

⁵⁹ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018b).

anställningsskydd.⁶⁰ Det som dock är utmärkande för Sverige är den stora skillnaden i reglering mellan visstids- och tillsvidareanställningar, där Sverige bedöms ha ett relativt starkt anställningsskydd vad gäller tillsvidareanställningar men ett relativt svagt skydd vad gäller visstidsanställningar. Vissa menar att OECD:s index överdriver hur starkt det svenska anställningsskyddet för tillsvidareanställningar är.⁶¹ Trots att det råder delade meningar om det svenska anställningsskyddet kommer vi i den fortsatta diskussionen – kring vilka effekter som vi utifrån teorin kan förvänta oss – utgå från hur ett relativt starkt anställningsskydd kan antas påverka utfallet på arbetsmarknaden. Se kapitel 11 för en mer utförlig redovisning av OECD:s index och en diskussion om det svenska anställningsskyddet ur ett internationellt perspektiv.

Minskad organisationsgrad bland arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden

År 2016 var kollektivavtalens täckningsgrad 90 procent, vilket är en av de högsta inom OECD.⁶² Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018b) har studerat den fackliga organisationsgraden och kollektivavtalens täckningsgrad i Sverige mellan 1993 och 2016. År 2016 var kollektivavtalens täckningsgrad 90 procent, och andelen fackligt organiserade av anställda 16–64 år i hela ekonomin knappt 70 procent. Det senare är en nedgång på hela 16 procentenheter sedan 1993. Det finns flera hypoteser som lyfts fram vad gäller den långsiktiga trenden med fallande facklig organisationsgrad. En vanlig sådan är enligt Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018b) att det skett förändringar i attityden till fackligt medlemskap som hänger samman med ändrade värderingar, där samhället kännetecknas av en ökad individualisering.⁶³

Kollektivavtalens täckningsgrad är högre än den fackliga organisationsgraden. Det beror på att även oorganiserade anställda i företag med kollektivavtal för liknande anställningar omfattas. Den

⁶⁰ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

⁶¹ Exempelvis menar Forslund (2019) att skillnaden i regleringen mellan tillsvidare och tillfälliga anställningar i Sverige överdrivs av OECD, eftersom de strikta turordningsreglerna kan avtalas bort i kollektivavtal. Vidare har arbetsgivaren alltid rätt att säga upp personal på grund av arbetsbrist, och det är helt upp till arbetsgivaren att avgöra när och var arbetsbristen finns.

⁶² Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018b).

⁶³ Det stora fallet 2006–2008 berodde bland annat på ökade a-kasseavgifter, men det är inte det som kan förklara den mer långsiktiga trenden.

kraftiga minskningen av den fackliga organisationsgraden motsvaras inte av någon liknande utveckling för kollektivavtalens täckningsgrad, som i stort sett har varit oförändrad. Arbetsgivarnas organisationsgrad, mätt som andelen anställda hos arbetsgivare som tillhör någon arbetsgivarorganisation har ökat något över tid och var 2016 för hela ekonomin 88 procent, och den var något högre i den offentliga sektorn än i den privata. Ett annat sätt att se på arbetsgivarnas organisationsgrad, än att se på antalet anställda, är att i stället undersöka andelen företag som är medlemmar i en arbetsgivarorganisation respektive har kollektivavtal. Enligt den sammanställning Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018b) har gjort hade 45 procent av alla företag kollektivavtal 2012, och av de mindre företagen (1–49 anställda) hade 42 procent kollektivavtal. Kollektivavtalens täckningsgrad skiljer sig mycket åt mellan branscher.

Även den fackliga organisationsgraden skiljer sig kraftigt åt mellan olika sektorer och branscher. Den var 2016 högst i den offentliga sektorn (runt 80 procent) och i tillverkningsindustrin (drygt 78 procent), och lägst inom handel och övriga privata tjänster (runt 60 procent). Organisationsgraden har fallit både för arbetare och tjänstemän, men fallet har varit kraftigare för arbetare. Vidare stiger organisationsgraden med de anställdas ålder, och är högre för inrikes än för utrikes födda.

3.5 Sammanfattning

Anställningsskyddets reglering och tillämpning är en av de faktorer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Utredningen har som uppdrag att se över anställningsskyddet mot bakgrund av de förändringar som skett på arbetsmarknaden de senaste decennierna samt utifrån den förväntade utvecklingen.

Det har under lång tid skett stora strukturella förändringar av arbetsmarknaden. Först från ett jordbrukssamhälle till allt mer industriell verksamhet, och senare har ekonomin i hög grad kommit att domineras av tjänstesektorn. Framöver förväntas en ökad automatisering och digitalisering. Den här utvecklingen innebär att arbetsuppgifter, yrken och branscher försvinner medan andra tillkommer. Det innebär att nya kompetenser och färdigheter behövs. I synnerhet har efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft ökat, och bedöm-

ningen är att den utvecklingen kommer att fortsätta. Vidare har vi en demografisk utveckling där en allt större del av befolkningen består av äldre, samtidigt som vi under senare år har haft en omfattande flyktinginvandring. Det här innebär sammantaget att allt färre ska försörja allt fler, och att vi har en brist på arbetskraft samtidigt som många står utanför arbetsmarknaden.

Utvecklingen på arbetsmarknaden har också inneburit att både anställningsformer och anställningars varaktighet har förändrats. Anställningars varaktighet har minskat, och det bli allt mer ovanligt att en arbetstagare stannar på en och samma arbetsplats över arbetslivet. Det vill säga rörligheten på arbetsmarknaden har ökat.

Sammantaget ställer utvecklingen höga krav på arbetsmarknadens funktionssätt. Att ha en god anpassningsförmåga till strukturella förändringar och goda möjligheter för de som står utanför arbetsmarknaden att etablera sig är avgörande för en fortsatt god tillväxt. Här är anställningsskyddet en viktig pusselbit. Anställningsskyddets primära funktion kan dock sägas vara att skydda individer från godtyckliga uppsägningar, där anställningstiden utgör utgångspunkten för vilka arbetstagare som har företräde till fortsatt anställning vid uppsägningar. Utifrån de senaste decenniernas utveckling på arbetsmarknaden och vad vi kan förvänta oss framöver finns det behov av förändringar i anställningsskyddet även av denna anledning. En lång anställningstid utgör i lägre grad ett skydd mot uppsägningar, det som snarare kan förväntas skydda arbetstagare mot arbetslöshet är att de besitter kompetenser och förmågor som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Referenser

- AKU svarsblankett (2019),
www.scb.se/contentassets/71452f0475124a259cec3c1dc6f79536/nyklastsblankett_2019.pdf.
- Aldén, L. och Hammarstedt, M. (2017). "Egenföretagande bland utrikes födda. En översikt över utvecklingen under 2000-talet", Arbetsmarknadsekonomiska rådet, underlagsrapport 1/2017.
- Arbetsförmedlingen (2019a), "Omvärldsrapport 2019. Digitalisering, demografi och arbetsmarknadspolitik", Arbetsförmedlingen analys 2019:3.
- Arbetsförmedlingen (2019b), "Arbetsmarknadsutsikterna våren 2019. Prognos för arbetsmarknaden 2019–2020".
- Arbetsförmedlingen (2019c), "Arbetsmarknadsrapport 2019". Arbetsförmedlingen analys 2019:7.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), "Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Tudelningen på arbetsmarknaden."
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018), "Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Olika vägar till jobb."
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018b), "Hur fungerar kollektivavtalen?"
- Arntz, M., Gregory, T. och Zierahn, U. (2016), "The Risk of Automation for Jobs in OECD countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 189, OECD Publishing, Paris.
- Behrenz, L., Delander, L., Fröding, O., Matthieu, C., Månsson, J. och Ottosson, M. (2015), "Arbetsgivares perspektiv på subventionerade anställningar – En kartläggning", Rapport 2015:17, Labour Market and Discrimination Studies Centre, Linnéuniversitetet.
- Bemanningsföretagen (2017), "Bemanningsföretagens årsrapport 2017", Bemanningsföretagen, Almega.
- Björklund, A., P-A. Edin, P. Fredriksson, B. Holmlund och Wadensjö, E. (2014), *Arbetsmarknaden*, Studentlitteratur AB.
- Bursell, M. (2014), "The Multiple Burdens of Foreign-Named Men: Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden", *European Sociological Review*, Vol. 30, s. 399–409.

- Cahuc, P. (2011), "Det svenska anställningsskyddet", Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2011.
- Calmfors, L., Danielsson, P., Ek, S., Kolm, A-S., Pekkarinen, T., och Skedinger, P. (2018), *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?*, Dialogos, Stockholm.
- Carlsson, M. och Eriksson, S. (2018), "Bortvald på grund av ålder – åldersdiskriminering vid rekryteringar", Delegationen för Senior arbetskraft, S 2018:10.
- Carlsson, M. och Rooth, D-O. (2007), "Evidence of ethnic discrimination in the Swedish Labor market using experimental data", *Labor Economics*, Vol. 14(4), s. 716–729.
- Cranet (2017), "Cranet Survey on Human Resource Management", International Executive Report 2017
- Çelikaksoy, A. och Wadensjö, E. (2018), "Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället", Delegationen för migrationsstudier (DELMi), Rapport 2018:3.
- Egebark, J. och Thunström, H. (2018), "Automatisering, polarisering och massarbetslöshet – vad säger forskningen?", Arbetsförmedlingen analys 2018:7.
- ESO: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013), "Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009", Rapport 2013:3.
- Eurostat (2016). Classification of learning activities (CLA). Manuals and guidelines (www.ec.europa.eu/eurostat).
- Eurofound (2015), "3rd European Company Survey. Workplace innovation in European companies"
- Forslund, A. (2019), "Employment outcomes and policies in Sweden during recent decades", IFAU Working paper 2019:15.
- Forslund, A och Åslund, O. (2016), "Migration, demografi, arbetsmarknad och ekonomi", Underlagsrapport från analysgruppen Arbetet i framtiden.
- Gomez-Salvador, R. Messina, J., och Vallanti, G. (2003), "Gross job flows an institutions in Europe", European Central Bank.
- Garibaldi, P. (1998), "Job flow dynamics and firing restrictions", *European Economic Review*, vol. 42, nr 2, s. 245–275.

- Gartell, M., Jans A-C., och Persson, H. (2008), "The importance of age for the reallocation of labor: Evidence from Swedish linked employer-employee data 1986–2002", Arbetsrapport 2008:14, Institutet för Framtidsstudier.
- Gartell, M., Jans A-C., och Persson, H. (2009), "The importance of education for the reallocation of labor: Evidence from Swedish linked employer-employee data 1986–2002", *Labour Economics*, vol. 17 (1), sid 206–214.
- Haltiwanger, J., Scarpetta, S., och Schweiger, H. (2014), "Cross country differences in job reallocation: The role of industry, firm size and regulations", *Labour Economics*, Vol 26, s. 11–25.
- Heyman, F. och Sjöholm, F. (2018), "Globalisering och svensk arbetsmarknad", SNS Förlag.
- Karlson, N. och Ronquist, F. (2016), "Yrkesutbildningens irrvägar: En systemanalys av svensk yrkesutbildning", Rapport nr 20 februari 2016. Stockholm: Ratio.
- Lindh, T. (2006), "Generationsväxlingens problem och möjligheter", SOU 206:102 samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden.
- Lundvall, B-Å. (1999). "Det danske innovationssystem – DISKO-projekte", Rapport nr. 9, Sammenfattande rapport.
- Myrberg, M. (2014), "Ungdomsutbildningens betydelse för utvecklingen av kognitiva färdigheter och arbetsmarknadsetablering senare i livet", i J-E. Gustafsson, P. Lind, E. Mellander och M. Myrberg, *Lära för livet? Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter*, SNS Förlag, Stockholm.
- OECD (1998), "Science, Technology and Industry Outlook", Paris.
- OECD (2013), "Back to work: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement", Paris.
- OECD (2014), "Finding the way: A discussion of the Swedish migrant integration system", Paris.
- OECD (2019), "Employment outlook", Paris.
- Olofsson J., och Wadensjö, E. (2020), "Vuxenutbildning för arbetsmarknaden", underlagsrapport till utredningen om en moderniserad arbetsrätt (SOU 2020:30).
- Prop 2019/20:1, Budgetpropositionen för 2020. Regeringen.

- Rauhut, D. och Broström, L. (red.) (2019), "Med öppna armar? Om integration och invandringen till Sverige 1945–1970", Daidalos, Göteborg.
- SCB (2018), "Arbetsmarknaden 2018 för högtbildade utrikes födda", Statistiska centralbyrån.
- SCB (2019), "Arbetsmarknadssituationen för flyktingar och flyktinganhöriga 2010–2018", Statistiska meddelanden, AM 110.
- SOU 2008:105, "Långtidsutredningen 2008", Huvudbetänkande.
- SOU 2015:104, "Långtidsutredningen 2015", Huvudbetänkande.
- Statskontoret (2011), "Subventionerade anställningar. En kartläggning", Statskontoret, Stockholm.
- Stenberg A. (2019), "Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster?", Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65), bilaga 8.
- Svenskt näringsliv och LO (2016), "Tidsbegränsade anställningar på svensk arbetsmarknad – en kartläggning av förekomsten, behoven och hur de används".
- Wadensjö, E. (1976), "Occupational Segregation of Migrant Workers in Sweden", Växjö Migration Studies 5.
- Wadensjö, E. (2011), "De äldres återkomst till arbetsmarknaden – ett långsiktigt perspektiv", Statistiska centralbyrån 2011:3 Arbetskraftsundersökningarna 50 år.

4 Effekter av anställningsskyddet

4.1 Inledning

Enligt direktiven¹ ska utredningen bland annat beakta vad som tidigare framkommit i nationalekonomisk forskning. I detta kapitel redovisas därför vad som framkommit i både teoretisk och empirisk forskning beträffande anställningsskyddets effekter på arbetsmarknadens funktionssätt.

Utredningen har valt att fokusera på de forskningsresultat som bedöms som mest centrala utifrån uppdraget. Det kan finnas andra teorier och empiriska resultat som angränsar till våra frågeställningar, men utredningens uppdrag och förutsättningar gör det inte möjligt att ge en heltäckande bild av dessa studier. I sammanhanget kan det vara viktigt att komma ihåg att det ofta behövs empiriska studier för att bedöma de teoretiska resultatens kvantitativa relevans. Vad gäller den empiriska forskningen har vi främst valt att fokusera på forskning på svenska data, men vi redovisar även resultat från andra länder. Vilka konsekvenser vi kan förvänta oss av utredningens förslag i den svenska kontexten kommer att diskuteras i konsekvensanalysen.

Nedan följer först ett avsnitt som översiktligt beskriver anställningsskyddets fördelar och kostnader från ett teoretiskt perspektiv. Därefter redovisas och diskuteras mer ingående empirisk forskning om anställningsskyddets effekter.

¹ Se bilaga 1.

4.2 Fördelar och kostnader med anställningsskydd ur ett nationalekonomiskt perspektiv

Som redan nämnts är det primära syftet med anställningsskyddet att skydda arbetstagare från godtyckliga uppsägningar. I frånvaron av ett anställningsskydd kan arbetsgivaren säga upp vilka arbetstagare han eller hon vill utan att det finns saklig grund. Detta innebär med andra ord en risk för arbetstagaren. Arbetstagare tenderar att ogilla risk och osäkerhet, men de har i ett anställningsförhållande små möjligheter att försäkra sig mot en sådan osäkerhet på den privata försäkringsmarknaden.² Ett lagstadgat anställningsskydd kan dock fungera som en försäkring, i form av uppsägningstid eller avgångsvederlag vid uppsägning.³ Om löner sätts i en förhandling där de förhandlande parterna tar hänsyn till alla inkomster och utgifter så kommer denna försäkring fås i utbyte mot en lägre lön, där den lägre lönen kan ses som en form av försäkringspremie.⁴ Om arbetsgivaren bryter avtalet kan detta vara förenat med en hög kostnad för arbetsgivaren. Om kostnaden för att hålla det ingångna avtalet är mindre än dessa kostnader så kommer arbetsgivaren hålla sin del av avtalet.

Den nationalekonomiska litteraturen har alltså visat att anställningsskyddet kan fungera som en försäkring som minskar arbetstagarens risk samtidigt som anställningsskyddet utgör en kostnad för arbetsgivaren. Ju starkare anställningsskydd desto högre kostnad förknippad med att förändra personalstyrkans storlek och sammansättning. Arbetsgivarens kostnad består dels av faktiska kostnader för administration, för utbetalning av eventuella avgångsvederlag eller kostnader i samband med att en tvist uppstår, dels av en mer indirekt kostnad. Indirekt kan ett starkt anställningsskydd, bland annat, göra det svårare för arbetsgivaren att behålla de mest produktiva medarbetarna och därmed bedriva sin verksamhet så effektivt som möjligt. Anställningsskyddet för över en del av risken på arbetsgivarsidan. Dessa kostnader är därmed en del av den risk arbetsgivaren upplever vid ett anställningsbeslut, och risken ökar om

² Se Pissarides (2001) för en beskrivning av en teoretisk modell i vilken förekomsten av ett lagstadgat anställningsskydd motiveras av att arbetstagaren vill försäkra sig mot risk.

³ Lagstiftning kan behövas vid någon form av marknadsmisslyckande. I detta fall handlar det om en ofullständig försäkringsmarknad.

⁴ Arbetstagaren får alltså en lägre lön under den mest produktiva fasen, och kompenseras med en högre lön under den mindre produktiva fasen som uppstår då en uppsägning närmar sig.

det är dyrt att säga upp arbetstagaren eller om uppsägningskostnaderna är svåra att förutsäga.

Fördelar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns det både fördelar och nackdelar med ett starkt anställningsskydd. En fördel är att anställningsskyddet, i bästa fall, kan göra att arbetsgivare inte säger upp fler arbetstagare än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Anledningen är att uppsägningar kan ge kostnader som inte arbetsgivaren behöver beakta vid sitt uppsägningsbeslut. Dessa externa kostnader består dels av minskade skatteintäkter till det gemensamma, dels av ökade utgifter i form av till exempel arbetslöshetsersättning och bidrag. Att uppsägningarna inte hamnar på en allt för hög nivå har därför en positiv inverkan på den gemensamma välfärden (Booth och Zoega 2003). Sammantaget finns det alltså anledning att anta att den totala kostnaden förknippad med att säga upp arbetstagare är större än den direkta kostnaden som bärs av berörda individer och arbetsgivare. Ett anställningsskydd som bidrar till att arbetsgivarens kostnad vid uppsägning blir högre kan därmed göra att kostnaderna bättre svarar mot den totala kostnaden vid uppsägningar, vilket i sin tur kan göra att uppsägningarna hamnar på en lägre – och mer samhällsekonomiskt effektiv nivå.

Samhällsekonomiska kostnader

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns det även nackdelar förknippat med ett allt för starkt anställningsskydd. Om kostnaden för att anpassa personalstyrkans storlek och sammansättning är alltför hög kan det ha en negativ inverkan på den samhällsekonomiska effektiviteten. En anledning till detta är att produktivitetsökande anpassning kan utebli eller fördröjas. En annan anledning är att anställningsskyddet kan ge arbetsgivarna incitament att säga upp fel grupper av arbetstagare. Dessa farhågor kan ses som särskilt viktiga för företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad och som behöver ta hänsyn till vad som sker i omvärlden för att kunna vara internationellt konkurrenskraftiga. Ett högt omvandlingstryck i ekonomin innebär också att vissa typer av jobb tillkommer, en process som leder till

ökad produktivitet och högre gemensam välfärd även om det samtidigt innebär en betydande förlust för de individer vars jobb försvinner.

Om anställningsskyddet är utformat på ett sådant sätt att arbetsgivaren behåller arbetstagare eller funktioner som inte längre är produktiva så kan det ha betydande negativa konsekvenser för ekonomin. Ett starkt anställningsskydd kan minska rörligheten på arbetsmarknaden, genom exempelvis relativt få uppsägningar och nyanställningar, och därigenom begränsa produktivitetstillväxten. Skälet till att även nyanställningar förväntas påverkas av anställningsskyddets utformning är att arbetsgivare redan då de står inför beslutet att anställa förväntas ta hänsyn till kostnader som kan uppstå vid en eventuell uppsägning.

En lägre rörlighet på arbetsmarknaden kan också göra det svårare för grupper som står utan ett arbete att etablera sig. Ett starkt anställningsskydd kan göra att arbetsgivare blir mindre benägna att anställa personer vars produktivitet är svår att bedöma. Detta kan särskilt drabba arbets sökande med liten eller begränsad erfarenhet från svensk arbetsmarknad, särskilt om personen också saknar svensk utbildning. Detta beror på att sådana faktorer kan göra det särskilt svårt för arbetsgivaren att göra en bedömning av personens produktivitet.

En optimal nivå av anställningsskydd

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det både finns fördelar och nackdelar förenat med ett starkt anställningsskydd. Diskussionen i litteraturen har oftast inte handlat om huruvida det ska finnas ett anställningsskydd eller ej, utan snarare om hur starkt det ska vara. I dessa sammanhang talas det ibland om en ”optimal” nivå av anställningsskydd, det vill säga en nivå som innebär tillräckliga fördelar för den enskilde arbetstagaren men inte de nackdelar som kan vara förknippade med ett alltför starkt skydd. En återkommande slutsats i litteraturen är att det är möjligt att denna optimala nivå kan skilja sig åt mellan olika sektorer av ekonomin (Booth och Zoega 2003; Belot m.fl. 2007).

4.3 Förväntade effekter av anställningsskyddet

Med hjälp av resultat från den teoretiska forskningen kan något sägas om hur vi kan förvänta oss att graden av anställningsskydd påverkar aggregerade storheter som sysselsättning eller arbetslöshet, eller sannolikheten för arbetsgivare eller arbetstagare att bete sig på ett visst sätt. Vi kan alltså säga något om hur vi förväntar oss att verksamheter och individer kommer att agera och påverkas.

När förväntade effekter av anställningsskyddet diskuteras finns det ett antal möjliga utfall som kan vara av intresse. Det är till exempel av betydelse att veta hur ett starkare anställningsskydd påverkar uppsägningar, nyanställningar, sysselsättning och arbetslöshet generellt samt för olika grupper. Det är också av betydelse att diskutera hur graden av anställningsskydd påverkar produktivitet och tillväxt. Dessutom finns det ett antal andra utfall som den empiriska forskningen har studerat, till exempel sjukskrivningar och uttag av vård av barn.

Ett starkare anställningsskydd ökar kostnaden vid uppsägning och risken vid rekrytering

I regelverket om anställningsskyddet görs skillnad mellan uppsägningar på grund av arbetsbrist och uppsägningar av enskilda arbetstagare av personliga skäl. Gemensamt för båda typerna av uppsägningar är att ett starkare skydd för arbetstagarna innebär en högre kostnad för arbetsgivaren. Det är rimligt att tro att en uppluckring av anställningsskyddet vad gäller uppsägningar på grund av arbetsbrist påverkar arbetsgivaren på ett liknande sätt som ett försvagat skydd för enskilda arbetstagare mot uppsägning av personliga skäl. I båda fallen är regelförändringar i denna riktning förknippat med minskade kostnader för arbetsgivare att säga upp arbetstagare, oavsett om det handlar om arbetsbrist eller personliga skäl. I båda fallen kan vi också förvänta oss att det påverkar både uppsägningar och nyanställningar. Om till exempel kostnaden för uppsägning av personliga skäl minskar, minskar också den förväntade kostnaden av att göra en felaktig rekrytering. Detta skulle kunna medföra att arbetsgivaren blir beredd att ta en större risk och anställa någon vars kompetens är svårare att bedöma.

Ett starkare anställningsskydd missgynnar de som har en svagare ställning på arbetsmarknaden

Som nämndes ovan kan vi förvänta oss att uppsägningar minskar vid ett striktare anställningsskydd då kostnaden förknippad med att säga upp arbetstagare är förhållandevis hög. Det är därför rimligt att tro att ett försvagat anställningsskydd skulle leda till att fler arbetstagare sägs upp. På motsvarande sätt finns det skäl att tro att en minskad kostnad för att säga upp arbetstagare också leder till fler nyanställningar då arbetsgivaren förväntas ta den nu lägre kostnaden för att säga upp i beaktande redan när beslut om anställning tas. Effekten på den aggregerade sysselsättningen och arbetslösheten är därmed oklar eftersom det beror på hur storleken på uppsägningarna förhåller sig till storleken på nyanställningar och det blir en empirisk fråga vilken effekt som är störst och hur sysselsättning och arbetslöshet påverkas.

Generellt kan det sägas att anställningsskyddet är utformat så att det gynnar personer som är etablerade på arbetsmarknaden och som redan har ett jobb, så kallade *insiders*, men att det missgynnar personer med en svagare ställning på arbetsmarknaden så kallade *outsiders*. Även om ett försvagat anställningsskydd inte skulle påverka den aggregerade sysselsättningen eller arbetslösheten så är det möjligt att sammansättningen av gruppen arbetstagare kan komma att påverkas. Vid ett försvagat anställningsskydd är förväntningen att det kommer att ske fler uppsägningar bland äldre arbetstagare, om de till exempel inte längre är skyddade genom lång anställningstid, och att fler ur gruppen som är nya på arbetsmarknaden kommer att anställas.

Som nämndes ovan är ett starkare anställningsskydd förknippat med mindre rörlighet på arbetsmarknaden. Detta kan både innebära längre anställningstider då anställda tjänar på att vara anställda länge hos samma arbetsgivare, men också längre arbetslöshetsperioder.

Ett starkare anställningsskydd medför mindre variationer i sysselsättning och arbetslöshet över konjunkturen

Både teoretisk och empirisk forskning indikerar att förändringar i sysselsättning och arbetslöshet över konjunkturcykeln blir mindre om kostnaderna för att säga upp är högre (se t.ex. Blanchard och Wolfers 2000). Vid en lågkonjunktur skulle inte lika många sägas

upp med ett starkt anställningsskydd men i en högkonjunktur skulle inte heller lika många nyanställas.

Lönebildningen har betydelse för hur anställningsskyddet påverkar sysselsättning och arbetslöshet

Effekten av anställningsskyddet beror till viss del på hur lönerna bestäms. På en helt oreglerad (arbets)marknad bör det ske en anpassning av lönerna så att det uppstår någon form av balans mellan utbud och efterfrågan. Tanken är att om lönen är ”för hög” så kommer efterfrågan på arbetskraft vid denna lön att vara lägre än utbudet på arbetskraft. Det finns då en så kallad strukturell arbetslöshet. På en flexibel arbetsmarknad bör då lönerna anpassas nedåt tills dess att jämvikt mellan utbud och efterfrågan uppstår. I takt med att lönerna sjunker så ökar efterfrågan på arbetskraft, eventuellt minskar även utbudet av arbetskraft samtidigt. Det är alltså genom en anpassning av lönerna, i detta fall nedåt, som arbetslösheten minskar.

Den svenska arbetsmarknaden ses ofta som en förhållandevis reglerad marknad men lönerna tycks lika fullt anpassa sig efter obalanser i utbud och efterfrågan, även om anpassningen ibland tar tid. Anpassningen kan i princip både ske via hur löneutrymmet bestäms i de nationella kollektiva löneförhandlingarna och via löneglidning inom ramen för den lokala lönebildningen.⁵

Lönebildningen kan ha betydelse vad gäller effekten av anställningsskyddet. Teoretisk kan ett starkare anställningsskydd både leda till sänkta och höjda löner. Som diskuterades ovan kan ett starkare anställningsskydd göra att löner sänks för att kompensera arbetsgivaren för den ökade kostnaden förknippad med att säga upp arbetstagare. Om arbetsgivaren på så vis kan kompenseras för den ökade kostnaden undviks alltså att kostnaderna leder till minskad efterfrågan på arbetskraft. Effekterna av ett starkt anställningsskydd på sysselsättning och arbetslöshet kan därför bli mindre om lönerna är mer anpassliga (Lazear 1990). Om lönerna i stället är mer trögörliga, både uppåt och nedåt, är det troligt att sysselsättning och arbetslöshet i högre grad påverkas vid ett förstärkt anställningsskydd.

⁵ Carlsson m.fl. (2017) analyserar hur löner förändras vid förändringar i regional arbetslöshet och finner att det, trots förhållandevis stabila reallönerna under de senaste 15 åren, har skett en anpassning av lönerna till förändringar i regional arbetslöshet.

I teorin är det också möjligt att ett starkare anställningsskydd leder till *ökade* löner, och därmed lägre efterfrågan på arbetskraft. Förklaringen är att ett starkare anställningsskydd kan stärka arbetstagarnas förhandlingsstyrka gentemot arbetsgivarna.⁶

Teoretisk oklar effekt av anställningsskyddet på produktivitet och tillväxt

Det har i litteraturen diskuterats i vilken utsträckning utformningen av anställningsskyddet påverkar produktivitet och tillväxt. Det finns argument både för att det kan ha en negativ och en positiv inverkan på produktiviteten och effekten kan gå via flera olika mekanismer. Vid ett starkare anställningsskydd blir det svårare för verksamheter att anpassa sig till förändrade förutsättningar och ställa om personalstyrkans storlek och sammansättning. Detta kan hämma produktivitet och tillväxt dels om anpassningen tar lång tid till exempel på grund av uppsägningstider och förhandlingar, dels genom att arbetsgivaren inte alltid kan behålla de mest produktiva medarbetarna. Det kan också medföra att fler improduktiva jobb behålls.

Ett annat sätt på vilket produktiviteten kan påverkas negativt är genom att arbetsgivaren blir mindre benägen att ta risker vid ett starkare anställningsskydd, något som kan behövas för en god innovationstakt. Det kan till exempel handla om att arbetsgivaren inte väljer att testa nya tekniker eller producera nya typer av varor och tjänster om utfallet av sådana satsningar är osäkert. Detta skulle i sin tur kunna leda till färre innovationer och sämre tillväxt (Uddén Sonnegård 2017). Men det finns även argument för att innovationstakten ökar med ett starkare anställningsskydd. Om arbetsgivare, för att undvika kostsamma uppsägningar, väljer att göra produktivitetshöjande investeringar kan detta i stället ha en positiv effekt på produktiviteten.

Anställningsskyddet kan också påverka arbetstagarnas arbetsinsats vilket i sin tur kan påverka produktiviteten. Men exakt hur arbetsinsatsen påverkas är en empirisk fråga. Å ena sidan kan ett starkare anställningsskydd leda till att arbetstagarna känner sig trygga i sin anställning oavsett hur de presterar på jobbet, det vill säga de har få incitament att påverka sina chanser att behålla jobbet

⁶ För en mer omfattande diskussion kring och analys av sambandet mellan senioritet och lön se t.ex. Böckerman m.fl. (2018) och Buhai m.fl. (2014).

genom att prestera väl på arbetet. Å andra sidan kan ett starkare anställningsskydd leda till att arbetstagarna gör större investeringar i företagsspecifikt humankapital vilket kan ha en positiv inverkan på produktiviteten. Skälet till att denna typ av investeringar antas öka är att om risken att förlora sitt nuvarande jobb är liten har arbetstagaren större incitament att investera i kunskap som kan användas just i detta företag men som kanske är av lite värde i andra företag. Här skulle vi alltså förvänta oss att ett försvagat anställningsskydd minskade arbetstagarnas incitament att investera i företagsspecifikt humankapital. Detta diskuteras mer ingående nedan.

Sammanfattningsvis är de teoretiska prediktionerna av sambandet mellan produktivitet och grad av anställningsskydd inte entydiga.

Möjligen innebär ett starkare anställningsskydd större investeringar i kompetensutveckling

Kompetensutveckling kan både handla om det som sker inom ramen för den nuvarande anställningen, så kallad internutbildning (eller så kallad *on-the-job training*), och om det som sker efter avslutad anställningen, till exempel i form av omställning. Det kan dessutom både handla om investeringar i generellt humankapital, det vill säga kompetenser och kvalifikationer som kan användas på hela arbetsmarknaden, och företagsspecifikt humankapital. Med utgångspunkt i humankapitalteorin kan vi förvänta oss att arbetstagare och arbetsgivare har olika incitament att delta i respektive erbjuda de olika typerna av kompetensutveckling inom ramen för en anställning.⁷ Som vid alla typer av investeringar antas aktörerna, i detta fall arbetstagare och arbetsgivare, göra en bedömning av hur de förväntade intäkterna av en viss investering förhåller sig till kostnaderna. Kostnaden för arbetstagaren består av utebliven lön under utbildningstiden medan intäkterna består av högre förväntad lön i framtiden. För arbetsgivaren utgörs kostnaden dels av direkta kostnader som till exempel kursavgift om det handlar om en formell utbildning, dels av indirekta kostnader i form av förlorat produktionstillskott under tiden arbetstagaren deltar i utbildning. Om utbildningen är av mer informell karaktär och till exempel består av handledning från mer

⁷ Se Björklund m.fl. (2014) för en genomgång av humankapitalteorin.

erfarna medarbetare består kostnaderna också av förlorat produktionstillskott som medarbetaren skulle ha bidragit med.

När det gäller investeringar i generellt humankapital kan vi utifrån de teoretiska antaganden som görs i modellen argumentera för att den bör förläggas så tidigt som möjligt under en anställning. Detta då både arbetstagare och arbetsgivare kan uppbära avkastningen på den gjorda investeringen under en längre tid. Ytterligare en intressant slutsats utifrån modellen är att det är arbetstagaren som får bära kostnaden för denna typ av utbildningsinvesteringar.⁸ Arbetsgivaren har inga incitament att bekosta investeringar i generellt humankapital då arbetstagaren kan få avkastning för den i termer av högre lön på hela arbetsmarknaden. Arbetstagaren är dock villig att bära kostnaden då han eller hon kan få avkastning på den gjorda investeringen på hela arbetsmarknaden.

När det gäller företagsspecifikt humankapital har varken arbetstagare eller arbetsgivare incitament att stå för kostnaden. Arbetstagaren vill inte stå för kostnaden då han eller hon inte kan få avkastning på den gjorda investeringen utanför verksamheten och arbetsgivaren kan på motsvarande sätt inte få ta del av avkastningen om arbetstagaren väljer att lämna verksamheten. Teorins lösning på detta är att arbetstagare och arbetsgivare kommer överens om ett anställningskontrakt där arbetstagaren står för en del av kostnaden för utbildningen genom att avstå en del av lönen under utbildningstiden för att sedan bli kompenserad genom att lönen stiger med anställningstiden när en del av avkastningen inkluderas i lönen.

En skillnad vad gäller generellt och företagsspecifikt humankapital är att man kan förvänta sig lägre personalomsättning och längre anställningstid för personer med företagsspecifikt humankapital.

Förväntningen utifrån teorin är således att investeringar i båda typerna av internutbildning ökar arbetstagarnas produktivitet men frågan är då hur incitamenten att dels delta i, dels erbjuda denna form av kompetensutveckling påverkas av graden av anställningsskydd? Det är möjligt att minskade kostnader för att säga upp anställda innebär att verksamheter investerar mindre i forskning och utveckling (Koeniger 2005; Nickel och Layard 1999) och att de anställda

⁸ Det finns teoretiska modeller som utmanar denna slutsats och i stället argumenterar för att företag även har incitament att bekosta generell utbildning. Se t.ex. Acemoglu och Pischke (1998).

blir mindre benägna att investera i företagsspecifikt humankapital (Belot m.fl. 2007). Detta skulle kunna leda till lägre produktivitet. Teorin besvarar dock inte frågan om varför arbetsgivare inte självmant låter bli att säga upp personal som de kompetensutvecklat.

Starkare anställningsskydd kan medföra mer stigmatisering

I litteraturen har frågan om hur ett starkt anställningsskydd påverkar synen på arbetslöshet och stigmat förknippat med att vara arbetslös diskuterats (se till exempel Canziana och Petrongolo 2001; Kugler och Saint-Paul 2004). Om ett starkt anställningsskydd leder till att arbetsgivare är återhållsamma vad gäller uppsägningar finns det en risk att stigmat förenat med att vara arbetslös blir starkare. Detta kan både påverka arbetsgivarens uppfattning om arbetssökande som är arbetslösa och de arbetslösas egen upplevelse av att vara utan arbete. I en ekonomi med ett svagare anställningsskydd och där rörligheten är större blir det helt enkelt mindre stigmatiserande att under perioder ha varit utan arbete och arbetsgivarna behöver inte uppfatta det som en negativ signal att en arbetssökande är utan arbete.

I den svenska kontexten finns det å andra sidan skäl att tro att förekomsten av turordningsregler kan motverka den stigmatisering som arbetslöshet kan orsaka. Om både arbetstagare och arbetsgivare är medvetna om att det finns objektiva kriterier baserade på anställningstid som avgöra vem som ska sägas upp vid arbetsbrist är det mindre risk att en uppsägning tolkas som en indikation på att en arbetstagare är lågproduktiv.

Arbetstagarnas tycks uppleva mindre trygghet vid ett starkt anställningsskydd⁹

En annan del av anställningsskyddets effekter är arbetstagarnas upplevda trygghet. Här handlar det dels om tryggheten i den nuvarande anställningen, dels om tryggheten på arbetsmarknaden i vidare bemärkelse. Tryggheten på arbetsmarknaden inkluderar även möjligheten att få ett nytt jobb vid uppsägning. Teoretiskt är det oklart vilken effekt ett starkare anställningsskydd har på den upplevda tryggheten, då det minskar risken att bli uppsagd men även möjligheterna att få

⁹ Avsnittet baseras på Skedinger (2008).

ett nytt jobb vid uppsägning. Empiriskt finns det flera svårigheter med att fånga riktningen på sambandet mellan anställningsskydd och upplevd trygghet. Det finns dock ett flertal studier baserade på intervjuer som angriper frågeställningen.¹⁰ Resultaten från dessa studier tyder inte på att striktare anställningsskydd är förenat med en högre upplevd trygghet för individen, varken vad gäller tryggheten i den aktuella anställningen eller i vidare bemärkelse. Resultaten indikerar snarare det omvända. En möjlig förklaring är att arbetsgivare i länder med starkare anställningsskydd i högre grad använder sig av tillfälliga anställningar. Dock tyder resultaten på att även personer med tillsvidareanställningar upplever mindre trygghet. En anledning till det kan vara att arbetsgivare blir mindre benägna att anställa arbetslösa i förhållande till ombyttessökande när anställningsskyddet är starkt. Med andra ord, samtidigt som ett striktare anställningsskydd innebär lägre risk att bli av med jobbet innebär det också större svårigheter att hitta ett nytt jobb. Skedinger (2008) menar att resultaten reser ett par frågor. Dels i vilken grad anställningsskyddet verkligen kan bidra till att lösa problemet, som diskuterats ovan, med att arbetstagare inte kan försäkra sig mot osäkerhet på den privata marknaden. Det vill säga, att anställningsskyddet kan fungera som en slags försäkring för att skydda arbetstagaren mot oönskad risk. Dels menar Skedinger att det reser frågan om arbetsgivare i länder med starkare anställningsskydd har större möjligheter att genom bland annat förhandlingar mellan arbetstagarorganisationen och arbetsgivare avvika från det arbetsrättsliga regelverket än i andra länder. Av detta skäl skulle arbetstagare möjligen kunna uppleva systemet som mindre förutsägbart vilken i sin tur kan bidra till en ökad upplevd otrygghet.

Sammanfattning

När anställningsskyddet utformas handlar det om att göra avvägningar. Det handlar om att väga skyddet mot godtyckliga uppsägningar och en ändamålsenlig kostnad för uppsägningar mot eventuellt negativa effekter på sysselsättning och produktivitet, samt marginalgruppers möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden.

Vad gäller flera av de ovan diskuterade utfallen ger teorin inget entydigt svar kring vilken roll vi kan förvänta oss att anställnings-

¹⁰ Se Skedinger (2008) för en genomgång av forskning på området.

skyddet spelar. Detta gäller i första hand effekten av anställningsskyddet på löner, produktivitet, tillväxt och olika utbildningsinvesteringar inom ramen för en anställning. När det gäller effekten på uppsägningar och nyanställningar är de teoretiska prediktionerna tydligare – både uppsägningar och nyanställningar förväntas minska med graden av anställningsskydd. Den totala effekten på sysselsättning och arbetslöshet är dock oklar, det beror på den sammanlagda effekten av uppsägningar och nyanställningar. Relaterat till detta, kan vi förvänta oss att både anställnings- och arbetslöshets-tiderna ökar med graden av anställningsskydd men också att variationerna över konjunkturcykeln blir mindre med ett starkare anställningsskydd.

Anställningsskyddets nuvarande utformning medför att det finns skillnader i hur skyddet är fördelat mellan olika grupper. Exempelvis har personer med lång anställningstid ett starkare skydd än personer som är nya på arbetsmarknaden och generellt har tillsvidareanställda ett starkare skydd än visstidsanställda.¹¹ Med andra ord kan ett starkt anställningsskydd försvåra för grupper som står utanför (outsiders) att varaktigt etablera sig på arbetsmarknaden. Detta stämmer också väl överens med resultaten från studier som undersöker arbetstagares upplevda trygghet. Den upplevda tryggheten tenderar att vara lägre vid ett starkare anställningsskydd trots att risken att bli uppsagd är mindre. Förklaringen skulle kunna vara att ett starkare anställningsskydd också innebär att det är svårare att få ett nytt jobb vid uppsägning.

Sammanfattningsvis klargör den teoretiska forskningen vilka mekanismer som är viktiga att beakta när ett anställningsskydd ska utformas, men samtidigt krävs det empirisk forskning för att bedöma hur stora dessa effekter är. Eftersom det i många fall finns motverkande mekanismer behövs den empiriska forskningen även för att kunna uttala sig om i vilken riktning den samlade effekten rör sig, det vill säga vilken av de motverkande mekanismerna som är mest betydelsefull. I avsnitt 4.4 går vi därför vidare med att diskutera resultaten från den forskning som empiriskt har undersökt sambandet mellan graden av anställningsskydd och en rad olika utfall.

¹¹ Visstidsanställda kan dock sägas ha ett starkare skydd mot uppsägningar under den tid anställningen ska pågå enligt avtalet. För att en visstidsanställning ska avslutas i förtid krävs normalt att arbetstagaren grovt har brutit mot sina skyldigheter enligt anställningsavtalet, dvs. starkare skäl än som gäller för en uppsägning av en tillsvidareanställning. Dock kan tidsbegränsade provanställningar avslutas i förtid utan att särskilda skäl behöver anges.

4.4 Effekter av anställningsskyddet – empiriska resultat

Inom den nationalekonomiska forskningen som studerat effekter av anställningsskyddet på arbetsmarknadens funktionssätt har olika empiriska ansatser använts. En ansats som använts är att jämföra hur starkt anställningsskyddet är i olika länder och sedan undersöka om anställningsskyddets styrka samvarierar med sysselsättningsnivån i länderna.¹² En annan vanlig ansats är att studera förändringar i lagstiftningen inom ett land och undersöka arbetsmarknadsutfall före och efter dessa förändringar. Vissa studier angriper frågeställningen genom att utnyttja variationer både över tid och mellan länder.

4.4.1 Att jämföra länder med avseende på anställningsskydd och arbetsmarknadsutfall

I denna typ av studier jämförs graden av anställningsskydd och olika utfall – oftast aggregerad sysselsättning och arbetslöshet – mellan olika länder. Dessa studier undersöker ofta betydelsen av anställningsskyddet mer generellt och fokuserar inte på vissa specifika delar, som till exempel turordningsreglerna. Graden av anställningsskydd mäts ofta genom ett index där olika delar av skyddet har vägts samman. Det index som ofta har använts har konstruerats av OECD och tar hänsyn till lagstiftning vad gäller tillsvidareanställningar, tidsbegränsade anställningar och kollektiva uppsägningar. För en mer utförlig diskussion kring OECD:s index se kapitel 11.¹³ Den variation i grad av anställningsskydd som krävs för att kunna identifiera någon eventuell effekt består alltså i dessa studier av skillnader mellan länder eller i vissa fall, skillnader både över tid och mellan länder. En nackdel med denna ansats är att det är svårt att ”isolera” den faktor som man är intresserad av och därmed kunna dra slutsatsen att skillnader i utfall mellan länder också beror på skillnader i grad av anställningsskydd. Ytterligare en nackdel med att använda OECD:s index är att indexet i första hand tar hänsyn till skillnader i

¹² Se Skedinger (2008) för en beskrivning av tidigare forskning kring sambandet mellan anställningsskydd och arbetsgivarens anställningsbeteende.

¹³ För mer information om OECD:s index se även t.ex.

www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm.

lagstiftning mellan länderna medan utformningen av indexet inte har hänsyn tas till skillnader i rättstillämpning och utformningen av kollektivavtalen.¹⁴ Skedinger (2008) menar att det finns skäl att förhålla sig kritisk till resultaten som återfinns i denna typ av studier då resultaten bland annat tycks bero på vilka länder som jämförs och vilken tidsperiod som studeras.

Starkare anställningsskydd påverkar sysselsättningen bland unga

I både Skedinger (2008) och Skedinger (2011) sammanfattas forskningen som använder denna ansats och författaren drar slutsatsen att resultaten är blandande. Medan en del studier finner stöd för att ett starkare anställningsskydd är förenat med lägre aggregerad sysselsättning eller högre arbetslöshet finns det också studier som inte finner något samband mellan graden av anställningsskydd och arbetslöshet.¹⁵ Det finns ett antal studier som undersöker effekten av anställningsskyddet på sysselsättningen i vissa specifika grupper, till exempel unga eller kvinnor. Resultaten från dessa studier är mer samstämmiga och tycks visa på att ett starkare anställningsskydd är förknippat med lägre sysselsättningen och högre arbetslösheten bland unga.

Allt för starkt anställningsskydd påverkar produktiviteten negativt

OECD:s index över hur graden av anställningsskydd varierar mellan länder och över tid har också använts för att studera samband mellan graden av anställningsskydd och tillväxt (Belot m.fl. 2007). Som diskuterades i teoriavsnittet finns det argument både för ökad och minskat produktivitet vid ett försvagat anställningsskydd. Belot m.fl. (2007) finner ett icke-linjärt samband mellan anställningsskydd och tillväxt vilket innebär att sambandet tycks se olika ut för olika nivåer av graden av anställningsskydd. Mer specifikt så finner de att tillväxten tycks påverkas positivt av graden av anställningsskydd upp till en viss nivå av anställningsskyddet men därefter tycks ytterligare ökning av graden av anställningsskydd ha en negativ effekt på tillväxten. Mekanismerna som föreslås ligga bakom detta icke-linjära

¹⁴ Se kapitel 11 för en mer utförlig diskussion kring utformningen indexet.

¹⁵ Se Skedinger (2011) för en genomgång av en lång rad referenser.

samband är att ett starkare anställningsskydd, upp till en viss nivå ger arbetstagare ökade incitament att investera i företagsspecifikt humankapital vilket har en positiv inverkan på tillväxten men vid alltför höga nivåer av anställningsskyddet dominerar den negativa effekten i termer av den ökade kostnaden vid uppsägningar. En annan intressant slutsats från analysen är att den exakta nivån på det optimala anställningsskyddet, i detta fall den högsta möjliga nivån av skydd som är förknippat med en positiv inverkan på tillväxten, beror på hur andra institutioner på arbetsmarknaden är utformade, till exempel lönerörlighet och system för omfördelning. Ytterligare en slutsats är att det optimala anställningsskyddet inte behöver vara det samma för alla verksamheter och för alla arbetstagare. Exempelvis kan det bero på vilken roll företagsspecifikt humankapital spelar i en sektor.

4.4.2 Svenska studier av effekten av förändrade turordningsregler

Ovan diskuterades resultaten från studier som analyserat betydelsen av anställningsskyddet generellt. Det finns också studier som analyserar effekten av vissa specifika delar av anställningsskyddet, till exempel turordningsreglerna. I januari 2001 infördes möjligheten för företag med högst tio anställda att undanta högst två arbetstagare från turordningsreglerna vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Denna förändring kan ses som att kostnaden för mindre företag att säga upp arbetstagare minskade. Som nämndes ovan kan en lagändring av denna typ göra det möjligt för forskare att identifiera effekten av förändringen på en rad olika utfall. Det finns ett förhållandevis stort antal svenska studier som just undersöker effekten av tvåundantaget och resultaten från dessa studier diskuteras nedan.

Undantag från turordningsreglerna ökade både nyanställningar och antalet avslutade anställningar men hade ingen tydlig påverkan på sysselsättningen

von Below och Skogman Thoursie (2010) studerar effekten av reformen på nyanställningar och avslutade anställningar, de utfall som man utifrån teorin kanske i första hand förväntar sig ska påverkas.

Analysen begränsas till att dels omfatta företag med 2–10 anställda, det vill säga företag som påverkades av regelförändringen, dels företag med 11–15 anställda som inte påverkades av förändringen. Tidsperioden som studeras är 1996–2005 och effekten av regelförändringen studeras genom en så kallad *difference-in-differences* ansats. Det innebär att en jämförelse görs mellan förändringen hos de mindre företagens anställningsbeslut före och efter regelförändringen med motsvarande skillnad i anställningsbeslut hos de större företagen som inte påverkades av regelförändringen.¹⁶ Dessvärre finns det inte möjlighet att separera mellan frivilliga uppsägningar och uppsägningar som sker på arbetsgivarens initiativ. Resultaten av den empiriska analysen tyder på att införandet av undantag från turordningsreglerna hade den förväntade effekten – både nyanställningar och avslutade anställningar ökade. Dock ökade båda med ungefär lika mycket, omkring 5 procent, vilket innebär en nettoeffekt nära noll, det vill säga sysselsättningen i stort tycks inte ha påverkats. Författarna utför beräkningar för att kunna göra en bedömning kring om detta ska betraktas som en stor eller liten effekt. Slutsatsen blir att förändringarna i nyanställningar och avslutade anställningar inte är särskilt stora i förhållande till de förändringar av arbetskraftens storlek som vanligen sker mellan två år. Enligt författarna är en möjlig förklaring till de förhållandevis små effekterna att arbetsgivare i realiteten hade stora möjligheter att avvika från en turordning baserad på anställningstid också innan möjligheten till undantag infördes i lagen.

von Below och Skogman Thoursie (2010) undersöker också om införandet av tvåundantaget har påverkat olika grupper på olika sätt. Här framkommer att varken nyanställningar eller avslutade anställningar ökade bland arbetstagare i åldersgruppen 55–64 år. För unga tycks både nyanställningar och avslutade anställningar ha ökat men i ungefär samma utsträckning vilket medför att den totala sysselsättningen i gruppen troligen inte påverkades. Vad gäller utrikes födda återfinns att nyanställningarna ökade medan författarna inte fann någon effekt på avslutade anställningar.

¹⁶ Genom att använda data där arbetstagare matchas till arbetsgivare och där det finns information om startmånad och slutmånad för alla anställningar kan nyanställningar såväl som uppsägningar studeras.

Effekten av tvåundantaget undersöks också separat för företag med 2–5 anställda och för företag med mellan 6–10 anställda. Författarna finner då en effekt enbart för företagen med 2–5 anställda.

Undantag från turordningsreglerna påverkade arbetstagarnas produktivitet positivt

Olsson (2009) undersöker effekten av tvåundantaget på sjukfrånvaro och finner att framför allt korttidsfrånvaron minskade i de företag som påverkades av reformen relativt de företag som inte påverkades. I denna studie ses sjukfrånvaro som ett mått på arbetstagarnas ansträngning (eng. *effort*), eller produktivitet, och en slutsats blir därmed att produktiviteten tycks öka som ett resultat av reformen.¹⁷ Författaren drar slutsatsen att resultatet förklaras av en förändring i arbetstagarnas beteende snarare än av en förändring av sammansättningen av arbetstagare. Om risken att bli uppsagd ökar genom att lång anställningstid inte längre utgör en säkerhet mot uppsägning kan det i teorin leda till att arbetstagarna blir mer måna om att ha hög närvaro på arbetsplatsen och att prestera på en hög nivå.

Resultatet beträffande sambandet mellan försvagat anställningsskydd och ökad produktivitet är också i linje med vad Bjuggren (2018) finner då ett mer direkt mått på produktivitet används – ekonomiskt mervärde per anställd.¹⁸

Som diskuterades ovan kan man utifrån teori argumentera för att ett försvagat anställningsskydd både kan leda till förbättrad och försämrad produktivitet. Det skulle kunna leda till förbättrad produktivitet genom att företagen har större möjligheter att anpassa personalstyrkans storlek och sammansättning när förutsättningarna för verksamheten ändras. Det kan också stärka arbetstagarnas incitament att prestera väl på arbetet. Å andra sidan kan man utifrån teorin förvänta sig att investeringar i företagsspecifikt humankapital minskar vilket skulle kunna ha en negativ inverkan på produktiviteten. Det blir således en empirisk fråga.

¹⁷ Andra studier som har undersökt sambandet mellan sjukfrånvaro och anställningstrygghet är t.ex. Ichino och Riphahn (2005). De studerar anställda på en italiensk bank och finner att sjukfrånvaron ökar när anställda övergår från mindre trygga provanställningar till mer trygga tillsvidareanställningar.

¹⁸ Ett företags ekonomiska mervärde beräknas som skillnaden mellan rörelseresultat efter skatt och kapitalkostnad för totalt kapital.

Olsson (2017) studerar effekten av reformen på föräldrars benägenhet att vara hemma för vård av barn. I likhet med fallet då effekten av tvåundantaget på sjukskrivningar analyserades är hypotesen att ett svagare anställningsskydd gör arbetstagare mindre benägna att vara frånvarande från arbetet. Olsson finner att det svagare anställningsskyddet ledde till en minskning av uttaget av vård av barn bland fäder som direkt påverkades av förändringen. Det är intressant att notera att mödrars benägenhet att tillfälligt vara hemma för vård av barn inte påverkas. En möjlig förklaring till detta är att tidigare forskning har visat att föräldraledighet bland fäder kan uppfattas som en signal på en mindre vilja att göra karriär vilket kan ses som något negativt hos arbetsgivaren. Mödrars föräldraledighet tycks däremot inte uppfattas på samma negativa sätt av arbetsgivarna.¹⁹

Undantag från turordningsreglerna gör arbetsgivarna mer benägna att anställa personer med svagare förankring på arbetsmarknaden

Butschek och Sauermaun (2019) studerar effekten av reformen på graden av selektivitet hos arbetsgivaren vid nyanställningar. Enligt författarna har få studier undersökt hur anställningsskyddet påverkar *vilka* som anställs. Genom att använda ett mått på individernas produktivitet, eller förmågor (eng. *ability*), finner de att införandet av tvåundantaget medförde att nivån på de nyanställdas produktivitet minskade.²⁰ Författarna förklarar resultatet med att arbetsgivarna blir mindre selektiva i sina anställningsbeslut genom att trösklarna för att anställa någon sänks när kostnaden för att säga upp arbetstagare minskar.

Bjuggren och Skedinger (2018) analyserar en liknande frågeställning – de undersöker om tvåundantaget ledde till att arbetsgivare i högre utsträckning rekryterade arbetstagare från arbetslöshet eller från deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska program. Generellt kan det ses som att arbetsgivaren tar en större risk genom att anställa

¹⁹ Se Albrecht m.fl. (1999) för en utförlig diskussion och analys av detta.

²⁰ Data innehåller inget direkt mått på arbetstagarnas produktivitet, eller *ability*, utan författarna gör en approximation med hjälp av annan information. För det första finns det för ett urval av individer information om genomsnittsbetyg vid 15-års ålder, för det andra finns det information om testresultat från mönstringen för män, och för det tredje konstrueras ett mått på produktivitet som baseras på individens tidigare löner. Eftersom de två första måtten bara finns för ett urval av individer föredrar författarna att använda det tredje produktivitetetsmåttet. Resultaten av den empiriska analysen blir dock liknande oavsett vilket mått som används.

någon som är arbetslös eller som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program jämfört med att anställa någon som redan har ett jobb. Arbetslöshet kan möjligen uppfattas som en signal på låg produktivitet och det kan finnas ett stigma förknippat med att vara arbetslös som kan påverka individernas chans till framtida anställning (Kugler och Saint-Paul 2004).²¹ Författarnas förväntning var att en uppluckring av turordningsreglerna skulle leda till att arbetsgivarna blev mer benägna att anställa någon direkt från arbetslöshet. Resultatet från den empiriska analysen antydde att så var fallet – andelen nya arbetstagare som kom direkt från arbetslöshet ökade. Dock fann författarna att det bara är andelen arbetslösa som har deltagit i arbetsmarknadspolitiska program av förberedande karaktär som ökar medan det inte sker någon ökning av andelen som går från subventionerade anställningar till reguljär anställning. Vidare visar resultaten att den ökade rekryteringen från arbetslöshet framför allt gäller arbetslösa med högre utbildning och att det framför allt är personer med korta arbetslöshetsperioder som har anställts i högre utsträckning. Sammantaget leder dessa resultat till att författarna drar slutsatsen att försvagningen av anställningsskyddet i detta fall framför allt inneburit en ökad rekrytering av arbetslösa som i mindre grad blivit stigmatiserade av arbetslöshet. Till exempel ökade inte övergången från långtidsarbetslöshet eller från subventionerade anställningar till arbete. Författarna menar att detta är grupper för vilka stigmat av att vara utan arbete är större och att tvåundantaget inte varit tillräckligt för att underlätta för dessa grupper att få en anställning.

Osäkert om undantag från turordningsreglerna påverkat tillväxten i mindre företag

Eftersom undantaget bara gällt en viss typ av arbetsgivare – de med högst tio arbetstagare – är det möjligt att införandet av denna gräns har påverkat företagets vilja att växa. Om ett företag går från att ha tio till elva arbetstagare är det inte möjligt för dem att göra undantag från turordningsreglerna enligt vad som föreskrivs i anställnings-

²¹ Senare forskning visar att arbetsgivarna använder pågående arbetslöshetsperioder som sorteringsinstrument, det vill säga, allt annat lika sorteras personer med pågående arbetslöshetsperioder bort i rekryteringsprocessen. Se Eriksson och Rooth (2014), Kroft m.fl. (2013).

skyddslagen²². von Below och Skogman Thoursie (2010) undersöker detta genom att studera hur fördelningen av företagens storlek ser ut innan och efter tvåundantaget infördes. De finner inga tecken på att andelen företag med tio anställda skulle vara ovanligt mycket högre efter införandet av undantagsregeln. De finner alltså inte stöd för att införandet av tvåundantaget skulle ha haft någon effekt på tillväxten, det vill säga företagens benägenhet att öka antalet anställda. Bornhäll m.fl. (2017) finner däremot att tvåundantaget skapade en tillväxtbarriär för de små företagen då de finner stöd för att företag med tio anställda lät bli att anställa. En möjlig förklaring till att de två studierna kommer fram till olika slutsatser är att olika datakällor används samt att Bornhäll m.fl. (2017) enbart inkluderar aktiebolag. Resultaten från dessa två studier leder till att Bjuggren m.fl. (2018) drar slutsatsen att det är osäkert om tvåundantaget har påverkat sysselsättningsstillväxten i de mindre företagen.

Äldre och lågavlönade arbetstagare får ett starkare skydd om det finns turordningsregler som regleras i lag

Medan de ovan diskuterade studierna har analyserat effekten av införandet av tvåundantaget, det vill säga effekten av ett försvagat anställningsskydd för små företag, jämför Böckerman m. fl. (2018) utträdet ur multinationella företag som har arbetsplatser både i Sverige och Finland, två länder där regelverket kring uppsägningar skiljer sig åt. Till skillnad från i Sverige så finns i Finland inga lagreglerade turordningsregler där sannolikheten att få behålla en anställning vid uppsägningar på grund av arbetsbrist beror på anställningstid. De svenska och finska enheterna inom de olika multinationella företagen är i hög utsträckning verksamma under liknade makroekonomiska förutsättningar med avseende på till exempel arbetslöshet, BNP per capita, utbildningsnivå, facklig styrka och industristruktur men möter olika typer av regleringar på arbetsmarknaden framför allt beträffande turordningsreglerna. Resultatet från den empiriska analysen tyder på att arbetstagare med längre anställningstid i förhållande till andra på företaget löper en mindre risk att bli uppsagda på svenska arbetsställen som minskar sin arbets-

²² Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

styrka jämfört med sannolikheten för gruppen att bli uppsagd på finska arbetsställen.²³ Samma mönster kan ses även för lågavlönade arbetstagare. Dessa resultat stämmer överens med vad som kan förväntas utifrån turordningsreglerna – vid uppsägningar har arbetstagare med längre anställningstid ett starkare skydd om det finns turordningsregler som regleras i lag jämfört med om det inte finns något regelverk kring detta. Det bör dock påpekas att författarna inte finner någon effekt av lagstiftningen på sannolikheten för högutbildade att bli uppsagda vilket tyder på att lagstiftningen i högre grad skyddar mer seniora arbetstagare med lägre produktivitet (det vill säga lägre lön).

Det finns också en annan litteratur som mer indirekt analyserat vilken roll turordningsreglerna spelar. Gartell m.fl. (2009) studerar jobbflöden för arbetstagare i olika åldrar och finner, i motsatt till vad som är förväntat då anställningsskyddet är starkare för äldre än för yngre arbetstagare, att äldre har ett mer kontracykliskt mönster. Det vill säga, omsättningen av jobb är högre i lågkonjunkturer än i högkonjunkturer, och detta mönster är tydligare för äldre än för yngre arbetstagare. Vidare finner både Calleman (1999) och Jans (2002) att yngre och äldre arbetstagare har högre risk att bli uppsagda jämfört med medelålders arbetstagare. En slutsats som dras från dessa resultat är att undantagen från turordningsreglerna tycks ha varit vanliga, och i synnerhet under lågkonjunkturer. Vidare tolkas resultaten som att uppsägningskostnaden för äldre är lägre än förväntat och att det tycks finnas många andra faktorer utöver turordningsreglerna som spelar roll.

Små företag påverkades mer av tvåundantaget

Ett resultat som återkommer i flera av de ovan diskuterade studierna är att effekten av tvåundantaget framför allt återfinns bland företag med fem eller färre anställda. Det gäller effekten på nyanställningar och uppsägningar såväl som effekten på hur selektiva arbetsgivarna var vid rekryteringar (de blev mindre selektiva efter införandet av undantaget). Det blir i detta sammanhang viktigt att ta hänsyn till hur stort ”bettet” av införandet av undantaget var, det vill säga i vilken

²³ Dessa resultat baseras på en analys av vad författarna kallar ”krympande” företag. Ett krympande företag definieras som ett företag på vilket arbetsstyrkan minskar med mer än 20 procent mellan två år.

grad införandet av tvåundantaget påverkade företag av olika storlek. Att undanta två personer i ett företag med till exempel tre anställda innebär i princip att alla tre arbetstagarna är oskyddade och att det skydd som turordningsreglerna medför upphör medan andelen skyddade arbetstagare i ett företag med tio anställda fortfarande är förhållandevis högt. Sauermann och Butschek (2019) men även Bjuggren och Skedinger (2018) gör beräkningar av hur stor förändring av andelen skyddade och oskyddade arbetstagare blev när tvåundantaget infördes. Beräkningarna visar att graden av förändring (antingen uttryckt i procent eller procentenheter) minskar med företagets storlek. Utifrån dessa resultat finns det skäl att tro att om också större företag ska förändra sitt anställnings- och uppsägningsbeteende så bör det finnas möjlighet att undantag fler än två arbetstagare från turordningsreglerna. Det är dock svårt att dra några slutsatser kring storleken på effekterna för större företag utifrån de effekter som återfinns för de minsta företagen.

4.5 Kompetensutveckling²⁴

Såväl i underlagsrapporten till utredningen som i tidigare forskning kring vuxenutbildning och kompetensutveckling diskuteras ett antal olika frågeställningar. I kapitel 3 sammanfattas vad som framkommit i tidigare studier beträffande förekomsten av olika typer av vuxenutbildning. I detta avsnitt diskuteras dels vad tidigare forskning visat kring effekterna av att delta i olika typer av vuxenutbildning, dels vad forskningen säger beträffande arbetsgivares incitament att anordna och finansiera kompetensutveckling för de anställda. För utredningens syften är den sistnämnda frågan av störst intresse. Skillnader mellan olika former av kompetensutveckling, exempelvis vuxenutbildning, personalutbildning och lärande på jobbet, samt skillnaden mellan att delta i kompetensutveckling som arbetslös eller att delta inom ramen för en anställning, diskuteras också i andra kapitel samt i underlagsrapporten om vuxenutbildning av Olofsson och Wadensjö (2020).

Humankapitalets utveckling över arbetslivet bestäms av flera faktorer. Cunha och Heckman (2007) beskriver humankapitalets utveckling genom att anta att investeringar i utbildning kan ha två

²⁴ Avsnittet bygger på underlagsrapporten av Olofsson och Wadensjö (2020).

effekter. Dels en direkt effekt genom att det ackumulerar humankapital, dels en indirekt effekt genom att de nya kunskaperna underlättar ytterligare lärande. De båda ger upphov till en *multiplikatoreffekt* som gör att avkastningen på humankapital tenderar att öka över tid. Det innebär att nya kunskaper höjer förmågan till inläring vilket in sin tur medför att framtida investeringar i humankapital blir mer effektiva och därmed också mer sannolika. Detta sätt att se på utbildningsinvesteringar innebär också att sannolikheten att delta i utbildning ökar om individen har god studieförmåga. Detta resonemang ligger också i linje med slutsatsen i Müller och Behringer (2012) att systemet för utbildning av vuxna och redan yrkesverkamma inte fullt ut kan kompensera för skillnader i grundläggande utbildning.

Cunha och Heckman (2007) diskuterar vidare behovet av att det sker kontinuerliga investeringar i humankapital över arbetslivet. Om kunskaper inte används eller utvecklas genom vidareutbildning risker de att glömmas bort och gå förlorade. Vidare förändras omvärlden kontinuerligt, vilket ställer krav på kompetensutveckling och omställning.

Effekten av att delta i utbildning som vuxen

Det är svårt att empiriskt utvärdera effekter av investeringar i humankapital som sker inom företag och på arbetsplatser.²⁵ Lärande på jobbet är svårt att mäta, både i omfattning och i fråga om hur stora resurser som tagits i anspråk. Dessutom finns en risk att de individer som får del av personalutbildning skiljer sig från de som inte får ta del av det. Empiriska undersökningar finner att personalutbildning är mer vanligt förekommande bland högutbildade på arbetsmarknaden.²⁶ Det mönstret är förväntat om arbetsgivare i första hand utbildar anställda med hög förmåga att lära sig nytt, eftersom det gör investeringar i humankapital mer effektiva.

De empiriska utvärderingar av personalutbildning som finns indikerar att avkastningen är positiv på sysselsättning och inkomster, och betydligt högre jämfört med formell vuxenutbildning.²⁷ Ett sådant resultat kan tolkas som att det är den faktiska kompetens-

²⁵ Stenberg (2019).

²⁶ SCB (2018).

²⁷ Stenberg (2019).

utvecklingen som ger avkastning. Men resultatet skulle också kunna bero på att det främst är individer som ändå skulle ha haft en bättre löneutveckling än jämförelsegruppen som får ta del av utbildningsinsatser.

Vad avser den formella vuxenutbildningen är den empiriska forskningen mer omfattande. Dock är forskningen för *sysselsatta* betydligt mer begränsad jämfört med den forskning som finns för de som saknar ett arbete. Stenberg (2019) drar slutsatsen att utbildning för vuxna generellt ger positiva resultat i form av inkomster och sysselsättning men att det tar förhållandevis lång tid innan effekten uppstår. Några studier har också undersökt vuxenutbildning för sysselsatta. I Arendt m.fl. (2017) görs en genomgång av utvärderingar av vuxenutbildning i sex länder: Danmark, Finland, Norge och Sverige samt Schweiz och Tyskland. Utvärderingar avser såväl effekter för arbetslösa (merparten av utredningarna) som för de som har arbete. För Danmark visar undersökningarna att utbildningsinsatser för arbetslösa på kort sikt innebär lägre sysselsättning men på längre sikt återfinns ingen effekt på sysselsättningen. Det finns olika effekter beroende på kursernas karaktär – negativa effekter för allmänna kurser och svagt positiva effekter vad gäller arbetslöshet för de mer yrkesinriktade kurserna. För de sysselsatta finns det ett svagt belegg för en viss positiv effekt för yrkesinriktade kurser. Yrkesutbildningen kan enligt undersökningar ge ett visst bidrag till yrkesrörlighet.

För de övriga nordiska länderna är resultaten lite starkare vad gäller de mer långsiktiga effekterna. De finner, som för Danmark, negativa konsekvenser för de arbetslösa vad gäller sysselsättning och löner på kort sikt men å andra sidan klart positiva effekter vad gäller såväl sysselsättning och löner på längre sikt. För de sysselsatta som genomgår yrkesutbildning är effekterna oklara.

Undersökningarna avseende Schweiz och Tyskland pekar på positiva effekter för lite längre kurser men oklara effekter för de kortare kurserna (under tre månaders varaktighet) för de som är arbetslösa. Tyska studier pekar på att det kan finnas positiva effekter för anställda som genomgår yrkesinriktad utbildning på lite längre sikt. Längre, men inte kortare, kurser verkar öka yrkesmobiliteten enligt i översikten redovisade undersökningar.

En utvärdering av en stor satsning på vuxenutbildning, Bolvig m.fl. (2017), består av separata studier av olika typer av vuxenutbild-

ning för både arbetslösa och sysselsatta. Utvärderingen avser effekter på deltagarnas sysselsättning och löneinkomst men också andra effekter. Det görs också separata cost-benefitanalyser för de olika typerna av utbildning. Den allmänna vuxenutbildningen visar sig ge negativa effekter vad gäller såväl sysselsättning och löneinkomst men här framkommer också att fler går vidare till annan utbildning. Cost-benefitanalyserna visar på negativa resultat. För andra former av utbildning som arbetsmarknadsutbildning finns positiva resultat vad gäller sysselsättning och löneinkomster men fortfarande i de flesta fall negativa resultat från cost-benefitanalyserna, där ju hänsyn också tas till kostnaderna för utbildningen.

I Andersson (2018) studeras hur rådgivningsinsatser, snarare än egentlig kompetensutveckling, genom omställningsavtalet för privatanställda arbetare påverkar arbetslöshet och efterföljande jobb-kvalitet. Här studeras effekterna av omställningsstödet för en grupp med kort anställningstid som har sagts upp genom större varsel. Resultaten indikerar att rådgivningsinsatserna inte har haft någon effekt på sannolikheten att bli arbetslös, tiden i arbetslöshet eller inkomster för den grupp som studeras. Däremot visar resultaten att insatserna har haft en stark positiv effekt på matchningskvaliteten i termer av hur länge det nya jobbet varar.

Hur kan arbetsgivarnas incitament att erbjuda kompetensutveckling påverkas?

En återkommande fråga vad gäller deltagande i utbildning är hur det ska finansieras. Som diskuterades ovan kan utbildning ses som en investering som också genererar en viss avkastning. I fallet med utbildning för de som redan är yrkesverksamma handlar det om huruvida arbetsgivare är beredda att stå för kostnaden om det råder osäkerhet kring om arbetsgivaren också får ta del av avkastningen på utbildningsinvesteringen. I litteraturen diskuteras olika sätt på vilket system för finansiering av utbildning kan utformas.

Müller och Behringer (2012) har gjort en sammanställning av forskningen kring hur olika former av skattelättnader (subventioner) och avgiftssystem fungerar. Syftet med båda dessa instrument är att öka mängden kompetensutveckling som arbetsgivaren erbjuder för att på så sätt säkra upp kompetensförsörjningen vilket i sin tur förväntas leda till ökad produktivitet och tillväxt samt stärkt kon-

kurrenskraft. En slutsats som dras, baserat på genomgången av tidigare studier, är att kunskapen vad avser effektiviteten av olika policyinstrument som syftar till att främja personalutbildning är bristfällig. Vad gäller skattelättnader diskuteras risken för dödviktseffekter, det vill säga att subventionen används för utbildning som skulle ha ägt rum även utan subventionen, och risken att en viss typ av arbetstagare och en viss typ av lärande främjas. Beträffande dödviktseffekten drar författaren slutsatsen att det inte är ovanligt att det är förhållandevis vanligt att både arbetsgivare och arbetstagare uppger att den aktuella utbildningen skulle ha ägt rum även utan subventionen. Författarna pekar vidare på att det ofta är stora företag med högutbildad arbetskraft som gynnas och att mer formellt lärande gynnas framför det informella. En fördel med ett system med skattelättnader är dock att det är förenat med förhållandevis lite byråkrati.

Författarna diskuterar också förekomsten av obligatoriska avgifter som arbetsgivaren betalar. Deras genomgång visar att avgifter till och med kan minska arbetsgivares investeringar, vilket inte uppvägs av de potentiella fördelarna.²⁸ Sammantaget konstateras att sannolikheten att arbetsgivarna ska acceptera avgifterna ökar ju mer ”riktad” avgiften är (exempelvis sektoriell eller regional) och desto mer lokal kontrollen över fonderna är. Kritiken avser snarare universella avgifter som initieras av regeringar och baseras på lag. Starka trepartsrelationer på sektornivå tycks vara ett viktigt inslag i framgångsrika avgiftssystem.²⁹ Dock förblir ofta sektorutbildningsfonder små i omfattning (exempelvis Nederländerna och Danmark). Vad gäller avgiftssystem tycks liknande problem som för skattelättnader uppstå. Det vill säga, det tycks främst gynna de som är anställda hos stora arbetsgivare och det är ofta de mer väletablerade arbetstagarna som får ta del av det.

Samtantaget instämmer Müller och Behringer (2012) i OEDC:s (2004) slutsats att politik och praxis för vuxenutbildning inte kan kompensera för ojämlikheter i grundutbildning och att välriktat ekonomiskt stöd till specifika företag och anställda tycks vara mer lämpligt än omfattande stöd för ett stort antal företag. De konstaterar också att det kan behövas särskilda instrument för att möta små arbetsgivares behov.

²⁸ Smith och Billett (2004).

²⁹ Stanfield m.fl. (2009).

Ett exempel på en specifik policyförändring som har utvärderats är införandet en skattelagstiftning i Nederländerna 1998 när företag kunde kräva 120 procent av sina utgifter för utbildning som ett skatteavdrag.³⁰ För att utbilda arbetstagare som är 40 år eller äldre var avdraget 140 procent. Leuven och Oosterbeek (2004) har utvärderat systemet och finner inte att det bidrog till att öka deltagande i utbildning. Däremot skedde en viss omfördelning av utbildning, där det blev något vanligare med utbildning för de över 40 år, och något mindre vanligt bland de strax under 40 år. Med andra ord har utbildningen skjutits upp tills dessa arbetstagare har fyllt 40 år.

Individuellt sparande och subventioner riktade till individer

Ett annat sätt på vilket medel kan avsättas för arbetstagares kompetensutveckling är genom inrättande av *individuella utbildningskonton*. Dessa kan finansierade delvis genom offentligt stöd men delvis också genom arbetsgivar- och egenfinansiering. Även om denna form av sparkonton i dagsläget egentligen bara existerar i Frankrike (*Compte Personnel de Formation*) diskuteras möjligheten att införa dem i flera europeiska länder. Ett av skälen till att möjligheten att göra ett kompetenssparande individuellt, övervägs är att det blir allt vanligare med anställningar där arbetstagare har en mer kortvarig relation till en och samma arbetsgivare. Det handlar exempelvis om olika former av visstidsanställningar, egenanställningar eller arbete inom gig-ekonomin. Denna utveckling, tillsammans med den pågående strukturomvandlingen, gör att det kan finnas behov av att fundera över möjligheter för individers kompetensutveckling som inte är starkt kopplat till en anställning hos en viss arbetsgivare.

I OECD (2019) görs en genomgång av de system som har likheter med individuella sparkonton.³¹ I underlagsrapporten samt i kapitel 12 återfinns en genomgång av de olika programmens utformning. Då det hittills varit förhållandevis ovanligt med denna typ av

³⁰ OECD (2004); Leuven och Oosterbeek (2004). Avsnittet om Nederländerna bygger på Müller och Behringer (2012).

³¹ Eftersom denna typ av konton egentligen bara existerar i Frankrike har OECD (2019) ett bredare perspektiv och genomgången innefattar även andra liknande lösningar: i) *individuella sparkonton*, där individer sparar med syfte att pengarna ska gå till utbildning. Oanvända resurser tillfaller individen. Denna typ av konton är mycket ovanliga, ii) *individuell subvention* (eng. voucher), som är en direkt subvention till individen. Detta är det i dag det vanligaste sättet på vilket stöd till utbildning kan riktas till enskilda individer.

system är också kunskapen kring hur väl de fungerar begränsad. Nedan sammanfattas vad som framkommit i tidigare undersökningar. Tidigare undersökningar utgörs i huvudsak av fallstudier hämtade från sex länder – Frankrike, Österrike, Storbritannien (Skottland), USA, Italien och Singapore. Dessa program är med ett undantag finansierade genom skattemedel. Undantaget är Frankrike där finansieringen sker genom arbetsgivaravgifter.³² I flera länder har finansieringen utformats för att särskilt stimulera kompetensutveckling för mer marginaliserade grupper på arbetsmarknaden, så som personer med kortare utbildning, utrikes födda, och personer med nedsatt arbetsförmåga. Inget av länderna i Norden ingår i denna genomgång, då det ännu inte finns någon sådan åtgärd i de nordiska länderna som går att undersöka, även om försökt gjorts i Sverige.

I OECD (2019b) sammanfattas de viktigaste lärdomarna från genomgången av de olika programmen. En viktig lärdom är att systemet kan leda till dödviktsförluster (ineffektiv resursanvändning) och att lågutbildade är underrepresenterade bland deltagarna. En rekommendation är därför att individuella program bör vara avgränsade och välriktade. Dock ökar program som är riktade enbart mot vissa grupper den administrativa bördan.

En annan lärdom är att finansiering bör vara betydande för att ge bra resultat. De flesta befintliga system ger relativt små stödbelopp, vilket innebär att deltagarna i praktiken endast kan genomföra utbildningsprogram med kort varaktighet och som därmed sannolikt inte leder till betydande kompetensutveckling eller omställning. Dessutom har många program medfinansieringskrav som kan försvåra för de med kort utbildning och låginkomsttagare. En av de största kostnaderna för att genomföra utbildning är ofta de uteblivna inkomsterna under utbildningen. Därför kan det vara en fördel att tillåta att stödet kombineras med andra typer av stöd. Ytterligare lärdomar är att systemen måste vara enkla och transparenta, att det är viktigt att jobba med exempelvis certifiering av leverantörer för att främja kvaliteten i utbildningen, samt att utformningen av finansieringen av system är viktig. Hur programmen finansieras har konsekvenser vad gäller omfördelning av resurser. Ju högre individuell sparande eller samfinansieringskrav, desto mindre omfördelning av resurser. Samtidigt kan en högre skattefinansiering göra systemet

³² För en utförlig beskrivning av systemen i de olika länderna: OECD (2019).

känsligt för budgetbegränsningar, och kan därmed också göra systemet mer oförutsägbart.

Det har tidigare funnits planer på att införa ett system med individuellt kompetenssparande (IKS) även i Sverige (se till exempel SOU 2000:119). I utredningen nämns bland annat att ett sådant system inte är avsett att överta eller ersätta andra insatser för vuxnas kompetensutveckling utan ska ses som ett komplement och ett tillskott utöver det som sker i dag. Arbetsgivarna ska även fortsättningsvis ett odelat ansvar för den verksamhetsrelaterade kompetensutvecklingen, det vill säga det lärande som den anställde behöver för att behålla och vidareutvecklas i sitt nuvarande jobb. Utredningen skriver vidare att det är önskvärt och viktigt att det generella systemet kompletteras med avtal och överenskommelser som innebär att arbetsgivarna medverkar. Det bör i systemet finnas incitament också för arbetsgivarna att bidra till individernas kompetenssparande. I samband med en inledande skatteväxling 2000 avsattes 1,15 miljarder kronor årligen för att finansiera uppbyggnaden av kompetenskontona. Men den dåvarande regeringen valde att i 2004 års budgetproposition avsluta uppbyggandet. Beslutet motiverades med att det trots betydande ansträngningar inte hade gått att konstruera ett tillfredsställande system för kompetenssparande som fått brett stöd hos arbetsmarknadens parter.

4.6 Andra kostnader vid uppsägning

Det finns förhållandevis få nationalekonomiska studier som har undersökt sambandet mellan andra kostnader vid uppsägningar och olika utfall. Ett undantag är Martins (2009) som analyserar effekten av en lagändring i Portugal, ett land som haft ett förhållandevis starkt anställningsskydd. Lagändringen innebar minskade kostnader förknippade med uppsägningar av personliga skäl för företag med 20 eller färre anställda. Förändringen innebar framför allt förenklade rutiner och mindre administration för de mindre företagen när de skulle säga upp arbetstagare av personliga skäl.³³

³³ T.ex. behövde små företag inte längre bevisa i rätten att de hade diskuterat skälen till uppsägningen med arbetstagaren ifråga. De behövde inte heller längre intervjua vittnen, involvera fackförbundet i processen eller skriva ett dokument som i detalj beskrev hela uppsägningsprocessen.

Den metodologiska ansatsen som använts i denna studie är den samma som de svenska studierna som undersöker effekten av två-undantaget: en jämförelse görs mellan de företag som inte påverkades av lagändringen, det vill säga företag med fler än 20 anställda, och företag som påverkades, innan och efter genomförandet av lagändringen. Utfallen som studeras är några av de som man utifrån teorin kan förvänta sig skulle påverkas: nyanställningar, uppsägningar, löner och företagets produktivitet. Till skillnad från många andra empiriska studier finner Martins (2009) inte någon signifikant effekt på jobbflöden, möjligen en liten effekt på nyanställningar men detta resultat är inte robust. Inte heller återfinns någon effekt på löner. Däremot tyder resultaten på att företagets resultat, mätt i termer av total försäljning och överskott per arbetstagare, påverkas positivt av minskade kostnader för att säga upp av personliga skäl. Detta kan möjligen förklaras av att arbetstagarnas beteende påverkas – om risken för att bli uppsagd av personliga skäl ökar kan det ha en positiv effekt på arbetstagarnas arbetsinsats vilket leder till förbättrat resultat för företagen.

Det finns ytterligare ett antal studier som undersöker effekten av förändringar i kostnaden för att säga upp anställda. Utifrån teorin är förväntningen att ökade uppsägningskostnader både leder till en minskning av uppsägningar och en minskning av nyanställningarna medan sänkta kostnader förväntas ha den motsatta effekten.

År 2004 ändrades gränsen för vilka företag som inte omfattades av det tyska anställningsskyddet. Under perioden 1999 till 2003 var endast företag med upp till fem anställda undantagna från reglering men 2004 ändrades gränsen till att också omfatta företag med upp till tio anställda. Medan anställningsskyddet för arbetstagare som redan var anställda inte påverkades gällde de nya reglerna för arbetstagare som anställdes efter den 31 december 2003 på företag med fler än fem arbetstagare men färre än elva arbetstagare. Bauernschuster (2013) använder en så kallad *difference-in-differences* metod för att analysera effekten av förändringen och finner en positiv effekt av en uppluckring av anställningsskyddet på nyanställningar i små företag.

Det finns flera studier som undersöker effekten av olika förändringar av anställningsskyddet i Italien. År 1990 genomfördes en arbetsmarknadsreform i landet som innebar ett *stärkt* anställningsskydd för tillsvidareanställda arbetstagare i företag med upp till 15 arbetstagare, jämfört med det skydd som arbetstagare i företag med

fler än 15 anställda hade. Reformen, som innebar en ökad kostnad vid uppsägningar på osaklig grund (*unfair dismissal*), har utvärderats av Kugler och Pica (2008). De finner att ökningen av uppsägningskostnaden ledde till en minskning av både nyanställningar och uppsägningar. Sammantaget finner de en negligerbar effekt på den totala sysselsättningen. Överlag ger resultaten i studien stöd för uppfattningen att uppsägningskostnader minskar rörligheten på arbetsmarknaden genom att minska jobbflödena både in och ut från anställningar.

I ytterligare en studie av anställningsskyddet i Italien återfinns att tillsvidareanställda i företag med mindre restriktivt anställningsskydd löper större risk att bli uppsagda (Boeri och Jimeno 2005). Vidare återfinns att tröskeln i anställningsskyddet vid 15 anställda inte tycks ha någon effekt på tillväxten i företagen.

Andra studier som har undersökt tröskeeffekten just vad gäller skillnaden i kostnader för uppsägning, snarare än skillnad i turordningsregler, är Garibaldi m.fl. (2003) och Schivardi och Torrini (2008). Under den studerade tidsperioden var kostnaden för att säga upp arbetstagare högre för företag med fler än 15 anställda. Ur denna synvinkel skulle det alltså finnas fördelar för företag att ha 15 eller färre anställda.

Garibaldi m.fl. (2003) finner att benägenheten att krympa med en arbetstagare jämfört med benägenheten att växa med en arbetstagare är som minst vid 15 anställda, det vill säga precis där tröskeln är. Detta leder författarna till att dra slutsatsen att det tycks finnas en liten men statistiskt säkerställd tröskeeffekt. Schivardi och Torrini (2008) undersöker företags benägenhet att växa när de befinner sig i närheten av tröskeln på 15 anställda. De finner att sannolikheten att ett företag växer i antalet anställda minskar med omkring 2 procentenheter då de befinner sig nära tröskeln.

I december 2014 genomfördes en omfattande reform av anställningsskyddet i Italien (Boeri och Garibaldi 2019). Reformen innebar bland annat att rätten att återgå i tjänst om en uppsägning på osaklig grund ogiltigförklarades, togs bort i företag med 15 eller fler arbetstagare.³⁴ Förändringen gällde för alla nyanställda med tillsvidareanställning. Även om rätten att återgå i tjänst i dessa fall inte använts i stor utsträckning menar författarna att risken för att det ska hända har avskräckt arbetsgivare från att anställa på tillsvidarekontrakt då det medförde en högre kostnad för att säga upp (upp till 36 månads-

³⁴ Dessa regler gällde i företag med 15 eller färre anställda redan innan reformen 2014.

löner) även när det gäller korta anställningar. Rätten att återgå i tjänst begränsades till fall där arbetstagaren kunde hävda att han eller hon blivit uppsagt på någon av diskrimineringsgrunderna. Möjligheten att återgå i tjänst vid uppsägning av ekonomiska skäl togs bort. Samtidigt infördes ett system med avgångsvederlag vid uppsägningar på osaklig grund av ekonomiska skäl. Den nya typen av kontrakt ersatte möjligheten till återanställning med en monetär kompensation för uppsägningar på grund av arbetsbrist som ogiltigförklarades (*economic unfair dismissal*). Denna form av avgångsvederlag motsvarar fyra månadslöner för de som har varit anställda upp till två år och ökar därefter med anställningstid upp till maximalt 24 månadslöner vid 12 års anställningstid. Reformen innebar också en möjlighet att lösa situationen utanför domstol. Det blev möjligt för arbetsgivaren att direkt betala arbetstagaren två månadslöner till dem som har varit anställda upp till två år. Därefter skulle arbetsgivaren betala ytterligare en månadslön för varje anställningsår upp till 18 månadslöner för dem som har varit anställda i 18 år. Om arbetstagaren accepterade den senare överenskommelsen skulle det innebära att arbetstagaren var förhindrad att gå till domstol för att överklaga beslut om uppsägning. Författarna menar att båda parter har starka incitament att komma överens om en sådan överenskommelse då ersättningen arbetstagaren erhåller är helt skattebefriad.

Författarna finner att sänkningen av uppsägningskostnaden i de större företagen (15 eller fler anställda) ledde till ökade uppsägningar i just dessa företag. Samtidigt som förändringen av uppsägningskostnaderna genomfördes, infördes också en subvention för att anställda nya medarbetare på tillsvidarekontrakt. Effekten av subventionen på nyanställningar tycks ha varit starkare än effekten på uppsägningar.

Även längden på uppsägningstiden påverkar arbetsgivarens kostnad för att säga upp arbetstagare. Heyman och Skedinger (2016) använder svenska data och studerar effekten av en förändring i anställningsskyddslagen som genomfördes 1997. Förändringen innebar i praktiken att uppsägningstiden för arbetstagare 45 år och äldre blev kortare. Tidigare var uppsägningstiden baserad på ålder, men efter reformen baseras den i stället på anställningstid. Detta medförde en minskning i uppsägningstiden från 6 till 1 månad för nyanställda äldre arbetstagare, vilket samtidigt minskade arbetsgivarnas kostnad vid uppsägning. Yngre arbetstagare påverkades mycket lite eller inte alls av förändringen. De studerar flöden för äldre respektive yngre

arbetstagare före och efter förändringen. Resultaten visar på olika resultat över avtalsområden, men för i princip alla områden både avslutades och påbörjades fler anställningar som en effekt av reformen. Med andra ord ökade omsättningen av arbetstagare som en följd av att uppsägningskostnaden minskade.

4.7 Visstidsanställningar

I kapitel 3 framkom att vissa marginalgrupper är överrepresenterade i visstidsanställningar på svenska arbetsmarknad. Frågor som, utifrån forskningen, diskuteras nedan är bland annat varför visstidsanställningar används och varför det finns stora skillnader mellan olika grupper?

Ett starkare anställningsskydd kan öka arbetsgivarens efterfrågan på visstidsanställningar

Om det är förhållandevis enkelt att anställa arbetstagare på visstid kan det vara ett sätt för verksamheter att uppnå flexibilitet och göra det lättare att anpassa personalstyrkans storlek efter verksamhetens behov. Om en arbetstagare bara är anställd under en begränsad och förhållandevis kort tid blir arbetsgivarens åtaganden gentemot arbetstagaren också förhållandevis kortvarigt. Om det inte längre finns behov av arbetstagaren när den tidsbegränsade anställningen har löpt ut får han eller hon lämna företaget.³⁵ Vid en ökad efterfrågan kan företagen också snabbt öka personalstyrkan genom att anställa medarbetare på tillfälliga kontrakt. Om det finns få restriktioner för företagen vad gäller möjligheten att ha tillfälligt anställd personal kan man åstadkomma ökad flexibilitet utan att minska anställningsskyddet för de med tillsvidareanställningar (Kahn 2010). Brügemann (2007) argumenterar för att det kan vara politiskt förhållandevis svårt att luckra upp anställningsskyddet i ett land som en gång infört ett starkt skydd för arbetstagare med tillsvidareanställningar. Det kan då vara enklare att ha mindre restriktioner vad gäller möjligheten att ha visstidsanställda.

³⁵ Under tiden en visstidsanställning pågår har arbetstagaren ett förhållandevis gott anställningsskydd då anställningen inte kan avslutas i förtid. Visstidsanställda inkluderas inte heller i turordningen om arbetsgivaren behöver säga upp arbetstagare på grund av arbetsbrist.

Ett argument för att underlätta för företagen att ha visstidsanställda är att det skulle ha en positiv inverkan på sysselsättningen. Men det finns en risk att företagen inte anställer fler personer utan i stället ersätter tillsvidareanställningar med visstidsanställningar. Det skulle i sådana fall inte ha någon effekt på arbetslöshet och sysselsättning. Denna fråga har analyserats empiriskt i forskningen och resultaten från dessa studier diskuteras mer ingående nedan. Men redan nu kan nämnas att det tycks finnas stöd i forskningen för att en uppluckring i regelverket kring visstidsanställningar ökar förekomsten av dessa men att det i första hand handlar om att arbetsgivare ersätter tillsvidareanställningar med tillfälliga anställningar snarare än att det skapas nya arbeten (Kahn 2010). Om det förhåller sig på det sättet kan en politik som leder till att arbetsgivare ersätter tillsvidareanställda med visstidsanställda leda till en välfärdsförsämring för arbetstagare i genomsnitt, i synnerhet om inte arbetslösheten samtidigt minskar (Blanchard och Landier, 2002; Cahuc och Postel-Vinay, 2002).

Som nämndes ovan är det rimligt att tro att företagens efterfrågan på visstidsanställningar ökar då anställningsskyddet för dem med tillsvidareanställningar är förhållandevis starkt och det finns få restriktioner vad gäller visstidsanställningar (Calmfors m. fl. 2018). Men även om det finns fördelar för företagen förknippat med stora möjligheter att anställa på visstid kan det vara förenat med en del nackdelar, framför allt ur ett arbetstagarperspektiv.³⁶ Exempelvis har studier från andra länder visat att visstidsanställningar är förknippade med lägre lön och mindre av kompetensutveckling (Booth m.fl. 2002a; Kahn 2007). Visstidsanställningar innebär också i flera avseenden mindre trygghet för de personer som har dem. Det handlar både om anställningsskydd men även osäkerhet kring hur länge man får arbeta hos en arbetsgivare eller om hur många timmar man får jobba om man kallas in vid behov. Därmed skapar det en osäkerhet kring den framtida ekonomiska situationen. Cahuc (2011) menar att anställningsskyddet i praktiken skapar en tudelning mellan osäkra jobb med sämre anställningsvillkor och stabila jobb med bättre anställningsvillkor.

Men om många visstidsanställningar övergår till tillsvidareanställningar och om de som innehar dem varierar så skulle det vara ett

³⁶ Se t.ex. Bergström (2003) för en diskussion kring hur olika former av tillfälliga anställningar kan påverka individen.

mindre problem. Det skulle alltså inte handla om att det är samma personer som under en lång tid innehar dessa anställningar. Det finns ett flertal empiriska studier som undersöker den så kallade språngbrädehypotesen, det vill säga om visstidsanställningar kan fungera som en väg in till en tillsvidareanställning. Resultaten från dessa studier diskuteras mer ingående nedan.

Ytterligare ett problem som kan uppstå vad gäller visstidsanställningar är om vissa grupper är överrepresenterade i anställningsformen. Som framgick i kapitel 3 är andelen bland anställda som har tidsbegränsade anställningar högre bland flykting- och anhöriginvandrare än bland inrikes födda. Bland alla grupper, oavsett födelseland, kan man också se att andelen som har tidsbegränsade anställningar i åldersgruppen 20–24 år är avsevärt högre än andra åldersgrupper. Jämför man kvinnor och män är andelen högre bland kvinnor än bland män och jämför man anställda med olika utbildningsnivå så är andelen högre bland de med lägre utbildning.³⁷

Sammantaget kan sägas att det både kan finnas fördelar och nackdelar med mindre restriktiva regler vad gäller företagens möjlighet att anställa på visstid. Å ena sidan ökar det företagets flexibilitet och förbättrar möjligheter till anpassning både vid upp och nedgångar i efterfrågan. Dessutom kan visstidsanställningar fungera som en väg in på arbetsmarknaden för grupper med en svag anknytning. Å andra sidan förknippas ofta visstidsanställningar med sämre villkor både när det gäller anställningsskydd, löner, kompetensutveckling och ekonomisk trygghet. Detta är i synnerhet ett problem om visstidsanställningarna inte leder vidare till fasta anställningar och om det därmed är samma individer som under långa perioder innehar olika visstidsanställningar. Det blir en fråga för den empiriska forskningen att försöka klargöra hur de olika sambanden ser ut.

I empiriska studier återfinns ett positivt samband mellan ett starkare anställningsskydd och förekomsten av visstidsanställningar

Som diskuteras ovan medför ett starkare anställningsskydd för tillsvidareanställda att arbetsgivarna får starkare incitament att använda sig av visstidsanställningar. Resultaten från ett flertal empiriska studier, som i första hand baseras på jämförelse mellan länder, finner

³⁷ Samtliga resultat baseras på AKU återfinns i SCB (2019).

resultat som pekar på att denna effekt kan vara av kvantitativ betydelse (se till exempel Booth m.fl. 2002b; Kahn 2007). Kahn (2007) undersöker också hur sambandet ser ut för olika demografiska grupper. Han finner dels att ett starkare anställningsskydd ökar den relativa arbetslösheten bland unga, utrikes födda och möjligen också bland kvinnor, dels att starkare anställningsskydd ökar den relativa förekomsten av tillfälliga anställningar bland lågkvalificerade arbetstagare, unga, infödda kvinnor och i synnerhet utrikes födda kvinnor.

Det finns även studier för enskilda länder, bland annat Italien, där graden av anställningsskydd varierar med företagsstorlek. Här återfinns att företag vars anställda har ett starkare anställningsskydd i högre utsträckning använder visstidsanställningar än företag vars anställda har ett svagare anställningsskydd (Hijzen m.fl. 2017). Författarna av studien argumenterar också för att en ökad användning av visstidsanställda har en negativ inverkan på produktiviteten.

I en studie som inkluderar ett stort antal utvecklingsländer analyseras dels sambandet mellan anställningsskydd och internutbildningar, dels sambandet mellan anställningsskyddet och visstidsanställningar. Här återfinns att när anställningsskyddet för fast anställda är relativt starkt använder företag i större utsträckning utbildning för att anpassa arbetskraftens kompetens till den tekniska utvecklingen. Men här återfinns också att de är mer benägna att använda tillfälliga anställningar för att öka flexibiliteten (Pierre och Scarpetta 2013). Studier visar också att förändringar i regelverket som gör det lättare för företag att ha visstidsanställda ökar förekomsten av dessa anställningar (Kahn 2010).

I en studie av Skedinger (2011) analyseras sambandet mellan graden av anställningsskydd och förekomsten av ofrivilliga visstidsanställningar med hjälp av data från Eurostat över 20 europeiska länder för perioden 1985–2009.³⁸ Graden av anställningsskydd mäts med hjälp av ett index framtaget av OECD.³⁹ Utifrån de resultat som framkommer drar Skedinger (2011) slutsatsen att ett mer strikt anställningsskydd tycks öka förekomsten av ofrivilliga visstidsanställningar. Detta gäller framför allt för yngre arbetstagare.

³⁸ Andel ofrivilliga visstidsanställda mäts utifrån hur många som uppger att det huvudsakliga skälet till att de har en visstidsanställning var: "Kunde inte hitta en tillsvidareanställning" (*Could not find permanent job*).

³⁹ Se t.ex. Saco (2013) och kapitel 11 i denna volym för en beskrivning av indexet samt för en diskussion av möjliga problem med indexet.

Sammantaget ger alltså den empiriska forskningen ett relativt entydigt stöd för att det finns ett positivt samband mellan graden av anställningsskydd och förekomsten av visstidsanställningar.

Förekomsten av visstidsanställningar

Det finns även andra skäl för arbetsgivare att anställa på visstid. Det kan handla om att kunna anpassa storleken på personalstyrkan efter variationer i efterfrågan eller om att ersätta ordinarie personal vid tillfällig frånvaro. Ytterligare ett skäl för arbetsgivare att anställa på visstid är att det kan fungera som ett sätt att "testa" arbetstagare innan ett beslut om tillsvidareanställning tas (se till exempel Gash 2008 och Korpi och Levin 2001).

När det gäller utbudssidan är en fråga varför vissa arbetstagare har dessa former av anställning snarare än en tillsvidareanställning då visstidsanställningar ofta uppfattas som mindre attraktiva ur ett arbetstagarperspektiv (se t.ex. Kalleberg m.fl. 2000; Booth m.fl. 2002a). För vissa individer kan det vara ett aktivt val att ha en form av anställning som innebär en svagare anknytning till en enskild arbetsgivare. Anledningar kan vara att individen vill ha variation både vad gäller arbetsplatser och arbetsuppgifter eller att individen är osäker på vilken typ av arbetsuppgifter han eller hon vill arbeta med. För andra individer är en visstidsanställning inte ett aktivt val utan det handlar snarare om svårigheter att få en tillsvidareanställning. Skäl till detta kan till viss del kopplas till det som diskuterades ovan – att arbetsgivaren anser att det finns en (för stor) risk förknippad med att erbjuda tillsvidareanställningar då kostnaden för att säga upp arbetstagare vid felaktiga rekryteringar är hög.

En studie baserad på data från Tyskland visar att arbetstgares benägenhet att acceptera en visstidsanställning hänger samman med personens förhandlingsstyrka i relation till arbetsgivaren. Personer med högre kvalifikationer och högre socioekonomisk status är mindre benägna att acceptera en visstidsanställning medan personer med lägre kvalifikationer och som har varit arbetslösa accepterar denna form av anställning i högre utsträckning (Auspurgh och Gundert 2015).

Konsekvenser för individen av att ha en visstidsanställning

Som nämndes ovan anses visstidsanställningar vara förknippade med en rad mindre fördelaktiga villkor jämfört med tillsvidareanställningar. Att inte ha en fast anställning kan också medföra svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället. Det kan exempelvis innebära svårigheter att få banklån och därmed svårigheter att köpa en bostad eller en bil. Osäkerheten av att inte ha en fast anställning kan också ha en negativ inverkan på hälsa och välmående.⁴⁰

Löneskilnader mellan arbetstagare med olika form av anställning har analyserats med hjälp av svenska registerdata för perioden 2005 – 2015 (Calmfors m.fl. 2018; Skedinger 2018). När hänsyn har tagits till skillnader i en stor mängd observerbara egenskaper, till exempel ålder, utbildning, kön, födelseland och sektor, återfinns relativt små löneskillnader mellan arbetstagare med olika typer av anställningskontrakt. Skillnaderna är mindre jämfört med vad som tidigare har återfunnits i internationella studier som använt jämförbara metoder (Calmfors m.fl. 2018). Möjliga förklaringar som nämns är den sammanpressade lönestrukturen på svensk arbetsmarknad och kollektivavtalens täckningsgrad (Skedinger 2018).

Visstidsanställningar leder i viss utsträckning till tillsvidareanställningar

Även om det finns vissa negativa aspekter förknippade med att ha en visstidsanställning kan det ur individens perspektiv innebära något positivt om det fungerar som en språngbräda in på arbetsmarknaden, det vill säga om det fungerar som ett sätt att gå från arbetslöshet eller ekonomisk inaktivitet, via en visstidsanställning, vidare till en fast anställning. Om många av dem som har tillfälliga anställningar bara har det tillfälligt och därefter har goda chanser att övergå till en tillsvidareanställning behöver det inte vara något negativt. Men om övergångssannolikheten är liten och det är samma personer som under

⁴⁰ Det finns en del metodologiska problem kopplat till att undersöka sambandet mellan anställningsform och hälsa. Exempelvis kan det finnas problem med så kallad omvänd kausalitet, dvs. att hälsotillståndet påverkar möjligheten att få en tillsvidareanställning. Men det finns studier som försöker att ta hänsyn till detta och finner ett samband mellan att ha en tillfällig anställning och högre grad av psykisk stress jämfört med att ha en fast anställning. Se Waenerlund m.fl. (2011) för en diskussion.

lång tid har de tillfälliga anställningarna kan det bidra till en tudelningen på arbetsmarknaden.

Det finns en förhållandevis stor mängd litteratur, både inom nationalekonomi, sociologi och arbetsvetenskap, som undersöker i vilken utsträckning visstidsanställda övergår till tillsvidareanställningar.⁴¹

I en studie av Berglund m.fl. (2017) studeras tillfälliga anställningar med hjälp av AKU-data för perioden 1992 till 2010. Här delas visstidsanställningar upp i; provanställningar, vikariat, behovsanställning, anställning per timme och säsongsanställning. Totalt sett har knappt 40 procent av de tidsbegränsat anställda uppnått en tillsvidareanställning efter två år. Analysen av övergångssannolikheten för arbetstagare med olika typer av visstidsanställningar visar att vikariat och provanställningar är de former som i störst utsträckning leder till tillsvidareanställning. Behovsanställda och säsongsanställda har betydligt lägre odds för att ha en tillsvidareanställning två år senare, jämfört med de som har ett vikariat.

Tidigare studier baserade på AKU av Håkansson (2001) och Wallethe (2004) visar att övergångssannolikheten till en tillsvidareanställning är högst bland dem med provanställningar. Håkansson (2011) finner vidare att vikariat och projektanställningar i högre grad leder till en stabil arbetsmarknadsetablering medan behovsanställningar och säsongsanställningar i högre utsträckning leder till en mer osäker arbetsmarknadssituation.

I och med att marginalgrupper är överrepresenterade bland de visstidsanställda i Sverige blir en viktig fråga om dessa anställningar utgör en språngbräda till tillsvidareanställningar för dessa grupper. Calmfors m.fl. (2018) undersöker övergångssannolikheten från olika visstidsanställningar till en tillsvidareanställning där övergången jämförs med sannolikheten att övergå från arbetslöshet till en tillsvidareanställning. Detta är i någon mening ett försök att svara på frågan om en visstidsanställning lönar sig bättre än att vara arbetslös. I analysen skattas sannolikheterna separat för inrikes- och utrikes födda. De finner, i likhet med Berglund m.fl. (2017), att visstidsanställningar överlag fungerar som språngbrädor till tillsvidareanställningar.

⁴¹ Det finns flera internationella studier som ger stöd för språngbrädeshypotesen. Se till exempel Ichino m.fl. (2008), Booth m.fl. (2002), Givord och Wilner (2015), OECD (2015).

Vid en uppdelning efter typ av visstidsanställning framkommer, i likhet med tidigare studier, att det finns skillnader i övergångssannolikhet mellan olika typer av visstidsanställningar. Det framkommer också vissa skillnader mellan inrikes- och utrikes födda. Relativt att vara arbetslös är det för inrikes födda framför allt provanställningar, vikariat och allmän visstidsanställning som är förenade med en högre övergångssannolikhet. Övergången från behovs- och timanställningar till tillsvidareanställningar är bara marginellt högre än övergången från arbetslöshet till en fast anställning.⁴² För utrikes födda tycks alla typer av visstidsanställningar vara förenade med en högre övergångssannolikhet till fasta anställningar relativt övergången från arbetslöshet till en tillsvidareanställning. En slutsats som dras i Calmfors m.fl. (2018) är att utrikes födda tycks tjäna relativt mer på att ha en visstidsanställning jämfört med att vara arbetslös, än vad inrikes födda gör. Författarna menar vidare att det är anmärkningsvärt att behovs- och timanställningar samt ”övriga” kontrakt i större utsträckning tycks fungera som språngbrädor för utomeuropeiskt födda än för inrikes födda när jämförelsen görs med arbetslösa. Behovs- och timanställningar är former av visstidsanställningar som i tidigare litteratur har benämnts som former som är mer osäkra.⁴³ En slutsats som dras är att om regelverket för visstidsanställningar görs mer restriktivt är risken att det skapas färre visstidsanställningar med en minskad sysselsättning som följd. Detta kommer då sannolikt att främst drabba grupper som redan har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

4.8 Sammanfattning

Turordningsreglerna

Beträffande sambandet mellan graden av anställningsskydd, där reglerna för uppsägningar utgör en viktig komponent, tycks det i litteraturen finnas en konsensus kring att ett svagare anställningsskydd är associerat med fler nyanställningar och fler uppsägningar. När det gäller effekterna på total sysselsättning och arbetslöshet är

⁴² Behovs- och timanställda har 1,9 procentenheters högre sannolikhet än arbetslösa att få en fast anställning. För provanställda är övergångssannolikheten 50,6 procentenheter högre och för dem med vikariat och allmän visstidsanställning är övergångssannolikheten 12,1 procentenheter högre (Calmfors m.fl. 2018).

⁴³ Se t.ex. Berglund m.fl. (2017) och Wingborg (2019) för en diskussion kring detta.

resultaten mer blandade och det är svårt att dra några definitiva slutsatser. En möjlig effekt är dock att sammansättningen av gruppen arbetstagare påverkas, vilket resultaten i några av de ovan diskuterade studierna tyder på. Ett starkare anställningsskydd tycks gynna grupper som redan är etablerade på arbetsmarknaden och missgynna grupper med en svagare ställning, till exempel ungdomar och utrikes födda.

I den nationalekonomiska litteraturen ses anställningsskyddet som en kostnad för arbetsgivare och ju mer omfattande skyddet är för arbetstagarna desto högre blir kostnaden för arbetsgivaren. Detta antas påverka både företagens och de anställdas beteende på olika sätt. Det finns ett stort antal svenska studier som undersöker effekten av införandet av möjligheten för arbetsgivare med högst tio arbetstagare att undanta högst två arbetstagare från turordningsreglerna på flera olika utfall på arbetsmarknaden. Möjligheten att undanta två arbetstagare från turordningsreglerna kan ses som en försvagning av anställningsskyddet och därmed som en minskning av kostnaden för företagen. Sammanfattningsvis kan sägas att studierna finner stöd för att införandet av tvåundantaget ledde till att både nyanställningar och uppsägningar ökade men att den totala effekten på sysselsättningen var nära noll. Vidare återfinns att undantaget ledde till att framför allt de korta sjukskrivningarna minskade, vilket kan ses som en indikation på att produktiviteten ökade. Regelförändringen tycks också ha lett till ett minskat uttag av tillfällig föräldrapenning (vård av barn) bland de fäder som direkt påverkades av undantaget. Andra studier har använt mer direkta mått på produktivitet såsom ekonomiskt mervärde per anställd (*value added*), och finner också stöd för att produktiviteten ökade som ett resultat av regelförändringen.

Andra studier har undersökt effekten av tvåundantaget på vilken typ av arbetstagare som anställs. En studie finner att undantaget medförde att fler nyanställda kom direkt från arbetslöshet, vilket tolkas som en indikation på att arbetsgivaren blir mer benägen att anställa arbetstagare där arbetsgivaren upplever en större osäkerhet vad gäller personens produktivitet. Dock gäller ökningen bara arbetslösa med kort arbetslöshetsperiod och de med högre utbildning, det vill säga undantaget tycks inte underlätta för mer utsatta grupper att få en anställning, som till exempel långtidsarbetslösa. Ytterligare en studie analyserar sammansättningen av de som anställs

genom att definiera ett mått på den lägsta produktivetsnivån hos nyanställda. Syftet är att undersöka hur införandet av tvåundantaget påverkade kvalifikationerna hos de anställda. Här återfinns, i linje med vad som förväntas utifrån teori, att lägstanivån på arbetstagarnas produktivitet går ner efter införandet av undantaget, det vill säga arbetsgivarna blir mer benägna att anställa personer med lägre produktivitet.

Författarna av de två ovan nämnda studierna drar, utifrån sina resultat, slutsatsen att införandet av tvåundantaget 2001 i viss utsträckning ökade arbetsgivarnas benägenhet att anställa personer med lägre (förväntad) produktivitet. Vidare dras slutsatsen att det kan krävas utökade möjligheter att frångå turordningsreglerna för att arbetsgivarna ska bli mer benägna att anställa personer med svagare ställning på arbetsmarknaden och för att sysselsättningen för dessa personer ska påverkas.

Kompetensutveckling

I och med den pågående strukturomvandlingen, som bland annat inneburit en ökad digitalisering och automatisering, har det argumenterats för att arbetstagarnas kvalifikationer kommer att bli allt viktigare för deras trygghet på arbetsmarknaden. Hur det livslånga lärandet bäst främjas är viktigt för att säkra den framtida kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Frågan kring hur arbetsgivarnas ansvar för kompetensutveckling inom ramen för anställningen kan stärkas ingår bland de frågor som utredningen analyserar. Men flera viktiga aspekter av frågan kring det livslånga lärandet ligger utanför utredningens uppdrag. I litteraturgenomgången i underlagsrapporten diskuteras ett antal policyinstrument som har använts i andra länder för att främja kompetensutvecklingen. Det handlar dels om olika typer av subventioner, eller skattelättnader, för arbetsgivare som finansierar olika former av utbildning för sina anställda, dels om system baserade på avgifter som arbetsgivare betalar in och som sedan kan användas för kompetensutveckling av de anställda. I vissa länder har också ett system med subventioner, eller så kallade *vouchers*, riktade till enskilda individer använts. För Sveriges del har inte något av dessa policyinstrument använts i större skala. Arbetsgivares och arbetstgares skyldigheter att anordna respektive delta i

kompetensutveckling regleras inte heller i lag. Det som i Sverige har störst likheter med ett sammanhållet system för utbildningsinsatser för de som redan är yrkesverksamma men som riskerar att bli uppsagda är omställningsavtalen som administreras av de olika omställningsorganisationerna på arbetsmarknaden. I underlagsrapporten lyfts också några exempel på avtalsbaserade överenskommelser gällande kompetensutveckling för arbetare och tjänstemän fram. Där behandlas dessutom frågor om branschvalidering. Arbetsgivare med kollektivavtal är knutna till omställningsfonderna som finansieras genom att arbetsgivarna betalar en viss andel av den totala lönekostnaden till fonderna. Andelen varierar mellan olika avtal och för arbetare inom privat sektor är andelen 0,3 procent av den totala lönekostnaden. Det är inte personer som sagts upp som själva ansöker om stöd utan det är i stället företagen som tillsammans med facken ansöker om stöd för samtliga uppsagda som omfattas av avtalet. För arbetstagare anställda på företag utan kollektivavtal finns inte denna möjlighet. En uppskattning är att omkring 60 procent av den svenska arbetskraften i dag omfattas av omställningsavtal (Andersson 2018).

Det är svårt, baserat på det som framkommit i tidigare forskning, att dra någon slutsats kring vilken typ av system för kompetensutveckling inom ramen för anställningen som fungerar mest effektivt. Både skattelättnader och avgiftssystem tycks medföra att det i första hand är personer med en redan stark ställning på arbetsmarknaden som gynnas och att det i första hand är större arbetsgivare som erbjuder kompetensutveckling. Beträffande individuella utbildningskonton, eller subventioner direkt riktade till individen, är ett sådant system förknippad med både fördelar och nackdelar. För att ett sådant system ska fungera effektivt blir det viktigt att fundera över hur det ska utformas. Exempelvis drar OECD slutsatsen att stödet i befintliga system ofta är (för) lågt och att det kan behöva kompletteras med stöd från andra system. Dessutom är det inte ovanligt att det finns krav på viss grad av egenfinansiering vilket kan leda till att de med redan höga inkomster och stark position på arbetsmarknaden är de som gynnas.

Det är inte heller helt uppenbart utifrån vilka kriterier ett system för kompetensutveckling ska bedömas, eller utvärderas. Ett möjligt mått på hur väl kompetensutveckling eller omställningsinsatser har fungerat är hur lång tid det tar för de som sagts upp att få ett nytt

jobb. Ett annat sätt att mäta insatsernas effektivitet på skulle vara att undersöka risken att bli uppsagd. Men som diskuterades ovan finns det skäl att tro att det finns skillnader mellan arbetstagare som tar del av, respektive inte tar del av, kompetensutvecklingsinsatser som också påverkar de ovan nämnda utfallen.

Andra kostnader vid uppsägning

Inom nationalekonomisk forskning antas anställningsskyddet utgöra en kostnad för arbetsgivaren där ett starkare skydd för arbetstagaren utgör en högre kostnad för arbetsgivaren. Höga kostnader förknippade med uppsägningar av personliga skäl antas ha samma effekt på uppsägningar och nyanställningar som höga kostnader förknippade med uppsägningar på grund av arbetsbrist. Det vill säga att höga kostnader medför lägre rörlighet på arbetsmarknaden både genom färre uppsägningar och färre nyanställningar.

Det finns förhållandevis få tidigare studier som direkt analyserar effekten av en förändrade kostnader för att säga upp arbetstagare på sysselsättning och rörlighet. Resultaten från de studier som finns, framförallt för länder i Sydeuropa, indikerar att både nyanställningar och uppsägningar påverkas i viss utsträckning men att effekten på nettoflödena är marginell. Effekterna kan i de här delarna antas likna dem som diskuterats vad gäller utökade undantag från turordningsreglerna som innebär minskade kostnader i samband med uppsägningar på grund av arbetsbrist.

Exempel på förändringar som har genomförts i andra länder är förenklade rutiner och mindre administration i samband med uppsägningar av personliga skäl för företag med högst tolv anställda (Portugal). I en utvärdering av reformen återfinns inte någon signifikant effekt på jobbflöden (Martins 2009). Dock återfinns en liten effekt på nyanställningar men detta resultat är inte robust. Inte heller återfinns någon effekt på löner. Däremot tyder resultaten på att företagets resultat påverkas positivt av minskade kostnader för att säga upp av personliga skäl. Detta kan möjligen förklaras av att arbetstagarnas beteende påverkas – om risken för att bli uppsagd av personliga skäl ökar kan det ha en positiv effekt på arbetstagarnas arbetsinsats vilket leder till förbättrat resultat för företagen.

En annan förändring som analyserats i litteraturen är när man i Italien tog bort rätten att återgå i tjänst om en uppsägning på osaklig grund ogiltigförklarades i företag med 15 eller fler arbetstagare (Boeri och Garibaldi 2019). Här har forskare funnit att sänkningen av uppsägningskostnaden i de företag som omfattades av regel­förändringen ledde till ökade uppsägningar i just dessa företag.

Visstidsanställda

Det finns flera olika skäl till att arbetsgivare använder visstids­anställningar. Det kan handla om att kunna anpassa storleken på personalstyrkan efter variationer i efterfrågan eller om att ersätta ordinarie personal vid tillfällig frånvaro. Ytterligare ett skäl för arbetsgivare att anställa på visstid är att det kan fungera som ett sätt att ”testa” arbetstagare innan ett beslut om tillsvidareanställning tas.

Det finns skäl att tro att arbetsgivarens efterfrågan på visstids­anställningar ökar när anställningsskyddet för dem med en tills­vidareanställning är starkt. Detta samband har fått stöd inom den empiriska forskningen, både i studier baserade på jämförelser mellan länder och baserat på jämförelser mellan företag med olika grad av anställningsskydd för tillsvidareanställda inom ett och samma land. Forskningen har också funnit stöd för att en uppluckring av regel­verket kring visstidsanställningar tycks öka förekomsten av dessa men att det i första hand handlar om att arbetsgivare ersätter tills­vidareanställningar med tillfälliga anställningar snarare än att det skapas nya jobb. Sammantaget ger alltså den empiriska forskningen stöd för att det finns ett positivt samband mellan graden av anställ­ningsskydd för tillsvidareanställda och förekomsten av visstids­anställningar.

Som visades i kapitel 3 är visstidsanställningar vanligare bland utrikes födda och unga (20–24 år) jämfört med inrikes födda och arbetstagare 25 år och äldre. Men det kan finnas både nackdelar och fördelar förknippade med att ha en visstidsanställning. Tidigare forskning, både för Sverige och internationellt, har visat att visstids­anställningar kan vara förknippade med en rad mindre fördelaktiga villkor jämfört med tillsvidareanställningar. Det kan exempelvis handla om sämre tillgång till kompetensutveckling, större osäkerhet kring framtida jobb­möjligheter och mindre ekonomisk trygghet.

Osäkerheten av att inte ha en fast anställning kan också ha en negativ inverkan på hälsa och välmående. Detta är i synnerhet ett problem om visstidsanställningarna inte leder vidare till fasta anställningar och om det är samma individer som under långa perioder innehar olika former av visstidsanställningar.

Även om det finns en risk att arbetstagare fastnar i en visstidsanställning framkommer det i forskningen att övergångarna från visstidsanställning till en tillsvidareanställning är betydande. Det har i forskningen också framkommit att visstidsanställningar kan vara särskilt gynnsamma för utrikes födda. Visstidsanställningar kan därmed vara viktiga för att personer ska kunna komma in på arbetsmarknaden och på sikt få en fast förankring på arbetsmarknaden.

Sammantaget kan sägas att det både kan finnas fördelar och nackdelar med mindre restriktiva regler vad gäller företagens möjlighet att anställa på visstid. Å ena sidan ökar det företagets flexibilitet och förbättrar möjligheter till anpassning både vid upp och nedgångar i efterfrågan. Dessutom kan visstidsanställningar fungera som en väg in på arbetsmarknaden för grupper med en svag anknytning. Å andra sidan förknippas ofta visstidsanställningar med sämre villkor både när det gäller anställningsskydd, löner, kompetensutveckling och ekonomisk trygghet.

Referenser

- Acemoglu, D. och Pischke, J-S. (1998), "Why do firms train?" *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113(1), s. 79–119.
- Andersson, J. (2018), "Tidiga insatser till varslade arbetare. Effekter av kollektivavtalade omställningsinsatser", IFAU Rapport 2018:26.
- Albrecht, J., Edin, P-A., Sundström, M, och Vroman, S. (1999), "Career interruptions and subsequent earnings: A re-examination using Swedish data", *Journal of Human Resources*, Vol. 34(2), s. 294–311.
- Arendt, J. N., Trap Wolf, R. och Werner, M. (2017), "Litteraturreview af effektanalyser om voksen- og efteruddannelsesindsatsen", KORA, Köpenhamn.
- Auspurg, K. och Gundert, S. (2015), "Precarious employment and bargaining power: Results of a factor analysis", *Zeitschrift für Soziologie*, Vol. 44(2), s. 99–117.
- Bauernschuster, S. (2013), "Dismissal protection and small firms' hirings: evidence from a policy reform", *Small Business Economics*, Vol. 40(2), s. 293–307.
- Belot, M., Boone, J. och van Ours, J. (2007), "Welfare-improving Employment protection", *Economica*. Vol. 74, s. 381–396.
- von Below, D. och Skogman Thoursie, P. (2010), "Last in, first out? Estimating the effect of seniority rules in Sweden", *Labour Economics*. Vol. 17(2), s. 987–997.
- Berglund, T., Håkansson K., Isidorsson, T. och Alfonsson, J. (2017), "Temporary Employment and the Future Labor Market Status", *Nordic Journal of Working Life Studies*, 7.
- Bergström, O. (2003), "Beyond atypically", i *Contingent employment in Europe and the United States*. (red.) Ola Bergström och Donald Storrie. Edward Elgar; Cheltenham, UK.
- Bjuggren, C. M. (2018), "Employment protection and labor productivity", *Journal of Public Economics*, Vol. 157, s. 138–157.
- Bjuggren, C. M. och Skedinger, P. (2018), "Does job security hamper employment prospects?", IFN Working Paper No. 1255.

- Bjuggren, C. M., Olsson, M. och Skedinger, P. (2018), "Turordningsregler – lagstiftning med konsekvenser eller spel för gallerierna?", *Ekonomisk Debatt*, nr 3, årg. 46, s. 5–16.
- Björklund, A., Edin, P-A., Fredriksson, P., Holmlund, B. och Wadensjö, E. (2014). *Arbetsmarknaden*, Studentlitteratur AB.
- Blanchard, O. och Landier, A. (2002), "The perverse effects of partial labor market reforms: fixed-term contracts in France", *The Economic Journal*. Vol. 112, s. F214-F244.
- Blanchard, O. och Wolfers, J. (2000). "The role of shocks and institutions in the rise of European Unemployment: the aggregate evidence", *Economic Journal*, Vol. 110(462), s. C1-C33.
- Boeri, T. och Garibaldi, P. (2019), "A tale of comprehensive labor market reforms: Evidence from the Italian jobs act", *Labour Economics*, Vol. 59, s. 33–48.
- Boeri, T. och Jimeno, J.F. (2005), "The effects of employment protection: learning from variable enforcement", *European Economic Review*, Vol. 49(8), s. 2057–2077.
- Bolvig, I., Kristensen, N. och Skipper, L. (2017), "Effektevaluering af voksen- og efteruddannelseindsatsen", KORA, Köpenhamn.
- Booth, A. L., Francesconi, M. och Frank, J. (2002a), "Temporary Jobs: Stepping stones or dead ends?" *The Economic Journal*, Vol. 112, s. F189-F213.
- Booth, A.L., Dolado, J. J. och Frank, J. (2002b). "Symposium on temporary work. Introduction", *The Economic Journal*, Vol. 112, s. F181-F188.
- Booth, A. L. och Zoega, G. (2003), "On the welfare implications of firing costs", *European Journal of Political Economy*, Vol. 19, s. 759–775.
- Bornhäll, A., Daunfeldt, S-O. och Rudholm, N. (2017). "Employment protection legislation and firm growth: evidence from a natural experiment", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 26(1), s. 169–185.
- Brügemann, B. (2007), "Employment protection: though to scrap or though to get?" *Economic Journal*, Vol. 117(521), F386-F415.
- Buhai, S., Portala, M., Teulings, C. och van Vuuren, A. (2014), "Returns to tenure or seniority?", *Econometrica*, Vol. 82(2), s. 705–730.

- Butschek, S. och Sauermann, J. (2019), "The Effect of Employment Protection on Firms' Worker Selection", IZA Discussion paper No. 12305.
- Böckerman, P., Skedinger, P. och Uusitalo, R. (2018), "Seniority rules, worker mobility and wages: Evidence from multi-country linked employer-employee data", *Labour Economics*, Vol. 51, s. 48–62.
- Cahuc, P. (2011), "Det svenska anställningsskyddet", Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2011.
- Cahuc, P. och Postel-Vinay, F. (2002), "Temporary jobs, employment protection and labor market performance", *Labour Economic*. Vol.9, s. 63–91.
- Calleman, C. (1999), "Turordning vid uppsägning", doktorsavhandling, Juridiska institutionen, Umeå universitet, Umeå.
- Calmfors, L., Danielsson, P., Ek, S., Kolm, A.-S., Pekkarinen, T. och Skedinger, P. (2018), *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?* Dialogos, Stockholm.
- Canziani, P. och Petrongolo, B. (2001), "Firing costs and stigma. A theoretical analysis and evidence from microdata", *European Economic Review*, Vol. 45, s. 1877–1906.
- Carlsson, M., Häkkinen Skans, I. och Nordström Skans, O. (2017). "Wage flexibility in a unionized economy with stable wage dispersion", Working Paper, September, Konjunkturinstitutet.
- Cunha, F och Heckman, J. (2007), "The economics of human development – the technology of skill formation", *American Economic Review*, Vol. 97(2), 31–47.
- Eriksson, S. och Rooth, D.-O. (2014), "Do employers use unemployment as a sorting criterion when hiring? Evidence from a field experiment", *American Economic Review*, Vol. 104(3), s. 1014–1039.
- Garibaldi, P. (1998), "Job flow dynamics and firing restrictions", *European Economic Review*, Vol 42(2), s. 245–275.
- Garibaldi, P., Pacelli, L. och Borgarello, A. (2003), "Employment protection legislation and the size of firms", IZA Discussion Papers. No. 787.
- Gartell, M, Jans A.-C. och Persson, H. (2009), "The importance of education for the reallocation of labor: Evidence from Swedish

- linked employer-employee data 1986–2002”, *Labour Economics*, Vol. 17 (1), s. 206–214.
- Gash, V. (2008), ”Bridge or Trap? Temporary Workers’ Transitions to Unemployment and to the Standard Employment Contract”, *European Sociological Review*, Vol. 24(5), s. 651–668.
- Givord, P. och Wilner, L. (2015), ”When Does the Stepping stone Work? Fixed-term Contracts versus Temporary Agency Work in Changing Economic Conditions”, *Journal of Applied Economics*, Vol. 30(5), s. 787–805.
- Heyman, F. och Skedinger, P. (2016), ”Employment protection reform, enforcement in collective agreements and worker flows”, *Industrial Relations*, Vol. 55(4), s. 662–704.
- Hijzen, A., Mondauto, L. och Scarpetta, S. (2017), ”The impact of employment protection: Evidence from a regression discontinuity approach”, *Labour Economic*, Vol 46, s. 64–76.
- Håkansson, K. (2001), ”Språngbräda eller segmentering? En logitudinell studie av tidsbegränsat anställda”, Forskningsrapport 2001:1, IFAU, Uppsala.
- Ichino, A., Mealli, F. och Nannicini, T. (2008), ”From temporary help jobs to permanent employment: what can we learn from matching estimators?”, *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 23(3), s. 305–327.
- Ichino, A. och Riphahn, R.T. (2005), ”The effect of employment protection on worker effort: Absenteeism during and after probation”, *Journal of European Economic Association*. Vol. 3(1), s. 120–143.
- Jans, A-C. (2002), ”Notifications and Job Losses on the Swedish Labour Market”, doktorsavhandling, nr 54, Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet, Stockholm.
- Kahn, L. M. (2007), ”The Impact of Employment Protection Mandates on Demographic Temporary Employment Patterns: International Microeconomic Evidence”, *Economic Journal*, Vol. 117(521), s. F333-F356.
- Kahn, L. M. (2010), ”Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996–2001”, *Labour Economics*, Vol. 17, s. 1–15.

- Kalleberg, A. L., Reskin, B. F. och Hudson, K. (2000), "Bad jobs in America: standard and non-standard employment relations and job quality in the United States", *American Sociological Review*, Vol. 65, s. 256–278.
- Koeniger, W. (2005), "Dismissal cost and innovation", *Economic Letters*, Vol. 88(1), s.79–84.
- Korpi, T. och Levin, H. (2001), "Precarious Footing: Temporary Employment as a Stepping Stone out of Unemployment in Sweden", *Work, Employment and Society*, Vol. 15, s. 127–148.
- Kugler, A. och Pica, G. (2008), "Effects of employment protection on worker and job flows: Evidence from the 1990 Italian reform", *Labour Economic*, Vol. 15, s. 78–95.
- Kugler, A. D. och Saint-Paul, G. (2004), "How do firing costs affect worker flows in a world with adverse selection?", *Journal of Labor Economics*, Vol. 22(3), s. 553–584.
- Kroft, K., Lange, F. och Notowidigdo, M. J. (2013), "Duration Dependence and Labor Market Conditions: Evidence from a Field Experiment", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 128(3) s. 1123–1167.
- Lazear, E. P. (1990), "Job Security Provision and Employment", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105(3), s. 699–726.
- Leuven, E. och Oosterbeek, H. (2004), "Evaluating the effect of tax deductions on training", *Journal of Labour Economics*, 22(2), s. 461–488.
- Martins, P. S. (2009), "Dismissal for Cause: The Difference that Just Eight Paragraphs Can Make", *Journal of Labor Economic*, Vol. 27(2), s. 257–279.
- Müller, N. och Behringer, F. (2012), "Subsidies and Levies as Policy Instruments to Encourage Employer-Provided Training", OECD Education Working Papers No. 80.
- Nickell, S. och Layard, R. (1999), "Labor market institutions and economic performance", i *Handbook of Labor Economics*, Orelly Ashenfelter och David Card (reds), s. 3029–3084, Amsterdam: North-Holland.
- OECD (2004), *Co-Financing Lifelong Learning – Towards a Systemic Approach*, Paris.
- OECD (2015), "Employment outlook", Paris.

- OECD (2019), "Individual Learning Accounts; Panacea or Pandora's Box?", OECD Publishing, Paris.
- Olofsson, J. och Wadensjö, E. (2020). Vuxenutbildning för arbetsmarknaden. Underlagsrapport till utredningen om en moderniserad arbetsrätt SOU 2020:30.
- Olsson, M. (2009), "Employment protection and sickness absence", *Labour Economics*, Vol. 16, s. 208–214.
- Olsson, M. (2017), "Direct and cross effects of employment protection: The case of parental Childcare", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 119(4), s. 1105–1128.
- Pierre, G. och Scarpetta, S. (2013), "Do firms make greater use of training and temporary employment when labor adjustment costs are high?", *IZA Journal of Labor Policy*. Vol. 2(15), s. 2–15.
- Pissarides, C. (2001), "Employment protection", *Labour Economics*, Vol.8, s. 131–159.
- Saco (2013), "LAS i förändring – ett kunskapsunderlag om anställningsskydd, kompetens och omställning", SACO.
- SCB (2018), "Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning", Temarapport 2018:1. Utbildning.
- SCB (2019), "Arbetsmarknadssituationen för flyktingar och flyktinganhöriga 2010–2018", SCB. Statistiska meddelanden AM 110 SM 1901.
- Schivardi, F. och Torrini, R. (2008), "Identifying the effects of firing restrictions through size-contingent differences in regulation", *Labour Economics*, Vol. 15, s. 482–511.
- Skedinger, P. (2008), *Effekter av anställningsskyddet. Vad säger forskningen?* SNS Förlag.
- Skedinger, P. (2011), "Employment consequences of employment protection legislation", *Nordic Economic Policy Review*, nr. 1/2011, s. 45–90.
- Skedinger, P. (2018), "Non-standard employment in Sweden", *De Economist*, Vol. 166(4), s. 433–454.
- Smith, A. and Billett S. (2005), "Getting Employers to Spend More on Training: Lessons from Overseas", i K. Ball (red.), *Funding and Financing of Vocational Education and Training*, Adelaide, National Centre for Vocational Education Research.

- Stanfield, C., Sloan, J., Cox, A. och Stone I. (2009), "Review of Employer Collective Measures", Final Report, Evidence Report 10, UK Commission for Employment and Skills, London.
- Stenberg, A. (2019), "Kan utbildningar för vuxna påverka jobbchanser och inkomster?", Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2019, SOU 2019:48.
- SOU 2000:119, "Individuellt kompetenssparande – med start år 2002".
- Uddén Sunnegård, E. (2017), *Är anställningsskyddet ett hinder för hög produktivitet? En internationell översikt*, Ratio.
- Waenerlund, A-K., Virtanen, P och Hammarström, A. (2011), "Is temporary employment related to health status? Analysis of the Northern Swedish cohort", *Scandinavian Journal of Public Health*, Vol. 39, s. 533–539.
- Walette, M. (2004), "Temporary Jobs in Sweden: Incidence, Exit, and On-the-Job Training", Lund Economic Studies no. 20, Lunds universitet.
- Wingborg, M. (2019), "Fler otrygga jobb och färre fackligt anslutna. Statistik och analyser för åren 2005–2018", Arena Idé.

GÄLLANDE RÄTT I RELEVANTA DELAR

5 Lagregler om turordning vid uppsägning

5.1 En historisk utblick

5.1.1 Bakgrund

Regler om vad som ska gälla vid en övertalighet i arbetsgivarens verksamhet fanns i Sverige fram till början av 1970-talet uteslutande i kollektivavtal. Lagstiftningsarbetet på anställningsskyddets område inleddes med att det i slutet av 1960-talet tillsattes en utredning som bland annat hade i uppdrag att allsidigt se över anställningstryggheten med särskild tonvikt på äldre arbetstagares situation.¹ Ett framträdande skäl bakom tillsättandet av utredningen, och den lagstiftning som utredningens förslag ledde fram till, var det utsatta läge som äldre arbetstagare och vissa andra särskilda grupper av arbetstagare bedömdes ha hamnat i på grund av den pågående strukturomvandlingen både på arbetsmarknaden och inom näringslivet i Sverige.² Det ansågs dock också vara angeläget att allmänt stärka anställningstryggheten genom lagstiftning.

Äldre arbetstagares situation på arbetsmarknaden bedömdes av lagstiftaren vara så allvarlig att det redan 1971, det vill säga innan den tillsatta utredningen hade slutfört sitt uppdrag, infördes lagstiftning i syfte att särskilt skydda äldre arbetstagare vid uppsägningar.³ Enligt den lagstiftningen hade arbetstagare över vissa angivna åldrar rätt till uppsägningstid och under vissa förutsättningar också företrädesrätt

¹ Utredningen brukar kallas den Åmanska utredningen och levererade förslag i två betänkanden, SOU 1973:7 och SOU 1973:56.

² Se prop. 1973:129 s. 18 ff. Det konstaterades att tillströmningen av ungdomar och kvinnor på arbetsmarknaden var hög och att det ökade antalet driftsinskränkningar som strukturförändringar inom näringslivet hade lett till hade inneburit en relativt sett hög arbetslöshet bland äldre. Statistik visade också att äldre personer hade längre arbetslöshetsperioder jämfört med andra grupper av arbetstagare.

³ Lagen (1971:199) om anställningsskydd för vissa arbetstagare.

till återanställning hos arbetsgivaren. Det gällde dock bara om uppsägningen var grundad på andra omständigheter än att arbetstagaren i väsentlig mån hade åsidosatt sina skyldigheter mot arbetsgivaren.

5.1.2 Anställningsskyddslagen

Den ovan nämnda lagstiftningen upphävdes den 1 juli 1974 samtidigt som lagen (1974:12) om anställningsskydd trädde i kraft. Genom den lagen infördes, vid sidan av bland annat ett krav på saklig grund för uppsägning, regler om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist samt vid permittering.⁴

Regleringen om turordning i 1974 års anställningsskyddslag tog sin utgångspunkt i att arbetstagare med längre anställningstid skulle ges företräde till fortsatt anställning framför arbetstagare med kortare anställningstid. Äldre arbetstagare gavs ett särskilt skydd genom att vid tillämpningen av turordningsbestämmelserna få tillgodoräkna sig en extra anställningsmånad per anställningsmånad som han eller hon hade påbörjat efter att ha fyllt 45 år. Arbetstagaren fick dock tillgodoräkna sig sammanlagt högst 60 sådana extra anställningsmånader.

Arbetstagarens ålder gavs också betydelse i det fallet att två eller flera arbetstagare har lika lång anställningstid hos arbetsgivaren, då arbetstagare med högre levnadsålder gavs företräde framför yngre arbetstagare.

Genom 1974 års anställningsskyddslag infördes också en rätt till företräde till återanställning för arbetstagare som blivit uppsagda på grund av arbetsbrist. Även den företrädesrätten gjordes på motsvarande sätt beroende av de uppsagda arbetstagarnas upparbetade anställningstid och ålder i förhållande till varandra.

Den 1 april 1982 ersattes 1974 års anställningsskyddslag med lagen (1982:80) om anställningsskydd (härefter anställningsskyddslagen). Turordningsbestämmelserna från 1974 års lag flyttades i sak oförändrade över till den nya lagen och placerades som i den tidigare lagen huvudsakligen i 22 §.

⁴ Det ska noteras att turordningsbestämmelserna i 1974 års anställningsskyddslag enligt en övergångsbestämmelse inte skulle tillämpas på det statliga området. Frågan om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist på statens område reglerades fram till kollektivavtalet TurA-S tillkomst 1984 i särskild lagstiftning eller i förordning.

5.1.3 Lagregeringens utveckling sedan 1982

Bortsett från en justering den 1 januari 1985, med innebörd att lagens turordningsbestämmelser inte ska tillämpas vid permitteringar, gjordes inga ändringar i 22 § anställningsskyddslagen förrän den 1 januari 1994. Då tillfördes paragrafen en rätt för arbetsgivaren att inom varje turordningskrets som drabbats av arbetsbrist undanta högst två arbetstagare som arbetsgivaren bedömde vara av särskild betydelse för den fortsatta driften. Denna möjlighet till undantag avskaffades den 1 januari 1995 för att åter införas den 1 januari 2001, dock med den begränsningen att undantagsmöjligheten bara gäller för arbetsgivare med högst tio arbetstagare och oavsett antalet turordningskretsar. De undantagna arbetstagarna ska vidare enligt den reglering som infördes 2001 ha särskild betydelse för den fortsatta verksamheten i stället för, som enligt 1994 års lagstiftning, driften.

Samtidigt med att undantagsmöjligheten återinfördes gjordes också ett tillägg till 22 § anställningsskyddslagen, med innebörd att endast den omständigheten att en arbetstagare har sin arbetsplats i sin bostad inte medför att den arbetsplatsen bildar en egen driftsenhet.

Den 1 juli 2007 ändrades anställningsskyddslagen genom att rätten avskaffades för arbetstagare som fyllt 45 år att vid tillämpningen av bland annat lagens turordningsregler tillgodoräkna sig extra anställningstid.

5.2 Övergripande om anställningsskyddet vid arbetsbrist

5.2.1 Begreppet arbetsbrist

Vissa av anställningsskyddslagens bestämmelser, däribland 22 § om turordning, är bara tillämpliga när en arbetsgivare står inför ett beslut om att säga upp arbetstagare på grund av arbetsbrist. Begreppet arbetsbrist definieras inte närmare i anställningsskyddslagen. Motsatsvis följer dock att en uppsägning är grundad på arbetsbrist om den beror på andra förhållanden än sådana som hänför sig till arbetstagaren personligen.

Inom svensk arbetsrätt är det en grundläggande princip att arbetsgivaren har rätt att organisera sin verksamhet på det sätt som

arbetsgivaren finner lämpligt. Genom medbestämmandelagen⁵ ges dock arbetstagarorganisationer en viss rätt till inflytande även i organisatoriska frågor, särskilt genom regleringen i 11–14 §§ om arbetsgivarens så kallade primära förhandlingskyldighet inför en viktigare förändring av verksamheten.

Med viss förenkling kan sägas att en uppsägning är grundad på arbetsbrist om den har sin bakgrund i att arbetsgivaren har beslutat i någon organisatorisk fråga inom ramen för företagsledningsrätten.⁶ Det saknar betydelse om beslutet är föranlett av exempelvis en minskad orderingång eller om arbetsgivaren av någon annan anledning har beslutat att bedriva den befintliga verksamheten i mindre omfattning eller på ett annat sätt än tidigare.

I begreppet arbetsbrist ligger inte bara att det på grund av arbetsgivarens beslut har uppstått brist på arbete i egentlig mening. Exempelvis har i Arbetsdomstolens praxis ett beslut om uppsägning som föranletts av att arbetstagaren inte har accepterat en av kostnadsskäl indragen bilförmån ansetts vara grundad på arbetsbrist.⁷ När det gäller uppsägningar som har sin bakgrund i att arbetstagaren inte har godtagit förändrade villkor för anställningen uppstår dock inte sällan gränsdragningsfrågor när det gäller om uppsägningen i själva verket varit grundad på omständigheter som är hänförliga till arbetstagaren personligen. Arbetsdomstolen har i sådana fall uttryckt att det rör sig om arbetsbrist om det är företagsekonomiska överväganden som lett till slutsatsen att verksamheten inte kan bära det aktuella villkoret. Är grunden för arbetsgivarens uppfattning i stället att verksamheten visserligen kan bära villkoret men att arbetstagaren inte presterar på en nivå som motiverar exempelvis en viss lön så rör det sig i princip om omständigheter som är hänförliga till henne eller honom personligen.⁸

Ett annat exempel på arbetsbrist som inte har sin bakgrund i brist på arbete i egentlig mening är att arbetsgivaren har beslutat att hela eller delar av verksamheten inte längre ska bedrivas med egna anställda, utan genom exempelvis anlita företag.

⁵ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

⁶ Företagsledningsrätten gäller även i offentlig verksamhet, även om det i sådana fall genom lag eller annan författning kan vara reglerat hur och i vilken omfattning en verksamhet ska bedrivas.

⁷ Se AD 1993 nr 61.

⁸ Se exempelvis AD 1994 nr 122.

Även om verksamheten ska bedrivas i samma omfattning som tidigare är i sådana fall de uppsägningar som sker av den befintliga personalen grundad på arbetsbrist i den mening som avses i anställningsskyddslagen.⁹

Med andra ord används uttrycket arbetsbrist som ett lagtekniskt begrepp och rymmer mer än vad som följer av allmänt språkbruk.

5.2.2 Arbetsbrist som saklig grund och arbetsgivarens omplaceringsskyldighet

Enligt 7 § första stycket anställningsskyddslagen krävs saklig grund för en uppsägning för att den ska vara giltig. Arbetsbrist hos arbetsgivaren godas i princip alltid som grund för en uppsägning, låt vara att det som berörts ovan kan uppstå gränsdragningsfrågor när det gäller om uppsägningen verkligen är grundad på arbetsbrist och inte på omständigheter som är hänförliga till arbetstagaren personligen.

Även om en av arbetsgivaren åberopad arbetsbrist i sig godtas som grund för en uppsägning föreligger enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen aldrig saklig grund om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. I denna omplaceringsskyldighet ligger att arbetsgivaren måste utreda om det finns några lediga arbeten som arbetstagaren skäligen bör erbjudas.

Omplaceringsskyldigheten enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen gäller lediga arbeten i hela arbetsgivarens verksamhet och även i fråga om arbete som inte omfattas av det befintliga anställningsavtalet. Enligt förarbetsuttalanden och Arbetsdomstolens praxis är det dock normalt inte skäligt att kräva av arbetsgivaren att arbetstagaren erbjuds omplacering till ett arbete som han eller hon saknar tillräckliga kvalifikationer för. Vad som ligger i begreppet tillräckliga kvalifikationer återkommer utredningen till senare i detta kapitel i samband med genomgången av anställningsskyddslagens turordningsregler.

⁹ Se AD 2003 nr 4.

5.2.3 Arbetsgivarens omplaceringsskyldighet i förhållande till turordningsreglerna

En fråga som kan uppstå i en arbetsbristsituation är hur arbetsgivarens omplaceringsskyldighet enligt 7 § anställningsskyddslagen förhåller sig till lagens turordningsbestämmelser. Finns ett eller flera lediga arbeten hos arbetsgivaren som berörda arbetstagare skäligen bör erbjudas inom ramen för omplaceringsskyldigheten kan fråga uppstå i vilken ordning erbjudanden om omplacering till lediga arbeten ska ske och vilken av arbetstagarna som ska erbjudas ett visst arbete. Ordningen i vilken omplaceringserbjudanden lämnas till berörda arbetstagare kan, utifrån hur anställningsskyddet vid en arbetsbrist i övrigt är uppbyggt, få konsekvenser för vilken eller vilka arbetstagare som slutligen kommer att beröras av en uppsägning.

Frågan om i vilken ordning erbjudanden inom ramen för arbetsgivarens omplaceringsskyldighet ska lämnas var länge omdiskuterad och rättsläget oklart. Särskilt utifrån Arbetsdomstolens avgöranden i AD 2009 nr 50 och AD 2011 nr 30 kan dock gällande rättsläge beskrivas enligt följande.

Erbjudanden till arbetstagare inom ramen för arbetsgivarens omplaceringsskyldighet enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen behöver inte ske i turordning. Så länge ett lämnat erbjudande om omplacering är skäligt, i den meningen att arbetstagaren vid en rättslig bedömning bör acceptera det, anses arbetsgivaren genom att lämna erbjudandet ha uppfyllt sin omplaceringsskyldighet avseende den arbetstagaren. Det finns saklig grund för uppsägning av arbetstagaren om han eller hon tackar nej till ett erbjudande om omplacering som han eller hon skäligen borde ha accepterat.

En tillämpning av turordningsbestämmelserna i 22 § anställningsskyddslagen aktualiseras alltså först när arbetsgivaren har fullgjort sin omplaceringsskyldighet och arbetsbristen ändå innebär att någon arbetstagare behöver sägas upp.

5.3 Möjligheten att hantera en arbetsbrist innan turordning

Av ordalydelsen i 22 § första stycket anställningsskyddslagen framgår att turordningsreglerna aktualiseras först när arbetsgivaren på grund av en arbetsbrist faktiskt står inför att fatta beslut om upp-

sägning av en eller flera arbetstagare.¹⁰ Ovan har beskrivits att arbetsgivaren har en skyldighet att försöka omplacera arbetstagare som berörs av en arbetsbrist innan en uppsägning anses vara sakligt grundad.

Innan frågan om arbetsgivarens omplaceringsskyldighet enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen och turordningsreglerna i 22 § samma lag aktualiseras finns dock andra sätt att lösa en övertalighet som har uppstått på grund av en förändring i arbetsgivarens organisation.

Som berörts ovan har arbetsgivare enligt bestämmelserna i 11–14 §§ medbestämmandelagen i regel en skyldighet att förhandla med berörda arbetstagarorganisationer inför en organisationsförändring. Denna primära förhandlingsskyldighet kan aktualiseras även inför arbetsgivarens beslut om förändringar av arbets- och anställningsförhållandena för någon av arbetstagarorganisationens medlemmar. Att reglerna i 11–14 §§ medbestämmandelagen ska tillämpas inför ett beslut om uppsägning på grund av arbetsbrist klargörs i 29 § anställningsskyddslagen.

Inom ramen för arbetsgivarens förhandlingar med berörda arbetstagarorganisationer finns utrymme att hitta lösningar när det gäller hur en organisatorisk förändring ska påverka personalsammansättningen. Att det mellan arbetsgivaren och berörda fackliga organisationer är möjligt att träffa avtal om en viss ordning för uppsägning som avviker från lagens turordningsregler återkommer utredningen till i kapitel 6.

En arbetsbrist kan också hanteras genom att arbetsgivaren med stöd av sin rätt att leda och fördela arbetet omplacerar en eller flera arbetstagare till någon annan del av verksamheten. Det ska dock noteras att ett ensidigt beslut från arbetsgivaren om omplacering eller förflyttning normalt endast kan ske inom ramen för anställningsavtalet. I fall där arbetsgivaren utan att inleda ett formellt uppsägningsförfarande vill omplacera en arbetstagare till arbete som ligger utanför arbetstagarens arbetskyldighet enligt anställningsavtalet krävs en överenskommelse med arbetstagaren om det.¹¹

¹⁰ Består arbetsbristen i att arbetsgivaren har beslutat att inte längre bedriva någon verksamhet med anställda blir det självfallet inte heller aktuellt att upprätta en turordning inför uppsägningarna.

¹¹ På statens område ska vid ett beslut om anställning tas hänsyn till reglerna om förtjänst och skicklighet samt skyldigheten att informera om anställningen. Dessa regler kan påverka

En övertalighet i verksamheten kan också lösas genom överenskommelser med enskilda arbetstagare om avslut av anställningen. Inte sällan erbjuds en arbetstagare som väljer att avsluta sin anställning arbetsbefrielse under sin uppsägningstid och i vissa fall ett avgångsvederlag. I fall där arbetstagaren börjar närma sig pensionsåldern kan en överenskommelse om avslut av anställningen innefatta viss utfyllnad av pension.

Eftersom det i de nu beskrivna fallen inte handlar om något ensidigt beslut om uppsägning av anställningsavtalet behöver arbetsgivaren inte förhålla sig till turordningsreglerna i 22 § anställningsskyddslagen. Erbjudanden om frivillig avgång eller omplacering i syfte att hantera en arbetsbrist behöver alltså inte lämnas i en viss ordning enligt dessa regler.

En arbetsbrist i verksamheten kan inte sällan också helt eller delvis lösas genom att tidsbegränsade anställningar löper ut utan att förnyas. Vidare kan arbetstagare som tillhör någon av de kategorier som anges i 1 § anställningsskyddslagen skiljas från sina anställningar utan att turordningsreglerna i 22 § anställningsskyddslagen behöver tillämpas. Det följer av att de på grund av undantagsbestämmelsen inte omfattas av anställningsskyddslagens bestämmelser.¹²

Sedan den 1 januari 2020 bör på motsvarande sätt arbetstagare som har fyllt 68 år kunna skiljas från sina anställningar utan att turordningsbestämmelserna över huvud taget blir tillämpliga. Det följer av att det enligt 33 § anställningsskyddslagen inte krävs någon saklig grund för en sådan uppsägning. Som utredningen återkommer till har dock lagstiftaren ansett det finnas behov av att uttryckligen ange att arbetstagare som har fyllt 68 år inte har rätt till företräde till fortsatt anställning med stöd av 22 § anställningsskyddslagen.¹³

möjligheten att träffa enskilda överenskommelser med arbetstagare om omplacering eftersom en sådan omplacering kan kräva ett nytt anställningsbeslut. Inom statlig verksamhet kan ett erbjudande om omplacering till ett arbete utanför arbetskyldigheten endast ske inom ramen för arbetsgivarens omplaceringskyldighet enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen.

¹² Se vidare avsnitt 5.4.2.

¹³ 33 b § anställningsskyddslagen, se prop. 2018/19:91 s. 67. Inte heller före den 1 januari i år krävdes någon särskild grund för att skilja en arbetstagare som fyllt, enligt den dåvarande regleringen, 67 år från sin anställning. Däremot var arbetsgivaren tvungen att före en viss tidpunkt lämna besked om att anställningen skulle upphöra för att så skulle ske vid utgången av den månad då arbetstagaren fyllde 67 år. Lämnades inget besked i tid krävdes återigen saklig grund för att kunna säga upp arbetstagaren, som dock i sådana fall inte hade företrädesrätt till fortsatt anställning enligt 22 § anställningsskyddslagen.

5.4 Huvuddragen i anställningsskyddslagens turordningsbestämmelser

5.4.1 Inledning

Som framgått i det föregående aktualiseras en tillämpning av turordningsbestämmelserna i 22 § anställningsskyddslagen bara när arbetsgivaren står inför ett beslut om uppsägning på grund av arbetsbrist. Regleringen bygger på att arbetstagarna konkurrerar med varandra om företräde till fortsatt anställning utifrån en turordning som fastställs enligt vissa i bestämmelsen angivna kriterier. Innan det blir aktuellt att över huvud taget tillämpa turordningsbestämmelserna kan, och i vissa fall ska, arbetsgivaren ha vidtagit andra åtgärder för att hantera arbetsbristen.

Enligt 2 § anställningsskyddslagen är det möjligt att under vissa förutsättningar avvika från 22 § anställningsskyddslagen genom kollektivavtal. Det innebär att det i kollektivavtal kan finnas regler om hur arbetstagares plats i turordningen ska bestämmas som helt eller delvis avviker från lagens. En genomgång av hur sådana regler kan se ut inom olika branscher och sektorer på svensk arbetsmarknad finns i avsnitt 6.2.

Anställningsskyddslagens reglering innebär att det också ofta är möjligt att i det enskilda fallet mellan kollektivavtalsbundna arbetsgivare och arbetstagarorganisationer komma överens om hur arbetstagarna ska turordnas. Resultatet av en sådan överenskommelse uppfyller normalt medbestämmandelagens formkrav för ett kollektivavtal och brukar kallas avtalsturlista.

I det följande avser utredningen dock att redogöra för huvuddragen i regleringen i 22 § anställningsskyddslagen och övrig lagreglering som har betydelse vid tillämpningen av den bestämmelsen. Vissa komponenter i turordningsbestämmelserna kommer att behandlas mer utförligt i samband med redogörelsen för utredningens överväganden och förslag i kapitel 14.

5.4.2 Arbetstagare som ska eller kan undantas från turordningen

Vissa kategorier arbetstagare är alltid undantagna

Som nämnts tidigare undantas enligt 1 § anställningsskyddslagen vissa angivna kategorier arbetstagare från lagens tillämpning. Det rör sig exempelvis om arbetstagare som bedöms ha en företagsledande ställning, arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj och arbetstagare som har en gymnasial lärlingsanställning.

Undantaget i 1 § anställningsskyddslagen innebär alltså att arbetstagare som hör till någon av de uppräknade kategorierna kan skiljas från sin anställning utan att turordningsbestämmelserna i lagen behöver iakttas. Undantagsbestämmelsen bör på motsvarande sätt innebära att sådana arbetstagare också ska undantas när turordningen bland arbetsgivarens arbetstagare bestäms. Arbetstagare som anställningsskyddslagen är tillämplig på kan alltså inte med stöd av 22 § anställningsskyddslagen åberopa någon rätt till fortsatt anställning på bekostnad av någon arbetstagare som tillhör de kategorier arbetstagare som anges i 1 § anställningsskyddslagen.

Arbetsgivarens rätt att undanta högst två arbetstagare

Av 22 § andra stycket anställningsskyddslagen följer en rätt för arbetsgivare med högst tio arbetstagare att innan turordningen fastställs undanta högst två av dessa arbetstagare från turordningen. De arbetstagare som har undantagits med stöd av bestämmelsen har företräde till fortsatt anställning. Vid beräkningen av antalet arbetstagare hos arbetsgivaren ska bortses från arbetstagare som enligt 1 § anställningsskyddslagen är undantagna från lagens tillämpning.

Möjligheten till undantag är uttryckligen begränsad till två arbetstagare oavsett antalet turordningskretsar. Det är alltså sammanlagt högst två arbetstagare som får undantas även om två eller flera turordningskretsar berörs av arbetsbristen. Som framgått i det föregående är det en skillnad i förhållande till den undantagsmöjlighet som gällde enligt 1994 års lagstiftning.

För att undantag ska få göras ska det röra sig om arbetstagare som arbetsgivaren bedömer vara av särskild betydelse för den fortsatta verksamheten. I praktiken innebär regleringen att arbetsgivaren fritt

får välja vilken eller vilka arbetstagare som ska undantas från turordningen. Någon överprövning av de skäl som arbetsgivaren anför för sin bedömning kan inte göras, såvida det inte görs gällande att arbetsgivarens agerande strider mot någon annan lagstiftning. Exempelvis får enligt diskrimineringslagen¹⁴ en arbetsgivare inte missgynna någon arbetstagare på ett sätt som har samband med någon av de diskrimineringsgrunder som anges i lagen, bland annat kön, ålder och funktionsnedsättning. Enligt 8 § medbestämmandelagen gäller också ett förbud mot åtgärder från arbetsgivarens sida om åtgärden är till skada för arbetstagaren och den har ett samband med att arbetstagaren har utnyttjat sin föreningsrätt enligt 7 § i den lagen.

5.4.3 En indelning av arbetstagarna i turordningskretsar

En indelning i driftsenheter

Bedriver arbetsgivaren verksamhet i fler än en driftsenhet fastställs enligt 22 § tredje stycket anställningsskyddslagen en turordning för varje sådan enhet för sig. Begreppet driftsenhet definieras inte i lagen, men av förarbetena framgår att det har en i huvudsak geografisk, fysisk innebörd. Som exempel på driftsenhet i lagens mening anges en fabrik, en restaurang eller en butik. Flera byggnader, exempelvis en fabrik och ett kontor, inom ett och samma inhängande område ska enligt förarbetena också normalt betraktas som en och samma driftsenhet.

Arbetsdomstolen har i sin praxis i huvudsak upprätthållit det geografiska synsätt på begreppet driftsenhet som förarbetena ger uttryck för. I vissa fall kan dock ett mer organisatoriskt angreppssätt få genomslag, nämligen i fall där det rör sig om verksamhet som bedrivs på olika platser utan något fast driftsställe. I sådana fall kan med driftsenhet avses den plats från vilken uppdragen utgår eller där verksamhetens administrativa funktioner finns. Ett sådant mer organisatoriskt sätt att bestämma vilka arbetstagare som ska ingå i en turordningskrets har sedan den 1 januari 2001 kommit till uttryck i 22 § tredje stycket anställningsskyddslagen, genom att endast den omständigheten att en arbetstagare har sin arbetsplats i bostaden inte ska medföra att den arbetsplatsen utgör en egen driftsenhet.

¹⁴ Diskrimineringslagen (2008:567).

En indelning i kollektivavtalsområden

Om arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av kollektivavtal ska turordningen inom driftsenheten fastställas för varje avtalsområde för sig. Det innebär i praktiken att arbetstagarna på en driftsenhet där det finns arbetsbrist ska delas upp utifrån det arbete de utför i förhållande till respektive kollektivavtals tillämpningsområde. Är arbetsgivaren kollektivavtalsbunden ska alltså normalt tjänstemän och arbetare bilda egna turordningskretsar. Ytterligare uppdelning kan aktualiseras i fall där arbetsgivaren har kollektivavtal som reglerar olika typer av tjänstemannaarbete eller olika typer av arbete som utförs av arbetare i verksamheten.

Arbetstagarorganisationers möjlighet att lägga samman kretsar

Arbetstagarparten i ett kollektivavtal kan begära att en gemensam turordning inom avtalsområdet fastställs för samtliga arbetsgivarens driftsenheter på orten. En sådan begäran om gemensam turordning ska ske senast i samband med förhandlingar enligt 29 § anställningsskyddslagen, det vill säga senast under de förhandlingar som arbetsgivaren är skyldig att påkalla med anledning av de förestående uppsägningarna enligt 11–14 §§ medbestämmandelagen.

Det är alltså orten som är den yttersta geografiska avgränsningen för hur stor en turordningskrets kan bli. Någon definition av begreppet ort finns inte i anställningsskyddslagen och begreppets innebörd berörs inte heller särskilt i förarbetena. Omständigheter som enligt Arbetsdomstolens praxis kan vara av betydelse vid bedömningen är om det kan betraktas vara fråga om en och samma eller olika befolkningkoncentrationer, om det finns obebyggda områden mellan de områden som ska bedömas, hur kommunikationerna mellan områdena ser ut och så vidare.

Begreppet ort är inte synonymt med kommun. Inom en kommun finns ofta flera områden som var för sig bildar orter i anställningsskyddslagens mening. Däremot verkar inte, utifrån vissa uttalanden i Arbetsdomstolens praxis, områden som är belägna i två olika kommuner kunna bilda en ort i nu aktuell betydelse.¹⁵

¹⁵ Se AD 1993 nr 99.

5.4.4 Placeringen av arbetstagare i turordning

En turordning med utgångspunkt i anställningstidens längd

När arbetstagare som inte är undantagna har delats in i turordningskretsar ska turordningen fastställas inom respektive krets där arbetsbristen finns. Utgångspunkten är enligt 22 § fjärde stycket anställningsskyddslagen att arbetstagare med längre anställningstid ges företräde till fortsatt anställning framför arbetstagare med kortare anställningstid.

Beräkningen av respektive arbetstagares anställningstid sker genom en tillämpning av 3 § anställningsskyddslagen. Det innebär att också anställningstid hos andra arbetsgivare i vissa fall ska tillgodoräknas arbetstagaren, nämligen när arbetstagarens anställning hos den befintliga arbetsgivaren har skett genom att han eller hon har bytt anställning från en annan arbetsgivare i samma koncern eller i samband med en sådan övergång av verksamhet som avses i 6 b § anställningsskyddslagen.

Har två eller flera arbetstagare lika lång anställningstid hos arbetsgivaren avgörs platsen i turordningen dem emellan genom att arbetstagare med högre ålder ges företräde framför arbetstagare med lägre ålder.

Ett krav på tillräckliga kvalifikationer

Om en arbetstagare endast efter omplacering kan beredas fortsatt arbete hos arbetsgivaren, gäller enligt 22 § fjärde stycket anställningsskyddslagen att han eller hon måste ha tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet. Ingen arbetstagare kan alltså med stöd av turordningsreglerna i 22 § anställningsskyddslagen göra anspråk på företräde till fortsatt anställning om han eller hon saknar tillräckliga kvalifikationer för något arbete som fortsättningsvis ska utföras av anställda hos arbetsgivaren.

Har arbetstagaren tillräckliga kvalifikationer för arbete som även efter driftsinskränkningen ska utföras hos arbetsgivaren kan dock alltså han eller hon göra anspråk på fortsatt anställning på bekostnad av en arbetstagare med kortare anställningstid, även om det skulle innebära att arbetstagaren med längre anställningstid måste omplaceras.

Kravet på tillräckliga kvalifikationer för att ges företräde genom omplacering innebär att arbetsgivaren redan enligt i dag gällande regler kan behöva se till att arbetstagaren utvecklar sin kompetens, något utredningen återkommer till i avsnitt 7.1.2. I begreppet tillräckliga kvalifikationer ligger nämligen inte att den arbetstagare som gör anspråk på att omplaceras omedelbart och utan upplärning måste kunna utföra det arbete som fortsatt kommer att utföras hos arbetsgivaren. Enligt Arbetsdomstolens praxis innebär begreppet att arbetstagaren ska ha de allmänna kvalifikationer som arbetsgivaren normalt kräver av den som söker arbetet i fråga. Viss upplärningstid och i vissa fall utbildningsinsatser måste accepteras av arbetsgivaren, däremot inte att den arbetstagare som med stöd av turordningsreglerna i övrigt gör anspråk på företräde till fortsatt anställning behöver utbilda sig för att erhålla den grundläggande yrkeskunskap som arbetet kräver.

Det är som utgångspunkt arbetsgivaren som bestämmer vilka kvalifikationskrav som gäller för ett visst arbete till vilket en omplacering skulle kunna vara aktuell. Vid sidan av rent formella meriter kan det röra sig om krav på exempelvis erfarenhet och viss kompetens, förutsatt att arbetsgivaren kan visa att motsvarande krav hade ställts upp och tillämpats om det hade rört sig om en nyanställning.¹⁶ Vidare kan i vissa fall arbetstagarens personliga egenskaper och lämplighet för den tjänst till vilken en omplacering är aktuell vägas in vid bedömningen av om han eller hon har tillräckliga kvalifikationer för arbetet.¹⁷

Om den tjänst en arbetstagare gör anspråk på omplacering till är nyinrättad eller efter en omorganisation har fått ett nytt innehåll gäller att de krav på kvalifikationer som arbetsgivaren uppställer inte framstår som obefogade eller överdrivna.¹⁸ I vissa fall kan Arbetsdomstolen, på motsvarande sätt som kan gälla vid påstående om att en uppsägning på grund av arbetsbrist i själva verket har skett av personliga skäl, göra en bedömning av skälen bakom organisationsförändringen. En organisationsförändring i form av ändrade kvalifikationskrav för en viss tjänst får inte framstå som en fingerad åtgärd

¹⁶ Se exempelvis AD 2018 nr 41.

¹⁷ Se exempelvis AD 2013 nr 11, där det dock ansågs saknas stöd för att arbetstagaren inte hade de egenskaper som krävdes.

¹⁸ AD 2011 nr 5.

i syfte att undvika att just den aktuella arbetstagaren ska kunna åberopa en rätt till fortsatt anställning med stöd av turordningsreglerna.¹⁹

Annan reglering som kan påverka turordningen

I avsnitt 5.4.2 ovan har kort beskrivits att vissa arbetstagare enligt 1 § anställningsskyddslagen inte omfattas av lagens turordningsbestämmelser och att arbetsgivaren enligt 22 § andra stycket samma lag har en möjlighet att undanta högst två arbetstagare innan turordningen fastställs. Det finns därutöver vissa regler i både anställningsskyddslagen och annan lagstiftning som kan påverka hur fastställandet av turordningen enligt 22 § anställningsskyddslagen faller ut oberoende av arbetstagarens anställningstid.

Av 33 b § anställningsskyddslagen följer, som nämnts tidigare, att arbetstagare som har fyllt 68 år inte har någon företrädesrätt enligt 22 § anställningsskyddslagen.²⁰ Det bör innebära att sådana arbetstagare hamnar längst ned på turordningslistan och alltså inte tillåts konkurrera ut någon arbetstagare som inte har nått upp till den angivna åldern. Genom att det inte ställs krav på saklig grund för uppsägning av arbetstagare som har fyllt 68 år bör dock en för arbetsgivaren enklare hantering ofta vara att innan en eventuell turordning fastställs säga upp dessa arbetstagare utan att åberopa arbetsbrist som grund för åtgärden.

Av 23 § anställningsskyddslagen följer att arbetstagare med nedsett arbetsförmåga under vissa angivna förutsättningar kan ha företräde till fortsatt arbete oberoende av turordningen. Om en sådan arbetstagare genom en tillämpning av 22 § anställningsskyddslagen hamnar bland de arbetstagare som ska sägas upp innebär 23 § alltså att han eller hon ändå kan ha företräde till fortsatt anställning på bekostnad av en arbetstagare med längre anställningstid.

Enligt 8 § första stycket förtroendemannalagen²¹ ska också eventuella fackliga förtroendemän i den lagens mening utan hinder av 22 § anställningsskyddslagen ges företräde till fortsatt anställning, under förutsättning att det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen. Även en tillämpning av 8 § för-

¹⁹ Se exempelvis AD 1999 nr 98.

²⁰ Den 1 januari 2023 höjs åldersgränsen i bl.a. 33 b § anställningsskyddslagen till 69 år (SFS 2019:529).

²¹ Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

troendemannalagen blir systematiskt sett aktuell först om den arbetstagare som har uppdrag som facklig förtroendemann på grund av sin kortare anställningstid genom en tillämpning av 22 § anställningsskyddslagen tillhör de arbetstagare som kommer att sägas upp. Också för arbetstagare med uppdrag som förtroendemann gäller kravet på tillräckliga kvalifikationer om arbetstagaren endast efter omplacering kan beredas fortsatt arbete hos arbetsgivaren.

Bestämmelsen i förtroendemannalagen syftar till att skydda den fackliga verksamheten på arbetsplatsen. Det är därför den arbetstagarorganisation som har utsett den fackliga förtroendemannen som har att åberopa att det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten att förtroendemannen får behålla sitt arbete trots turordningsbestämmelserna. Av 9 § förtroendemannalagen framgår att arbetstagarorganisationen har så kallat tolkningsföreträde i en eventuell tvist rörande om företrädesrätt enligt 8 § förtroendemannalagen föreligger eller inte.

I detta sammanhang ska även 12 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) kort beröras. Av bestämmelsen framgår att det vid bestämmandet av platsen i turordningen enligt anställningsskyddslagen på statens område ska tas hänsyn också till kravet att myndigheten på ett riktigt sätt fullgör sina rättsskipnings- eller förvaltningsuppgifter. Regeln har sitt ursprung i statstjänstemannalagen och intogs i den nuvarande lagen trots att den utredning som utarbetat lagförslagen och flera remissinstanser ansåg att den borde slopas. Lagstiftaren ansåg att bestämmelsen alltjämt var relevant för att uttrycka att allmänhetens intresse av en fungerande förvaltning och rättsskipning ska sättas i första hand.²²

Av förarbetena framgår att 12 § LOA syftar till att skydda den av arbetsbrist drabbade statliga verksamheten inte bara mot ett visst utfall vid placeringen av arbetstagarna i turordning utan även mot att myndigheten i egenskap av arbetsgivare själv genom undantagsmöjligheten i det nuvarande andra stycket i 22 § anställningsskyddslagen undantar vissa arbetstagare från turordningen.²³

²² Prop. 1993/94:65 s. 63.

²³ Prop. 1993/94:65 s. 63.

5.4.5 Sanktioner vid brott mot turordningsreglerna

Enligt 34 § anställningsskyddslagen kan en uppsägning inte ogiltigförklaras enbart på grund av att den strider mot turordningsreglerna. Angrips uppsägningen enbart på den grunden att arbetstagaren enligt turordningsreglerna har haft företrädesrätt till fortsatt anställning kan sanktionen för arbetsgivaren endast bli ekonomiskt och allmänt skadestånd enligt 38 § anställningsskyddslagen.

Har uppsägning på grund av arbetsbrist skett av en facklig förtroendemans trots att han eller hon har haft företrädesrätt till fortsatt anställning enligt 8 § förtroendemannalagen ska dock på yrkande av förtroendemannen uppsägningen ogiltigförklaras med stöd av den bestämmelsens andra stycke.

5.5 Sammanfattning

Turordningsreglernas syfte och regleringens utveckling

Turordningsbestämmelser har funnits i anställningsskyddslagen sedan den ursprungligen infördes 1974. Ett framträdande syfte med regleringen var att särskilt skydda äldre och vissa andra kategorier arbetstagare i situationer där en arbetsgivare står inför uppsägningar på grund av en övertalighet i verksamheten. Den tidigare gällande rätten att vid tillämpningen av turordningsbestämmelserna tillgodoräkna sig extra anställningstid för arbetstagare som fyllt 45 år avskaffades 2007. Turordningsreglerna kan dock sägas alltjämt särskilt gynna äldre arbetstagare, eftersom det kan antas att en äldre arbetstagare ofta har upparbetat en längre anställningstid jämfört med en yngre arbetstagare. Äldre arbetstagare skyddas också direkt genom att ges företräde till fortsatt anställning framför yngre arbetstagare om de i övrigt skulle ha samma plats i turordningen. När väl arbetsgivaren har fyllt 68 år upphör dock all företrädesrätt till fortsatt anställning enligt turordningsbestämmelserna.

Turordningsreglerna tillämpas vid uppsägning på grund av arbetsbrist

Anställningsskyddslagens turordningsbestämmelser aktualiseras bara när uppsägningar ska ske på grund av arbetsbrist. Det är som utgångspunkt arbetsgivaren som i kraft av sin företagsledningsrätt

avgör när en arbetsbrist föreligger i verksamheten, även om arbetstagarorganisationer genom regleringen i medbestämmandelagen har viss rätt till inflytande inför sådana beslut om förändringar i verksamheten som kan innebära att en arbetsbrist uppstår. Arbetsbrist är ett rättstekniskt begrepp som – med viss förenkling – innefattar alla omständigheter som inte är hänförliga till arbetstagaren personligen utan har sin bakgrund i att arbetsgivaren har fattat beslut om någon organisatorisk förändring av verksamheten.

Arbetsgivaren har möjlighet att hantera en arbetsbrist på olika sätt utan att turordningsbestämmelserna blir tillämpliga. Arbetsgivaren kan exempelvis genom ensidiga beslut inom ramen för arbetsledningsrätten eller genom enskilda överenskommelser omplacera en eller flera arbetstagare till annat arbete. Även överenskommelser med en eller flera arbetstagare om avslut av anställningen är möjliga att träffa utan att ta hänsyn behöver tas till turordningsbestämmelserna.

Arbetsgivaren kan också ha en *skyldighet* att erbjuda arbetstagaren en omplacering innan en uppsägning sker. Om det skäligen kan krävas att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig föreligger nämligen inte saklig grund för uppsägning av arbetstagaren. Inte heller erbjudanden som lämnas inom ramen för denna omplaceringsskyldighet behöver lämnas i viss ordning enligt anställningsskyddslagens turordningsbestämmelser.

Först om en övertalighet kvarstår efter att arbetsgivaren har försökt att hantera arbetsbristen på annat sätt aktualiseras en tillämpning av anställningsskyddslagens turordningsbestämmelser. Genom en tillämpning av dessa bestämmelser avgörs frågan om vilken eller vilka arbetstagare som slutligt kommer att sägas upp på grund av arbetsbristen.

En indelning i turordningskretsar

Turordningsreglerna i anställningsskyddslagen bygger på att arbetsgivarens arbetstagare i ett första steg delas in i turordningskretsar. Bedriver arbetsgivaren verksamhet i flera driftsenheter ska arbetstagarna i respektive driftsenhet bilda egna turordningskretsar. Är eller brukar arbetsgivaren vara bunden av kollektivavtal ska arbetstagare som utför arbete inom ramen för kollektivavtalets eller

kollektivavtalens tillämpningsområde bilda egna turordningskretsar inom respektive driftsenhet. Arbetstagarparten i kollektivavtalet kan i dessa fall begära att samtliga driftsenheter på en och samma ort ska läggas samman och att alla arbetsgivarens arbetstagare på orten som arbetar inom kollektivavtalets tillämpningsområde därmed ska bilda en gemensam turordningskrets.

Fastställande av turordningen

I den eller de turordningskretsar där arbetsbristen finns ska därefter en turordning fastställas, där arbetstagare med längre anställningstid hos arbetsgivaren ges företräde till fortsatt anställning framför arbetstagare med kortare anställningstid. För arbetstagare som innehar ett arbete som på grund av arbetsbristen inte längre ska finnas kvar i verksamheten krävs dock att han eller hon utöver en längre anställningstid också har tillräckliga kvalifikationer för det arbete som utförs av arbetstagare med kortare anställningstid och som fortsatt ska utföras hos arbetsgivaren.

Undantag från turordningen och företräde i vissa fall

Vissa arbetstagare ska eller kan undantas från turordningen, vilket innebär att de inte enligt turordningsbestämmelserna kommer att tillhöra de arbetstagare som ska sägas upp på grund av en arbetsbrist i verksamheten. Det gäller arbetstagare som tillhör någon av de kategorier som är undantagna från anställningsskyddslagens tillämpningsområde, exempelvis arbetstagare med företagsledande ställning eller som tillhör arbetsgivarens familj. Arbetsgivare med högst tio arbetstagare har en möjlighet att från turordningen undanta högst två arbetstagare som enligt arbetsgivarens bedömning är av särskild betydelse för den fortsatta verksamheten.

Vidare kan vissa arbetstagare som inte är undantagna från turordningen under vissa förutsättningar ändå ha företräde till fortsatt anställning oberoende av deras anställningstid. Det rör sig om fackliga förtroendemän samt om arbetstagare som till följd av nedsatt arbetsförmåga har beretts särskild sysselsättning hos arbetsgivaren.

Sanktionen för brott mot turordningen är skadestånd

Uppsägningar som enbart angrips med stöd av turordningsbestämmelserna i anställningsskyddslagen kan inte ogiltigförklaras. Har en arbetstagare sagts upp på grund av en felaktigt upprättad turordning är den sanktion som kan bli aktuell skadestånd motsvarande arbetstagarens ekonomiska förlust samt för den kränkning som brottet mot turordningsbestämmelserna har inneburit.

Referenser

Rättsfall

AD 1993 nr 61
AD 1993 nr 99
AD 1994 nr 122
AD 1999 nr 98
AD 2003 nr 4
AD 2009 nr 50
AD 2011 nr 5
AD 2011 nr 30
AD 2013 nr 11
AD 2018 nr 41

Offentligt tryck

Prop. 1973:129 med förslag till lag om anställningsskydd m.m.
Prop. 1993/94:65 En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.
Prop. 2018/19:91 Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69 år.
SOU 1973:7 Trygghet i anställningen, huvudbetänkande.
SOU 1973:56 Trygghet i anställningen, delbetänkande.

6 Kollektivavtalsbestämmelser om turordning vid uppsägning

6.1 Möjligheten att avvika från anställningsskyddslagen genom avtal

Kollektivavtal

Det får enligt 2 § tredje och fjärde styckena göras avvikelser från flera av anställningsskyddslagens¹ bestämmelser genom kollektivavtal, även genom så kallade hängavtal.² En av de bestämmelser i lagen som det får göras avsteg från är 22 § om turordning vid uppsägning. Numera följer direkt av 2 § anställningsskyddslagen att såväl central som lokal arbetstagarorganisation kan avtala om andra bestämmelser än de som gäller enligt 22 §. För att det på lokal nivå med rättslig verkan ska kunna avtalas om avsteg från lagens turordningsbestämmelser krävs dock att avtalet på arbetstagersidan har godkänts av en central organisation eller att det annars mellan parterna i andra frågor gäller ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central organisation eller att ett sådant kollektivavtal tillfälligt inte gäller.

Både de centrala och de lokala parterna kan alltså ingå avtal om turordning som avviker från lagens turordningsbestämmelser. Både på central och lokal nivå kan sådana avtal innehålla kriterier för hur turordningen ska bestämmas som helt eller delvis ersätter lagens bestämmelser. Vanliga exempel i avtal är att indelningen i turordningskretsar ska ske på ett sätt som avviker från 22 § tredje stycket anställningsskyddslagen.

¹ Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

² Ett hängavtal är ett kollektivavtal mellan en arbetsgivare och en arbetstagarorganisation där arbetsgivaren förbinder sig att tillämpa förbundsavtalet för branschen utan att vara medlem i arbetsgivarorganisationen.

Överenskommelser om turordning med anledning av arbetsbrist på arbetsplatsen kan också ske i enskilda fall mellan en arbetsgivare och en facklig organisation och då vanligen på lokal nivå. Parterna kommer då överens om att arbetstagarna med anledning av den aktuella arbetsbristen ska sägas upp i en ordning som avviker från det som hade blivit resultatet av en ren tillämpning av lagens bestämmelser eller eventuella generella bestämmelser i kollektivavtal. Man brukar då tala om att parterna upprättar en avtalsturlista.

Rättsverkningarna av en avtalsturlista skiljer sig från en situation där en arbetsgivare ensidigt vid en uppsägning beslutar om turordningen. Det är exempelvis inte möjligt för en enskild arbetstagare att föra talan om skadestånd enligt anställningsskyddslagen när de lokala parterna har kommit överens om en turordning enligt en avtalsturlista. Varken turordningsbestämmelser eller avtalsturlistor får dock strida mot diskrimineringslagstiftningen eller god sed på arbetsmarknaden.

I 6 § medbestämmandelagen³ definieras lokal respektive central arbetstagarorganisation. Med en lokal organisation avses en sådan sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivare, exempelvis klubb, sektion eller lokalavdelning, medan förbund eller därmed jämförlig sammanslutning av arbetstagare är en central organisation.⁴

Kollektivavtal som har slutits av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation binder de arbetstagare som är medlemmar i de avtalslutande organisationerna enligt 26 § medbestämmandelagen. Kollektivavtalet får dock betydelse även för oorganiserade arbetstagare och arbetstagare som är medlemmar i en annan arbetstagarorganisation än den som är avtalsbärande. En arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal får enligt 2 § sjätte stycket anställningsskyddslagen tillämpa avtalet även på övriga arbetstagare. Det förutsätter emellertid att arbetstagarna sysselsätts i sådant arbete som avses med avtalet.

Vid ett permanent avtalslöst tillstånd är rättsläget mer osäkert men utgångspunkten får antas vara att anställningsskyddslagens bestämmelser ska tillämpas fullt ut. En arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal anses inte kunna tillämpa det kollektivavtal

³ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

⁴ Prop. 1975/76:105 s. 341.

för branschen som har ersatt anställningsskyddslagens regler även om avtalet skulle vara normerande i övrigt på arbetsplatsen.⁵

Anställningsavtal

Möjligheterna till avsteg från 22 § anställningsskyddslagen gäller inte avtal mellan en arbetsgivare och en enskild arbetstagare om det är till nackdel för arbetstagaren. I 2 § andra stycket anställningsskyddslagen anges att ett avtal är ogiltigt i den mån det upphäver eller inskränker arbetstagarens rättigheter enligt lagen. Om ett avtalsvillkor begränsar eller helt tar bort en förmån för arbetstagaren är avtalet ogiltigt i den delen. Det nu sagda utesluter dock inte att det finns andra möjligheter att reglera ett starkare anställningsskydd för en viss arbetstagare, exempelvis genom att arbetsgivaren förbinder sig att inte säga upp en anställning förrän efter ett visst datum.⁶

En arbetsgivare kan även komma överens med en arbetstagare om att anställningen ska upphöra, ofta i kombination med ett erbjudande om ett avgångsvederlag eller någon annan förmån. En sådan överenskommelse med en enskild arbetstagare bedöms inte i en uppkommen arbetsbristsituation strida mot 2 § anställningsskyddslagen.

6.2 Utformningen av kollektivavtalens reglering om turordning

I följande avsnitt kommer några olika regleringar om turordning i kollektivavtal att presenteras översiktligt. Antalet centrala kollektivavtal på den svenska arbetsmarknaden är relativt stort och avtalen kan dessutom förändras allt eftersom arbetsmarknadens parter förhandlar fram avtal med nytt innehåll.⁷ Av samtliga kollektivavtal har därför ett urval gjorts tillsammans med företrädare för arbetsmarknadens parter som har ingått i utredningens referensgrupp. Avtalen som behandlas i framställningen har en avtalstid som löper under 2019 om inget annat anges. Bestämmelser om turordning är inte sällan en del av det centrala kollektivavtalet om löner och

⁵ Lunning & Toijer, s. 127, Calleman, *Turordning vid uppsägning*, s. 230–231.

⁶ Lunning & Toijer, s. 111–113, Calleman, *Turordning vid uppsägning*, s. 227–228.

⁷ Den 31 december 2019 fanns 683 centrala kollektivavtal på den svenska arbetsmarknaden enligt Medlingsinstitutets årsrapport *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2019*.

allmänna anställningsvillkor för branschen som kollektivavtalsbundna arbetsgivare har att följa generellt. Det förekommer dock även särskilda kollektivavtal som innehåller enbart turordningsregler, såsom det inom den statliga sektorn gällande TurA-S.

Avtalsbestämmelserna kan med fördel jämföras och analyseras utifrån anställningsskyddslagens bestämmelser men också mellan olika sektorer och branscher samt när det gäller eventuella förändringar över tid. Några komponenter i kollektivavtalens bestämmelser som innebär avvikelser i förhållande till lagen uppmärksammas särskilt. Det rör sig om möjligheten för arbetsgivare med högst tio arbetstagare att undanta högst två arbetstagare innan turordningen fastställs, indelningen i turordningskretsar och begreppet driftsenhet, betydelsen av arbetstagarnas sammanlagda anställningstid i förhållande till verksamhetens behov samt betydelsen av att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för att beredas fortsatt arbete hos arbetsgivaren. En ytterligare komponent som tas upp är utrymmet för lokala parter att göra avsteg från det centrala kollektivavtalet.

6.2.1 Avtalsbestämmelser för statlig sektor

Inledning

För statligt anställda finns turordningsbestämmelser i avtal om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S). Antalet anställda inom den statliga sektorn är 268 000.⁸

Utgångspunkten för avtalet är att turordningen vid uppsägning, med avvikelse från 22 § tredje stycket anställningsskyddslagen, ska omfatta arbetstagare med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter hos myndigheten på den ort där arbetsbristen finns. Därmed finns en särreglering inom den statliga sektorn avseende hur turordningskretsarna ska avgränsas. Avtalsbestämmelserna balanseras av omställningsavtalet där arbetsgivarens skyldigheter att medverka till att berörda arbetstagare kan ställa om till annat arbete regleras. I övrigt gäller anställningsskyddslagens bestämmelser där turordningen bestäms utifrån anställningstid och i andra hand ålder. Kan en arbetstagare beredas fortsatt anställning endast efter en omplacering gäller

⁸ *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2019* – Medlingsinstitutets årsrapport, s. 189.

att arbetstagaren ska ha tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet.

I huvudsak jämförbara arbetsuppgifter

Det statliga avtalets centrala begrepp i 3 §, ”i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter”, har tolkats i ett stort antal avgöranden i Arbetsdomstolen.⁹ Begreppet har getts en relativt vidsträckt tolkning eftersom ju snävare man tolkar uttrycket desto mer uttunnat blir det skydd för anställningen som följer av arbetstagarens längre anställningstid. Det ska vidare göras en jämförelse mellan de arbetsuppgifter som arbetstagarna faktiskt utför vid den tidpunkt då uppsägningen blir aktuell, såvida det inte enbart rör sig om tillfälliga arbetssysslor.¹⁰

Bestämmelsen i 3 § TurA-S har sitt ursprung i den numera upphävda statstjänstemannalagen, vars turordningsregler i statlig verksamhet tillämpades i stället för regleringen i 1974 års anställningsskyddslag. Enligt anställningsskyddslagen (numera 22 § tredje stycket) ska arbetstagarna vid uppsägning på grund av arbetsbrist delas in i turordningskretsar utifrån begreppen driftsenhet och kollektivavtalsområde. Enligt förarbetena ansågs det dock inte lämpligt att på statens område utgå från en turordningskrets som omfattar myndigheten eller förvaltningsenheten. Inte heller ansågs det lämpligt att generellt avgränsa en turordningskrets med utgångspunkt i kollektivavtalsområde, eftersom ett och samma statliga kollektivavtal i normalfallet gäller för så gott som alla arbetstagare hos en myndighet, oavsett deras yrkestillhörighet och arbetsuppgifter.

I stället ansågs det vara mer ändamålsenligt att avgränsa turordningskretsen utifrån de arbetsuppgifter som arbetsbristen avser. De tjänstemän som därmed kom att tillhöra samma turordningskrets var de med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter, med vilket avsågs ”arbetsuppgifter som i stort sett är av jämförbar beskaffenhet och inriktning”.¹¹ Senare överfördes bestämmelsen om turordningskretsen från statstjänstemannalagen till förordningen (1976:865) om vissa turordningsfrågor i statligt reglerad anställning m.m. I förord-

⁹ Se t.ex. AD 1977 nr 41, AD 1977 nr 59, AD 1998 nr 136, 2004 nr 103, AD 2010 nr 94.

¹⁰ Se t.ex. AD 1992 nr 90, AD 1998 nr 50, AD 2004 nr 103.

¹¹ Prop. 1974:174 s. 54.

ningen gjordes bestämmelsen dispositiv. År 1984 upptogs bestämmelsen i 3 § i kollektivavtalet TurA-S och förordningen upphörde att gälla. I samband med att turordningen reglerades i kollektivavtalet gjordes det även ett tillägg om en avgränsning av turordningskretsen till myndigheten på den ort där arbetsbristen finns.

Det centrala avtalet ger utrymme för de lokala parterna, det vill säga arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen, att träffa kollektivavtal om turordningen vid uppsägning. Ett sådant avtal kan innebära att turordningen i stället ska omfatta arbetstagare med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter vid en del av myndigheten på en viss ort, delar av myndigheten på mer än en ort eller myndigheten i dess helhet.

Verksamhetens behov

När en arbetstagers plats i turordningen ska bestämmas inom det statliga området, ska all anställningstid hos staten räknas oberoende av anställningsform. Om det finns särskilda skäl, får även anställningstid hos annan arbetsgivare än staten räknas med. En ytterligare fråga är om verksamhetens behov uttryckligen enligt avtalet ska tillmätas någon betydelse utöver arbetstagarnas sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. En sådan reglering finns inte angiven i kollektivavtalet TurA-S. Indirekt kan emellertid verksamhetens behov få genomslag. Avsikten vid en driftsinskränkning är enligt parterna i avtalet att ta verksamhetens behov och förutsättningar som utgångspunkt vid turordningen.

Det finns också, som berörts tidigare, en bestämmelse som rör verksamhetens behov i lagen (1994:260) om offentlig anställning. I lagens 12 § anges att det vid bestämmandet av en arbetstagers plats i turordning för uppsägning ska tas hänsyn till kravet att myndigheten på ett riktigt sätt fullgör sina rättskipnings- och förvaltningsuppgifter.

6.2.2 Avtalsbestämmelser för den kommunala och regionala sektorn

Inom kommuner och regioner finns 1 210 000 arbetstagare.¹² Ytterligare omkring 100 000 arbetstagare är anställda hos kommunnära företag.¹³

Arbets- och anställningsvillkoren för arbetstagare hos kommuner, regioner och kommunnära företag regleras huvudsakligen i kollektivavtalet Allmänna bestämmelser (AB). Därtill finns även omställningsavtalet KOM-KR för sektorn som ett komplement vid omställning. Allmänna bestämmelser utgör en del av den vid varje tidpunkt gällande huvudöverenskommelsen om lön och allmänna anställningsvillkor (HÖK) som Sveriges kommuner och regioner¹⁴ och Sobona tecknar med ett antal centrala organisationer eller sammanslutningar av organisationer på arbetstagersidan.

Formellt binds respektive kommun och region av HÖK genom att träffa lokalt kollektivavtal om lön och allmänna anställningsvillkor (LOK) med respektive arbetstagarorganisation eller sammanslutning av organisationer på lokal nivå. För företag som är medlem i Sobona ska dock bland annat Allmänna bestämmelser tillämpas redan genom HÖK, det vill säga det krävs inte något upprättande av ett särskilt lokalt kollektivavtal. När det gäller kommunnära företag tillämpas flertalet regler i Allmänna bestämmelser också enligt särskilda överenskommelser om lön och anställningsvillkor (ÖLA) mellan Sobona och ett antal fackliga organisationer inom LO som inte också tecknar huvudöverenskommelse med Sobona.

Villkoren i Allmänna bestämmelser tillämpas alltså på strax över en miljon arbetstagare och innehåller bland annat regler om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist.¹⁵ Sedan den 1 maj 2020 tillämpas turordningsbestämmelserna i AB 20. Dessa regler motsvarar, med några justeringar, de turordningsbestämmelser som enligt AB 17 tillämpades under en treårig försöksperiod.

Regleringen i AB 20 innebär en avvikelse i förhållande till 22 § anställningsskyddslagen när det gäller hur turordningskretsen ska

¹² *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2019* – Medlingsinstitutets årsrapport, s. 189.

¹³ Med kommunnära företag avses här företag som är medlemmar i Sobona – Kommunala företagens arbetsgivarorganisation, www.sobona.se.

¹⁴ SKR. För den 1 januari 2020 hette organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

¹⁵ För vissa kategorier arbetstagare finns i bilagor till Allmänna bestämmelser särskilda regler om turordning som inte närmare kommer att beröras här.

bestämmas. Enligt denna reglering ska inom driftsenheten i stället fastställas en turordning för grupp av arbetstagare som har befattningar med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter oavsett facklig tillhörighet.¹⁶ I en anmärkning till avtalstexten anges att det med begreppet i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter avses befattningar vars innehåll och kompetenskrav är sådana att dess innehavare kan utföra de arbetsuppgifter som ingår i de befattningar som jämförs.

En arbetstagarorganisation kan begära sammanläggning av högst tre driftsenheter inom förvaltningsområdet på samma ort där arbetsbristen aktualiserats. Berörs flera arbetstagarorganisationers medlemmar av arbetsbristen ska dessa organisationer gemensamt meddela arbetsgivaren inom en viss tid vilka driftsenheter som ska läggas samman.

Om det efter en sammanläggning av driftsenheter enligt bestämmelsen framgår att endast en person bildar en turordningskrets, ska på begäran av arbetstagarens organisation samtliga driftsenheter inom förvaltningen på orten läggas samman, dock med begränsningen att bara arbetstagare med den aktuella befattningen ska ingå i kretsen. Finns i sådana fall bara en driftsenhet inom förvaltningen på orten så kan den fackliga organisationen begära en sammanläggning av högst tre driftsenheter inom förvaltningen i arbetsgivarens hela verksamhet.

Enligt Allmänna bestämmelser är det tillåtet att på lokal nivå komma överens om avvikelser i förhållande till regleringen i de centrala avtalen. Någon särskild bestämmelse eller anmärkning med innebörd att verksamhetens behov ska beaktas vid fastställandet av en turordning på lokal nivå finns inte i avtalet.

6.2.3 Avtalsbestämmelser i privat sektor

Inledning

Inom privat sektor är antalet anställda 2 160 000. Det innebär att två tredjedelar av alla anställda arbetar i privat sektor och huvuddelen av dem omfattas av avtal som tecknas av Svenskt Näringslivs medlemsorganisationer på arbetsgivarsidan. Antalet centrala kollektivavtal

¹⁶ AB 17 § 35 mom. 1.

inom privat sektor är 658 av totalt 683 och kan delas upp i tjänstemannaavtal och LO-förbundens avtal.¹⁷

Tjänstemannaområdet

Inom tjänstemannaområdet finns bestämmelser om turordning vid driftinskränkningar i princip i samtliga centrala kollektivavtal. De centrala turordningsbestämmelserna har generellt sett en nära koppling till omställningsavtalen på respektive område och bör läsas och förstås tillsammans med dessa.

Lokala kollektivavtal med avvikelser från såväl centrala kollektivavtalsbestämmelser som turordningsreglerna i anställningsskyddslagen är enligt uppgift från representanter från arbetstagersidan vanligt förekommande inom den privata sektorn på avtalsområdena. Detta stöds enligt arbetstagersidan av en partsgemensamt framtagen rapport¹⁸ från 2011 där det anges att man i de flesta fall har kommit överens om vilka som ska sägas upp genom lokala överenskommelser. En motsatt uppfattning har emellertid framkommit från arbetsgiversidan. Deras uppfattning är att överenskommelser om avsteg från turordningen är ovanliga på de allra flesta avtalsområden och i de fall en överenskommelse inte nås tillämpas anställningsskyddslagens turordningsregler. Parternas olika uppfattningar i frågan kan möjligen förklaras av en oklar terminologi om vad som avses med en överenskommelse. Det skulle kunna vara en upprättad avtalsturlista mellan parterna men även exempelvis en överenskommelse mellan en arbetsgivare och en enskild arbetstagare om att anställningen ska upphöra.

I privat sektor finns det inom Förhandlings- och samverkansrådet PTK¹⁹ en ”avtalsmall” för centrala turordningsregler härrörande från omställningsavtalen mellan PTK och Svenskt Näringsliv (omställningsavtalsmallen). Utgångspunkten är att de lokala parterna vid en aktualiserad personalinskränkning kommer överens om turordningen i enlighet med 22 § anställningsskyddslagen samt gör de avsteg från lagen som de anser att det finns behov av. I för-

¹⁷ *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2019* – Medlingsinstitutets årsrapport, s. 189.

¹⁸ *Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna i LAS och avtal – en rapport av Svenskt Näringsliv och PTK.*

¹⁹ PTK består av 26 medlemsförbund som tillsammans representerar närmare 880 000 tjänstemän i privat tjänst. Nästan samtliga av förbunden är också medlemmar i TCO eller Saco.

handlingsprotokollet till Omställningsavtalet anges att parterna har ett gemensamt ansvar för att den arbetsstyrka som sammansätts gör det möjligt för företaget att uppnå ökad produktivitet, lönsamhet och konkurrenskraft.²⁰ Om parterna inte når en överenskommelse tillämpas anställningsskyddslagens turordningsbestämmelser.

Omställningsavtalsmallen återfinns i en underbilaga till Omställningsavtalet mellan PTK och Svenskt Näringsliv och har följande inledande lydelse:

De lokala parterna skall vid aktualiserad personalinskränkning värdera företagets krav och behov i bemanningshänseende. Om dessa behov inte kan tillgodoses med tillämpning av lag skall fastställandet av turordning ske med avsteg från bestämmelserna i lagen om anställningsskydd.

De lokala parterna skall därvid göra ett urval av de anställda som skall sägas upp så att företagets behov av kompetens särskilt beaktas liksom företagets möjligheter att bedriva konkurrenskraftig verksamhet och därmed bereda fortsatt anställning.

Det förutsätts att de lokala parterna, på endera partens begäran, träffar överenskommelse om fastställande av turordning vid uppsägning med tillämpning av 22 § lagen om anställningsskydd och de avsteg från lagen som erfordras.

Den vanligast förekommande turordningsregleringen inom avtalsområdet mellan PTK och Svenskt Näringsliv är enligt omställningsavtalsmallens lydelse. Det gäller inom såväl industri- som tjänstesektorn. Sådana bestämmelser förekommer även utanför avtalsområdet. Flera avtal har även sin förebild i Omställningsavtalet men har bestämmelser som avviker från eller kompletterar det.

Exempel på kompletterande bestämmelser finns i Bemanningssavtalet mellan Kompetensföretagen (tidigare Bemanningssföretagen) på arbetsgivarsidan och Unionen samt Akademikerförbunden på arbetstagsidans.²¹ I avtalet görs åtskillnad mellan olika tjänstemannakategorier bland annat genom att stationära tjänstemän, entreprenadtjänstemän och ambulerande tjänstemän utgör skilda turordningskretsar. Vidare anges att om det finns flera arbetstagarorganisationer inom tjänstemannaområdet ska en gemensam turord-

²⁰ § 4 andra stycket.

²¹ § 1.1 andra stycket och § 13.5.

ning fastställas. Om enighet inte kan nås fastställs en gemensam turordningslista, efter samråd mellan förbunden, av den organisation som har flest medlemmar på det aktuella arbetsstället.

I Bemanningsavtalet enligt ovan samt i Bemanningsavtalet mellan Medieföretagen och Journalistförbundet finns särskilda bestämmelser avseende företagets behov av kompetens vid turordning.²² Avgörande faktorer att ta hänsyn till i avtalet är bland annat pågående längre uppdrag eller specifik kompetens för uppdraget. De anställdas kompetens, efterfrågad kompetens och inriktning ska beaktas vid turordningen men också marknadssituationen och övriga omständigheter som påverkar företagets framtida inriktning och verksamhet.

I avtalen mellan bland annat KFO och flera arbetstagarorganisationer inom områden för idéburen välfärd och samhällsnyttiga verksamheter finns det, som tillägg till omställningsavtalsmallen, bestämmelser som stadgar att vissa yrkeskategorier ska utgöra egna turordningsområden. I exempelvis avtalet avseende fristående skolor, förskolor och fritidshem anges att vid upprättandet av turordningslistan utgör befattningen lärare ett turordningsområde, befattningarna föreståndare, förskollärare och fritidspedagog ett turordningsområde och befattningarna barnskötare, kökspersonal, lokalvårdare m.fl. ett turordningsområde för sig.²³

Även i avtalet om allmänna anställningsvillkor för cirkelledare m.fl. ledare/lärare, med IDEA Studieförbundet som arbetsgivarpart och Lärarnas samverkansråd samt Teaterförbundet för scen och film som arbetstagarpart, finns vissa ”särbestämmelser” gällande turordning för respektive yrkeskategori cirkelledare i folkbildningsverksamheten, lärare i uppdragsverksamhet, lärare i gymnasiefriskola och lärare inom övriga utbildningar/områden. De lokala parterna kan dock träffa överenskommelse om annan turordning.²⁴

I avtalet om allmänna anställningsvillkor för anställda inom Svenska kyrkan, mellan bland annat Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Vision samt Lärarnas samverkansråd, finns avvikande turordningsbestämmelser. Avtalet gör det möjligt med lokala avvikelser och parterna ska då eftersträva att utsträcka räck-

²² § 13.5 resp. § 13.4.

²³ Avtal mellan KFO, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Kommunal, Vision och Sveriges Skolledarförbund § 11.

²⁴ § 12 Mom. 4.

vidden för bland annat turordning så långt som det är praktiskt möjligt.²⁵

I kollektivavtalet om löner och allmänna anställningsvillkor mellan Finansförbundet och Bankinstitutens Arbetsgivarorganisation, BAO, finns förutom regler om turordningsbestämmelser en särskild Trygghetsöverenskommelse. Denna innebär i korthet att uppsägning på grund av arbetsbrist så långt som möjligt ska undvikas och att varje annan möjlighet att lösa situationen inom företaget först ska prövas. Denna prövning ska innefatta möjligheten till omplacering, möjligheten till kompetensutveckling och möjligheten till avgångsvederlag. För arbetstagare med tillsvidareanställning ska enligt turordningsbestämmelserna, förutom omplacering till kontor på samma ort, även omplacering till annan ort prövas och då ska även medarbetarens personliga förhållanden i möjligaste mån beaktas. I övrigt ska hänsyn tas till arbetstagarens kvalifikationer och lämplighet för den ifrågakvarande tjänsten. De lokala parterna kan dock träffa överenskommelse om avvikelse från anställningsskyddslagen och kollektivavtalets regler för turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist.²⁶

En särskild reglering om turordning finns även i avtalet mellan BAO och arbetstagarorganisationerna Jusek, Civilekonomerna²⁷ och Sveriges Ingenjörer där de lokala parterna kan träffa en överenskommelse om turordning vid uppsägning utifrån bankens bemanningsbehov och arbetstagarens anställningstid. I avtalet finns bestämmelser om vad som avses med tillräckliga kvalifikationer. Vid bedömningen ska utgångspunkten vara bankens behov av kompetens som är nödvändig för verksamheten. Avseende arbetstagarens kvalifikationer ska särskild vikt läggas vid såväl utbildning och yrkeskunnsighet som personlig lämplighet.

Också inom försäkringsbranschen finns särskilda turordningsbestämmelser i kollektivavtalet för tjänstemän mellan Forena och Försäkringsbranschens Arbetsgivarorganisation, FAO.²⁸

På några avtalsområden där det råder särskilda förhållanden har parterna i de centrala avtalen förhandlat bort turordningsreglerna i

²⁵ § 35.

²⁶ § 13.2.

²⁷ Den 1 januari 2020 gick Jusek och Civilekonomerna samman och bildade det nya fackförbundet Akavia.

²⁸ Kap. 2 § 9.

anställningsskyddslagen, exempelvis för den konstnärliga personalen inom scenkonstområdet.

LO-området

I Omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och LO finns bestämmelser om att de lokala parterna vid en personalinskränkning ska värdera företagets krav och behov i bemanningshänseende. De lokala parterna ska då göra ett urval av de medarbetare som ska sägas upp. I det urvalet ska företagets behov av kompetens särskilt beaktas liksom företagets möjligheter att bedriva konkurrenskraftig verksamhet och därmed bereda fortsatt anställning. Om parterna inte når en överenskommelse vid uppsägning kommer turordningsbestämmelserna i anställningsskyddslagen att gälla.²⁹ I en partsgemensam rapport från 2011 framkommer att användningen av avtalsturlistor varierar stort mellan olika arbetstagarorganisationer och branscher.³⁰

I ett avseende skiljer sig de centrala kollektivavtalen på LO-området åt, nämligen när det gäller om de lokala parterna har rätt att generellt avtala om turordning vid uppsägning eller enbart ingå överenskommelser om hur turordningen ska fastställas i samband med själva uppsägningstillfället. Det förekommer i vissa centrala kollektivavtal även materiella bestämmelser avseende hur turordningskretsar ska bestämmas samt om att parterna ska beakta företagets behov utöver arbetstagarnas anställningstid.

I Byggavtalet och Teknikinstallationsavtalet är frågan om turordning exklusivt reglerad, det vill säga anställningsskyddslagens turordningsbestämmelser är inte tillämpliga på området. Inom byggsektorn avtalas turordningen särskilt för varje yrkesgrupp (turordningsenhet) inom ett verksamhetsområde (turordningsområde) med beaktande av företagets organisatoriska uppbyggnad. Om inte överenskommelse om turordningsområde kan träffas mellan de lokala parterna gäller de centrala parternas turordningsområden som en stupstocksregel. Det får dock enligt Byggavtalet träffas en överenskommelse om avvikelse från de angivna turordningsreglerna.

²⁹ § 9.

³⁰ *Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna i LAS och avtal – en rapport av Svenskt Näringsliv och LO*, s. 22.

Därmed finns en delegering till lokala parter att komma överens om andra turordningskretsar.³¹

I Teknikinstallationsavtalet fastställs turordningen för tillsvidareanställda särskilt för varje yrkesgrupp som finns angiven i avtalet. Driftsenhet utgörs av företaget och har företaget filialer är dessa egna driftsenheter. Parterna ska beakta det gemensamma intresset att arbetare med tillräckliga kvalifikationer är nödvändiga för företagets fortbestånd. Särskilda regler gäller för service- och entreprenadmontörer där arbetstagarorganisationen kan begära en gemensam turordningskrets. Även i detta avtal får avvikelser från turordningsreglerna ske efter en överenskommelse mellan lokala parter.³²

Enligt Teknikavtalet kan de lokala parterna träffa överenskommelse om turordning för uppsägning eller permittering mellan arbetare samt vid uppsägningstillfället eller inför återanställning också om turordning för återanställning. Föreningen och förbundet får när synnerliga skäl föreligger begära central förhandling om sådan överenskommelse.

Vissa centrala kollektivavtal innehåller endast ett fåtal materiella bestämmelser om vad som ska gälla vid en uppsägning. I stället finns en delegering till lokala parter. I såväl Infomediaavtalet som Träindustriavtalet framhålls att de lokala parterna i samband med uppsägning har möjlighet att genom skriftlig lokal överenskommelse göra avvikelser från bestämmelserna i anställningsskyddslagen avseende turordningen. I båda avtalen kan parterna då beakta andra omständigheter än anställningstidens längd. I Träindustriavtalet nämns yrkesskicklighet, lämplighet och särskild stor försörjningsplikt hos den anställde som faktorer att beakta.³³ Även i bland annat Stål- och metallavtalet, I-avtalet, Gruvavtalet samt i en övervägande majoritet av avtalen inom livsmedelsbranschen lyfts möjligheten fram för de lokala parterna att i det enskilda fallet komma överens om turordningen. Ett par avtal kombinerar bestämmelsen med en förhandlingsordning med möjlighet för de centrala parterna att begära central förhandling vid synnerliga skäl.

Massa- och pappersindustriavtalet innehåller bestämmelser om att de lokala parterna vid aktualiserad personalinskränkning ska värdera företagets krav och behov i bemanningshänseende. Därefter

³¹ § 21 a.

³² § 21.

³³ § 18 resp. § 9.

ska de lokala parterna fastställa turordningen med avsteg från lagens bestämmelser om det finns ett behov av det. Parterna ska då göra ett urval av de anställda som ska sägas upp, där företagets behov av kompetens särskilt beaktas liksom företagets möjligheter att bedriva konkurrenskraftig verksamhet och därmed förutsättningar att bereda fortsatt anställning.³⁴

Även i Installationsavtalet finns bestämmelser med innebörden att parterna ska se till företagets behov vid bestämmandet av turordningen. I syfte att öka arbetstagarnas trygghet och förutsebarhet i anställningen samt öka företagets möjligheter till en optimal företagsstruktur är parterna överens om branschanpassning av 7, 22 och 25 §§ anställningsskyddslagen. Såsom driftsenhet ska betraktas inom ett företag upprättad turordning eller annan enhet med särskild inriktning. För inrättande av fler än tre avdelningar på företaget eller någon av företagets filialer krävs en lokal överenskommelse. Om arbetsgivaren inte genomför vad som har överenskommit efter MBL-förhandlingen faller kretsarna och anställningsskyddslagen tillämpas fullt ut.³⁵

Transportavtalet innehåller också bestämmelser om att en överenskommelse får träffas mellan de lokala parterna om avvikelse från lagens bestämmelser om turordning vid uppsägning. Företagets krav och behov i personalhänseende ska då särskilt beaktas liksom möjligheten att bedriva konkurrenskraftig verksamhet. Hänsyn ska tas till arbetstagares yrkeskvalifikationer. Vidare anges att begreppet driftsenhet ska avse företagets samtliga arbetsplatser på orten om inte parterna har kommit överens om en annan ordning.³⁶

I Gröna riksavtalet mellan HRF och Visita görs enbart en hänvisning till anställningsskyddslagen i fråga om regler för upphörande av anställning, dock med tillägget att en lokal överenskommelse om turordning kan träffas mellan parterna.

6.3 Sammanfattning

De kollektivavtal som utredningen har gått igenom ger en bild av hur turordningsbestämmelserna hanteras av parterna själva utifrån det utrymme som finns i anställningsskyddslagen. Utformningen av

³⁴ § 3.

³⁵ 3 kap. § 2.

³⁶ 20 §.

kollektivavtalens reglering om turordning kan ses som ett uttryck för vilka behov parterna själva har ansett sig ha inom olika delar av arbetsmarknaden.

Kollektivavtalen täcker den större delen av den svenska arbetsmarknaden. Avtalen får tillämpas även på oorganiserade arbetstagare och arbetstagare som är medlemmar i en organisation som inte är avtalsbärande. Lagstiftaren har genom att göra turordningsreglerna i anställningsskyddslagen dispositiva möjliggjort branschpassningar i kollektivavtalen, vilket arbetsmarknadens parter ofta också har utnyttjat. Avtalen innebär ofta en skyldighet för parterna att förhandla om avsteg från turordningen utifrån vissa kriterier. Om något avtal om avsteg från turordningen inte träffas genom en avtalsturlista tillämpas i stället anställningsskyddslagens turordningsbestämmelser med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid. Arbetsmarknadens parter är i viss mån oense om i vilken utsträckning avsteg från turordningen på lokal nivå sker i praktiken.

Kollektivavtalen kan utformas på olika sätt i förhållande till turordningsbestämmelserna i anställningsskyddslagen. Det kan finnas en särreglering avseende hur turordningskretsarna ska bestämmas men där lagens bestämmelser om turordning i övrigt ska gälla. I andra fall kan avtalsbestämmelserna tillämpas i sin helhet i stället för lagens bestämmelser. Det förekommer vidare centrala avtal som delegerar rätten att avvika från bland annat lagens turordningsregler till lokala parter, inte sällan i kombination med vissa riktlinjer. Därmed finns också en möjlighet att träffa överenskommelser på lokal nivå om andra regler än vad anställningsskyddslagen anger och att avtala om hur en turordning ska fastställas i det enskilda fallet.

I kollektivavtalen förekommer det andra bestämmelser om indelning i turordningskretsar än de som anges i anställningsskyddslagen. Generellt innebär kollektivavtalens indelning en snävare krets än begreppet driftsenhet i lagens mening. Exempel på indelning enligt avtalen är efter jämförbara arbetsuppgifter eller utifrån yrkesgrupper. Hur turordningskretsarna bestäms har betydelse för anställningsskyddet.

Arbetstagarnas anställningstid kan ställas i förhållande till verksamhetens behov. I flera avtal inom den privata sektorn framhålls betydelsen av att företaget ska kunna bedriva en konkurrenskraftig verksamhet och därmed ges förutsättningar att bereda fortsatt anställning för arbetstagarna. I samband med skrivningar om före-

tagets behov förekommer regleringar kring innebörden av tillräckliga kvalifikationer såsom en arbetstagares yrkesskicklighet och lämplighet. Några uttryckliga avvikelser från undantaget om arbetsgivarens möjlighet att undanta högst två arbetstagare innan turordningen fastställs tycks inte förekomma i de centrala kollektivavtalen.

Referenser

Rättsfall

AD 1977 nr 41
AD 1977 nr 59
AD 1992 nr 90
AD 1998 nr 50
AD 1998 nr 136
AD 2004 nr 103
AD 2010 nr 94

Offentligt tryck

Prop. 1974:174 med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274), m.m.
Prop. 1975/76:105 med förslag till arbetsrättsreform m.m.

Litteratur m.m.

Calleman, C. (1999), "Turordning vid uppsägning", doktorsavhandling, Juridiska institutionen, Umeå universitet, Umeå.
Lunning, L. och Toijer, G. (2016), "Anställningsskydd: en kommentar", Wolters Kluwer.
Medlingsinstitutets årsrapport, "Avtalsrörelsen och lönebildningen 2019".
Svenskt Näringsliv och LO (2011), "Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna i LAS och avtal – en rapport av Svenskt Näringsliv och LO".
Svenskt Näringsliv och PTK (2011), "Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna i LAS och avtal – en rapport av Svenskt Näringsliv och PTK".

7 Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och omställning

7.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven¹ ska utredningen redogöra för hur arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar regleras enligt lag och kollektivavtal och ta fram förslag för att inom ramen för anställningen stärka arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och anställdas omställningsförmåga. Utredningen ska beakta möjligheterna till kompetensutveckling inom ramen för olika anställningsformer och för arbetstagare med olika arbetstidsmått. Som modell bör utredningen enligt kommittédirektiven undersöka möjligheten för arbetsgivare att använda sig av försäkringslösningar som ett sätt att ta ansvar för anställdas kompetensutveckling och omställningsförmåga inom ramen för anställningen.

I det följande redogörs för de arbetsrättsliga bestämmelser som finns på området kopplat till utbildning och kompetens. Därefter beskrivs några av de vanligaste omställningsavtalen på svensk arbetsmarknad. Slutligen beskrivs några förekommande modeller avseende arbetstagares möjligheter till kompetensutveckling.

¹ Se bilaga 1.

7.2 Ansvaret för arbetstagarens kompetensutveckling enligt arbetsrättslig lagstiftning

Några utgångspunkter

Det finns i svensk arbetsrättslig lagstiftning i dag ingen generell skyldighet för arbetsgivare att utbilda eller på annat sätt kompetensutveckla sin personal. Det finns dock exempel i Arbetsdomstolens praxis angående saklig grund för uppsägning som kan sägas röra arbetsgivarens vidareutbildningsansvar.² Om arbetsgivaren kan lastas för att en arbetstagare inte har den kompetens eller den erfarenhet som krävs för att kunna arbeta kvar i verksamheten kan den omständigheten i vissa fall innebära att saklig grund för uppsägning inte föreligger enligt 7 § anställningsskyddslagen.³

Utgångspunkten är dock att det i enlighet med arbetsgivarens arbets- och företagsledningsrätt är upp till arbetsgivaren att bedöma om det i verksamheten finns behov av kompetensutveckling av personalen och i så fall vilka resurser som ska läggas på det. Även frågan om vilka av arbetsgivarens anställda som ska kompetensutvecklas, exempelvis genom att ta del av en av arbetsgivaren bekostad utbildning, är det i princip upp till arbetsgivaren att avgöra.

Arbetsgivaren måste dock vid sina beslut förhålla sig till den lagstiftning som finns på diskrimineringsområdet. Enligt diskrimineringslagen (2008:567) får inte arbetsgivarens beslut vara direkt eller indirekt diskriminerande utifrån någon av de diskrimineringsgrunder som anges i lagen.⁴ Det finns också annan lagstiftning som förbjuder missgynnande av vissa kategorier arbetstagare, som föräldraledighetslagen (1995:584) och lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning. Det finns även ett visst skydd mot missgynnande behandling av fackliga förtroendemän i förtroende-

² Se AD 1994 nr 122. Målet gällde uppsägning av en arbetstagare som hade sin bakgrund i att arbetstagaren inte accepterade en lönesänkning. Arbetsgivaren ville sänka lönen eftersom arbetstagaren på grund av bristande erfarenhet inte fullt ut skulle kunna utföra vissa alternativa arbetsuppgifter när hans specialområde skulle upphöra. I målet ansågs arbetsgivaren kunna lastas för att arbetstagaren inte hade upparbetat den nödvändiga erfarenheten och ansågs därför tills vidare få tåla den bristande lönsamheten hos arbetstagaren.

³ Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

⁴ Diskrimineringslagen omfattar diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

mannalagen⁵, liksom ett förbud i 8 § medbestämmandelagen⁶ mot åtgärder som är till skada för arbetstagaren och som vidtas med anledning av att arbetstagaren utnyttjar sin föreningsrätt, exempelvis genom att vara medlem i en arbetstagarorganisation.

Begreppet tillräckliga kvalifikationer i anställningsskyddslagen

Enligt gällande rätt finns vad som i praktiken kan beskrivas som en indirekt skyldighet för arbetsgivare att se till att en arbetstagare kan klara också andra arbetsuppgifter än de som han eller hon från början är anställd för att utföra. En uppsägning enligt 7 § anställningsskyddslagen är inte sakligt grundad om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. Denna omplaceringsskyldighet för arbetsgivaren gäller både vid uppsägning av arbetstagaren av personliga skäl och på grund av arbetsbrist. Omplaceringsskyldigheten innebär att arbetsgivaren inför en uppsägning oftast behöver utreda om det finns något annat ledigt arbete i verksamheten som arbetstagaren skäligen bör erbjudas.

Enligt förarbetena till anställningsskyddslagen och Arbetsdomstolens praxis omfattar omplaceringsskyldigheten enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen lediga arbeten som arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för. I begreppet tillräckliga kvalifikationer ligger inte att arbetstagaren omedelbart fullt ut måste kunna utföra arbetet i fråga. Även om viss upplärning av arbetstagaren krävs för att han eller hon ska kunna klara arbetet kan kravet på tillräckliga kvalifikationer vara uppfyllt.⁷ En utgångspunkt vid den bedömningen är vilken tid och vilka insatser som normalt behövs för att en nyanställd person ska kunna klara arbetet i fråga.

Motsvarande krav på tillräckliga kvalifikationer gäller när en arbetstagare vid uppsägning på grund av arbetsbrist endast genom en omplacering kan erbjudas fortsatt anställning enligt turordningsreglerna i 22 § anställningsskyddslagen. Också när det gäller arbetstagens företrädesrätt till återanställning eller företräde till en anställning med högre arbetstidsmätt enligt 25 respektive 25 a § gäller i princip motsvarande krav på tillräckliga kvalifikationer.

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

⁶ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

⁷ Se exempelvis AD 1992 nr 14, AD 2005 nr 75 och AD 2010 nr 34.

Att arbetsgivaren kan behöva acceptera att en arbetstagare får ett arbete som han eller hon inte omedelbart fullt ut kan utföra innebär dock ingen direkt skyldighet för arbetsgivaren att kompetensutveckla arbetstagarna. Det rör sig snarare om en rätt för en arbetstagare att behålla eller erbjudas en anställning som han eller hon kan behöva viss upplärningstid och utbildning för att klara av.

Arbetstagares rätt till studieledighet

Vid sidan av anställningsskyddslagens regler om tillräckliga kvalifikationer saknas inom arbetsrättslig lagstiftning regler med koppling till arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och vidareutbildning inom ramen för anställningen. Det ska dock nämnas att arbetsgivaren enligt studieledighetslagen⁸ under vissa förutsättningar är skyldig att ge en arbetstagare ledigt från anställningen om han eller hon vill undergå utbildning. Det handlar dock i sådana fall alltså om utbildning som arbetstagaren på eget initiativ vill genomgå. Studieledighetslagen innehåller inga skyldigheter för arbetsgivaren att medverka till att arbetstagaren får tillgång till viss utbildning eller att på något sätt bekosta utbildningen. Någon rätt till lön eller annan ersättning under ledigheten har arbetstagaren inte heller enligt lagen.

Rätt till ledighet för bland annat utbildning enligt förtroendemannalagen

Enligt 6 § förtroendemannalagen har en facklig förtroendeman rätt till den ledighet som fordras för det fackliga uppdraget i en utsträckning som är skäligen med hänsyn till förhållandena på arbetsplatsen. Av 7 § följer att förtroendemannen under vissa förutsättningar kan ha rätt till bibehållna anställningsförmåner, det vill säga i regel lön, under ledigheten. Under ett sådant fackligt uppdrag som innebär en rätt till ledighet enligt regleringen i förtroendemannalagen kan det bli aktuellt att genomgå utbildningar. För att vara ledighetsberättigande enligt lagen ska utbildningen dock avse facklig verksamhet och för att rätt till bibehållna anställningsförmåner ska föreligga krävs att utbildningen ska ha koppling till verksamheten på den fackliga förtroendemannens egen arbetsplats. I ett antal mål har

⁸ Lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning.

Arbetsdomstolen prövat rätten till ledighet, med eller utan bibehållna anställningsförmåner, för deltagande i fackliga utbildningar.⁹

Ingen skyldighet till omställning till arbete hos annan arbetsgivare

Den gällande arbetsrättsliga lagstiftningen innehåller över huvud taget ingen skyldighet för arbetsgivare att bidra till en arbetstagares omställning till ett arbete hos någon annan arbetsgivare. Omplaceringsskyldigheten enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen gäller enligt dess ordalydelse enbart till annat arbete hos arbetsgivaren. Detsamma gäller självfallet arbetstagares rätt att med stöd av turordningsreglerna i 22 § behålla en anställning vid arbetsbrist i verksamheten eller att få erbjudanden om återanställning eller om anställning med ett högre arbetstidsmått enligt 25 respektive 25 a § anställningsskyddslagen.

7.3 Kompetensutveckling i anställningen enligt annan lagreglering

Arbetsmiljörättsliga bestämmelser

Arbetsmiljölagen (1977:1160) har till ändamål att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Lagens krav gäller som huvudregel för varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning.¹⁰ Arbetsmiljölagen är en ramlag och bestämmelserna preciseras ytterligare genom föreskrifter som regeringen eller Arbetsmiljöverket meddelar. Arbetsmiljöarbetet ska omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön. Arbetsmiljöfrågor regleras även EU-rättsligt i bland annat ramdirektivet om arbetsmiljö.¹¹ Enligt artikel 12 i det direktivet ska arbetsgivaren säkerställa att varje arbetstagare får tillräcklig utbildning i arbetsmiljöfrågor.

Arbetsmiljölagens bestämmelser är i huvudsak av offentlighetsrättslig natur. Huvuddelen av lagen kan alltså inte åberopas direkt av en-

⁹ Se t.ex. AD 1978 nr 11, AD 1979 nr 44, AD 1980 nr 90.

¹⁰ 1 kap. 1 och 2 §§ arbetsmiljölagen.

¹¹ Rådets direktiv (89/391/EEG) om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet.

skilda arbetstagare eller andra som berörs av regleringen. Det är Arbetsmiljöverket som utövar tillsyn över att lagens bestämmelser följs. Sanktioner mot eventuella brott mot lagen eller mot Arbetsmiljöverkets förelägganden med stöd av lagen är i regel sanktionsavgifter eller någon straffrättslig påföljd. Indirekt har dock vissa av Arbetsmiljölagens bestämmelser viss betydelse även inom arbetsrätten, bland annat i fall där arbetsgivarens rehabiliteringsansvar vid arbetstagarens bristande arbetsförmåga på grund av sjukdom eller skada aktualiseras.

I arbetsmiljölagen finns vissa bestämmelser som rör utbildning och kompetens. Av 3 kap. 3 § följer att arbetsgivaren ska se till att arbetstagaren får en god kännedom om de förhållanden under vilket arbetet bedrivs. Arbetstagaren ska upplysas om de risker som kan vara förbundna med arbetet. Arbetsgivaren ska därmed förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han eller hon har iakttagit för att undgå riskerna i arbetet. I föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) finns även i 6 § regler om uppgiftsfördelning och kunskaper. Bestämmelsen innebär att arbetsgivaren ska se till att de som får i uppgift att bland annat verka för att risker i arbetet förebyggs har tillräcklig kompetens för att bedriva ett väl fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete. I arbetsmiljölagen finns även en bestämmelse i 6 kap. 4 § om att skyddsombud ska få erforderlig utbildning, vilket arbetsgivare och arbetstagare gemensamt svarar för.

Enligt 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen ska det vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till exempelvis personlig och yrkesmässig utveckling. I föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) regleras särskilt hur arbetsgivaren ska förebygga risk för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala förhållanden. Däribland ska det enligt 7 § finnas mål som syftar till att främja hälsa och öka organisationens förmåga att motverka ohälsa. I de allmänna råden till föreskriften förtydligas att arbetsgivaren bör ha en tydlig strategi för arbetet och att målen kan syfta till att exempelvis stärka och förbättra lärande.

Arbetstagarna ska även enligt 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen ges möjlighet att medverka vid utformningen av sin egen arbetsituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eller hennes eget arbete. I förarbetena anges att en aktiv medverkan i förnyelsearbetet också ger ökade krav på arbetstagarnas kunskaper och

kompetens. Det anges att en viktig förutsättning för att arbetstagarna ska känna sig delaktiga är att de anställda ges möjlighet att lära, utvecklas och bredda sin kompetens.¹²

Arbetsgivaren har även ett visst rehabiliteringsansvar som uppstår när arbetstagarens arbetsförmåga blir nedsatt på grund av sjukdom eller skada. Enligt 3 kap. 2 a § tredje stycket arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren se till att det i verksamheten finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Frågan om arbetsgivaren har uppfyllt sitt rehabiliteringsansvar i nu berört hänseende är ofta central när det gäller frågan om saklig grund har förelegat för uppsägning på grund av bristande arbetsförmåga till följd av arbetstagarens sjukdom eller skada.¹³ Har arbetsgivaren inte fullgjort sitt arbetsrättsliga rehabiliteringsansvar föreligger inte saklig grund för uppsägning enligt 7 § anställningsskyddslagen.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter finns ytterligare bestämmelser med innebörden att arbetsgivaren på visst sätt är skyldig att tillhandahålla utbildning i syfte att arbetstagarna ska kunna utföra sitt arbete utan att riskera ohälsa eller att skadas.¹⁴

Diskrimineringslagen

Enligt diskrimineringslagen ska arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet bedriva aktiva åtgärder som ska genomföras fortlöpande. Med aktiva åtgärder avses förebyggande och främjande arbete för att motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter utifrån olika diskrimineringsgrunder. Arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder ska bland annat omfatta utbildning och övrig kompetensutveckling.¹⁵ Det rör sig dock om utbildning och kompetensutveckling i syfte att motverka diskriminering och främja likabehandling utifrån diskrimineringslagens syften. Lagen innebär ingen generell skyldighet att ge en arbetstagare utbildning eller att vidta andra kompetenshöjande insatser i förhållande den enskilde individens behov av att utvecklas i sitt arbete eller att klara av vissa arbetsuppgifter i verksamheten.

¹² Prop. 1990/91:140 s. 28.

¹³ Se exempelvis AD 2007 nr 12 med hänvisningar till tidigare rättsfall.

¹⁴ Exempelvis 14 § AFS 2005:16 Buller.

¹⁵ Diskrimineringslagen 3 kap. 1–5 §§.

Kompetensåtgärder vid korttidsarbete

Korttidsarbete innebär att en arbetstagare tillfälligt går ner i arbetstid och lön för att möta en tillfällig svårighet på arbetsmarknaden. Enligt reglerna finns en möjlighet att ge tidsbegränsat stöd till arbetsgivare i vissa fall. Kostnaden har tidigare delats av arbetstagare, arbetsgivare och staten. Eftersom kostnaden till viss del bärs av staten innebär det att korttidsarbete utgör ett offentligt stöd.¹⁶

2018 tillsattes en utredning som fick i uppdrag att bland annat analysera om och i så fall hur statligt stöd vid korttidsarbete kan göras mer konkurrenskraftigt. Utredningen om ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete lämnade över sitt delbetänkande (SOU 2018:66) i augusti 2018.

Med anledning av covid-19 har därefter flera förändringar gjorts i regleringarna kring korttidsarbete. Den 7 april trädde bland annat en ny lag i kraft. Så kallad korttidspemittering bygger på tidigare förslag om ett nytt system för stöd vid korttidsarbete. En skillnad är att subventioneringsgraden från staten har utökats under 2020. Staten kommer stå för tre fjärdedelar av kostnaden för att personal går ned i arbetstid, jämfört med korttidsarbete där kostnaden delas lika mellan arbetsgivare, arbetstagare och staten.

I februari 2019 lämnade utredningen om ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete också över sitt slutbetänkande Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete (SOU 2019:10). Förslagen i slutbetänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Utredningens förslag innebär sammanfattningsvis att arbetsgivare som har rätt att erhålla stöd för korttidsarbete också ska kunna få stöd för kompetensåtgärder som genomförs under den frigjorda tiden. Det statliga stödet ska uppgå till 60 procent av kostnaden för kompetensåtgärder som genomförs under upp till halva den frigjorda tiden. Vidare ska stöd för kompetensåtgärder kunna utgå under hela eller delar av tiden då korttidsarbete pågår på en arbetsplats. Stödet ska kunna lämnas för validering och åtgärder som syftar till att höja kompetensen hos arbetstagare. Ett nytt krav för att erhålla stöd för korttidsarbete föreslås införas, nämligen att parterna måste diskutera kompetensåtgärder i samband med att korttidsarbete införs på en arbetsplats.

¹⁶ Lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Utbildning under utvecklingstid

Utredningen för ett hållbart arbetsliv över tid föreslog i sitt delbetänkande (SOU 2018:24) att den som är etablerad sysselsatt efter överenskommelse med sin arbetsgivare ska ha möjlighet att ansöka om och bli anvisad till utvecklingsledighet. Förslaget är att utvecklingsledigheten ska kunna ägnas åt utbildning, validering, arbetspraktik, prova annat arbete eller uppdrag eller åt att starta näringsverksamhet. Det krävs dock att arbetsgivaren anställer en vikarie motsvarande den utvecklingsledigas sysselsättningsgrad. Utvecklingsledighetens längd kan vara mellan tre och tolv månader och ska tas ut på heltid från den aktuella anställningen.¹⁷

Regeringen har i budgetpropositionen 2020 anfört att en möjlighet till utvecklingstid ska införas i syfte att bidra till anställdas behov av att utveckla sin kompetens eller utveckla ny kompetens för att stärka sin fortsatta anställningsbarhet. Genom att anställda får möjlighet till utvecklingstid stärks deras position på arbetsmarknaden samtidigt som rörligheten främjas i en tid då kraven på omställning ökar. Utbildning bör vara fokus under utvecklingstid och ska bland annat ge möjlighet och incitament för individer att utbilda sig till yrken inom branscher där det råder brist på arbetskraft. Ersättning bör lämnas till den som deltar i utvecklingstid. Arbetet med att utforma en modell för utvecklingstid pågår för närvarande inom Regeringskansliet.¹⁸

7.4 Arbetsvillkorsdirektivet

Den 20 juni 2019 antogs inom EU det så kallade arbetsvillkorsdirektivet.¹⁹ Syftet med direktivet är enligt artikel 1 att generellt förbättra arbetsvillkoren för arbetstagarna genom att främja tydligare och mer förutsägbara anställningar och samtidigt säkerställa anpassningsförmågan på arbetsmarknaden. Direktivet fastställer miniminormer för rättigheter som gäller för varje arbetstagare som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande enligt defi-

¹⁷ SOU 2018:24 s. 373.

¹⁸ Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 14, s. 48.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen.

itionen i lagstiftning, kollektivavtal eller praxis som gäller i varje medlemsstat.

I direktivets artikel 13 finns en bestämmelse kallad obligatorisk utbildning. Om arbetsgivare enligt unionsrätten, nationell rätt eller kollektivavtal är skyldiga att tillhandahålla utbildning för att arbetstagarna ska kunna utföra det arbete de är anställda för, ska medlemsstaterna säkerställa att sådan utbildning tillhandahålls utan kostnad för arbetstagaren. Deltagande i sådan utbildning ska räknas som arbetstid och – om möjligt – ske under arbetstid. Innebörden av bestämmelsen är att den enbart är tillämplig i fall där arbetsgivaren är skyldig att tillhandahålla utbildning enligt nationell rätt, kollektivavtal eller EU-rätten. Direktivet innebär alltså inte något krav på medlemsstaterna att införa någon skyldighet i sig för arbetsgivaren att utbilda eller på annat sätt kompetensutveckla sina anställda. Enligt artikel 14 får medlemsstaterna tillåta arbetsmarknadens parter att upprätthålla, förhandla, ingå och tillämpa kollektivavtal som fastställer regler om arbetstagares arbetsvillkor som avviker från bland annat artikel 13. Hänsyn måste dock tas till det övergripande skyddet för arbetstagare.

Någon sådan generell skyldighet som avses i direktivet finns som utredningen har konstaterat ovan i princip inte i svensk arbetsrättslig lagstiftning. Det skulle eventuellt kunna förekomma inom ramen för arbetsmiljöregelverket. Arbetet med genomförandet av Arbetsvillkorsdirektivet pågår för närvarande inom Regeringskansliet.²⁰ Direktivet ska vara genomfört i respektive medlemsstat senast den 1 augusti 2022.

7.5 ILO-konventionen om betald ledighet för studier

Konventionen (nr 140) om betald ledighet för studier trädde i kraft 1976. Till konventionen finns även en rekommendation (nr 148). I konventionen konstateras att det finns ett behov av återkommande undervisning och utbildning som kräver lämpliga åtgärder vad gäller ledighet för att tillmötesgå den vetenskapliga och tekniska utvecklingen och förändringen av de ekonomiska och sociala förhållandena.

Materiellt ålägger konventionen medlemsstaterna att främja beviljandet av betald ledighet för undervisning av ett antal angivna

²⁰ A 2019:B.

slag. Bestämmelserna ger medlemsstaterna utrymme att använda metoder lämpade efter landets förhållanden och sedvanor.²¹ Sverige hade vid tidpunkten då konventionen trädde i kraft nyligen infört den tidigare nämnda studieledighetslagen och ansåg att det väl utvecklade studiestödssystemet var tillräckligt för att uppfylla konventionens krav. Andra viktiga reformer som planerades vid tillfället var en vidgad vuxenutbildning, rätt till studiestöd för vuxna samt en allmän översyn av arbetsmarknadsutbildningen.

7.6 Kompetensutveckling i kollektivavtal

7.6.1 Allmänt om omställningsavtal²²

Sedan 1970-talet har det på den svenska arbetsmarknaden funnits trygghets- eller omställningsavtal för vissa grupper av arbetstagare. Det har under hand tillkommit flera avtal och numera täcker omställnings- och trygghetsavtal huvuddelen av den svenska arbetsmarknaden. Omställningsavtalen förvaltas av kollektivavtalsstiftelser och verksamheterna finansieras av att arbetsgivarna betalar in en procentuell andel av lönesumman. Kollektivavtalen bygger på frivilliga överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter och innehåller regleringar som parterna har kommit överens om avseende insatser och åtgärder för anställda som berörs av personalneddragningar. Utöver omställningsavtalen finns även statligt finansierad omställningsverksamhet som Arbetsförmedlingen tillhandahåller personer som är arbetssökande.

Den hjälp som omställningsorganisationerna erbjuder i samband med arbetsbristuppsägningar är en viktig del i det omställningssystem som arbetsmarknadens parter har skapat. Totalt finns cirka 15 olika omställningsorganisationer på den svenska arbetsmarknaden. Vilka de största omställningsavtalen är framgår av tabell 7.1.

²¹ Prop. 1975:63 s. 18–19.

²² Avseende avsnitt 7.6.1, se SOU 2018:24 s. 89–95 och SOU 2019:5 s. 115–116 och där anförda källor för ytterligare läsning.

Tabell 7.1 De största omställningsavtalen på svensk arbetsmarknad 2019

Omställnings/ trygghetsorganisation	Avtalsparter Omställningsavtalet/ Trygghetsavtalet	Sektor	Omfattning antal arbetstagare
Omställningsfonden	SKR/Pacta – Kommunal, OFR, Akademikeralliansen	Kommun/ Region	1 100 000
TRR Trygghetsrådet	Svenskt Näringsliv – PTK ²³	Privat	950 000
Trygghetsfonden TSL	Svenskt Näringsliv – LO	Privat	900 000
Trygghetsstiftelsen	Arbetsgivarverket – OFR S/P/O. Saco-S, SEKO	Statlig	250 000
CIKO	KFO – LO	Privat	95 000
Trygghetsrådet TRS	Arbetsgivaralliansen, Svensk Scenkonst – PTK	Privat	70 000

Källa: SOU 2018:24 s. 90 och SOU 2019:5 s. 115 samt uppgifter inhämtade av utredningen på omställningsorganisationernas hemsidor.

Kollektivavtalen omfattar både praktiskt och ekonomiskt stöd till arbetstagare som sägs upp inom det aktuella avtalsområdet. Syftet är att öka tryggheten för de anställda och att förbättra deras möjligheter till en ny anställning. Vilka resurser som finns tillgängliga, vilka insatser som används och stödets omfattning varierar dock mellan omställningsorganisationerna. Några exempel på stöd som kan erbjudas är kortare yrkesutbildningar eller validering av yrkeskunskaper.

Vid uppsägning får arbetstagaren ta del av aktiva omställningsåtgärder via omställningsavtalet, förutsatt att arbetstagaren kvalificerar sig för stöd. Omställningsstödet påbörjas ofta redan under uppsägningstiden eller ännu tidigare. Stödet kan vara personligt utformat och till exempel omfatta personliga samtal, förmedling av kontakter och träning i personlig marknadsföring. Syftet är att personen ska hitta ny anställning, eller att få hjälp med att starta ett eget företag. Därmed har parterna genom omställningsavtalen kom-

²³ PTK består av 26 medlemsförbund som tillsammans representerar närmare 880 000 tjänstemän i privat tjänst. De flesta av förbunden inom PTK är också medlemmar i TCO eller Saco.

mit överens om att arbetsgivare ska betala kollektivt för omställning även till annan verksamhet.

Majoriteten av kollektivavtalen förutsätter att arbetstagaren är tillsvidareanställd och har sagts upp på grund av arbetsbrist för att något stöd ska aktualiseras. Avtalen har olika regler för kvalificering, till exempel förekommer krav på en tillsvidareanställning under viss tid. Några avtal ger även stöd till arbetstagare vars visstidsanställning har avslutats eller som har sagts upp på grund av personliga skäl som beror på ohälsa.

Det finns skillnader avseende antalet nya ärenden per år mellan de olika arbetsmarknadssektorerna. Medan de större organisationerna inom den privata sektorn tillsammans fick lite drygt 29 000 nya ärenden under 2019 var motsvarande siffra för det statliga området strax under 4 000 och för det kommunala och regionala området cirka 1 300.²⁴

7.6.2 Sambandet mellan turordningsbestämmelser och omställningsavtalen

I anställningsskyddslagens 22 § regleras turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Utgångspunkten i bestämmelsen är att turordningen bestäms efter varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Regeln innebär att arbetstagare med lång anställningstid som utgångspunkt får behålla sin anställning i en uppsägningssituation i stället för en arbetstagare med kortare anställningstid.

I avsnitt 6.2 har utredningen redogjort för några olika kollektivavtalsregleringar på turordningsområdet. Där har framkommit att turordningsbestämmelser i de centrala kollektivavtalen har en nära koppling till omställningsavtalen på respektive område. Representerarna för arbetsmarknadens parter i utredningens referensgrupp har framhållit att turordningsbestämmelserna och omställningsavtalen bör läsas och förstås tillsammans och att det finns en balans mellan avtalen. Exempelvis ska det vid turordningen enligt en viss kollektivavtalsreglering tas hänsyn till verksamhetens behov och intresset av att uppnå ökad produktivitet och lönsamhet. En sådan

²⁴ Uppgifter lämnade till utredningen av omställningsorganisationerna, ärendenummer: Komm2019/00516-85, Komm2019/00516-94, Komm2019/00516-95, Komm2019/00516-96, Komm2019/00516-97 och Komm2019/00516-98.

reglering avspeglar sig inte sällan i utformningen av arbetsgivarens skyldigheter i fråga om att hjälpa de arbetstagare som sägs upp med att ställa om till annat arbete. Med andra ord kan kollektivavtalsreglerade avsteg från turordningsbestämmelserna i anställningskyddslagen balanseras upp av relativt generösa villkor om omställning för de arbetstagare som sägs upp vid en driftsinskränkning.

7.6.3 Proaktivt stöd för verksamhets- och kompetensutveckling²⁵

Statlig sektor

Även om samtliga omställningsorganisationer erbjuder stöd vid omställning för uppsagda så bedriver inte alla organisationer något proaktivt arbete med innebörden att ge stöd till kompetensutveckling för att förebygga uppsägningar på sikt. Däremot erbjuder omställningsorganisationerna som regel samtalsstöd och coaching i ett proaktivt skede.

I samband med RALS 2001 beslutade de centrala parterna på det statliga avtalsområdet att sänka avgiften till Trygghetsstiftelsen och låta sänkningen finansiera ett partsgemensamt och proaktivt lokalt omställningsarbete med stöd av dessa medel (lokala omställningsmedel). Parterna träffade året efter, det vill säga 2002, ett särskilt avtal om lokalt aktivt omställningsarbete som 2015 ersattes av nuvarande avtal om lokala omställningsmedel.

Enligt parterna inom det statliga avtalsområdet bildar detta avtal tillsammans med det centrala omställningsavtalet, som i sin tur ersatte det tidigare Trygghetsavtalet 2015, en sammanhållen omställningskedja. En kedja som knyter ihop det förebyggande omställningsarbetet under pågående anställning, för att stimulera fortsatt anställningsbarhet med det omställningsförmåner som träder in vid arbetsbrist eller när en tidsbegränsad anställning avslutas.

Både det centrala och det lokala omställningsarbetet finansieras genom en avsättning av lönesumman hos respektive arbetsgivare om för närvarande 0,3 procent vardera. De lokala omställningsmedlen ska enligt parterna användas till att finansiera ett långsiktigt, proaktivt, lokalt omställningsarbete som stödjer både verksamhetens

²⁵ Avseende avsnitt 7.6.3, se SOU 2018:24 s. 89–95 och SOU 2019:5 s. 115–116 och där anförda källor för ytterligare läsning.

och arbetstagarnas utveckling utifrån arbetslinjen och ett längre arbetsliv. För att åstadkomma en effektiv och verksamhetsnära omställning tecknar lokala parter ett lokalt avtal som reglerar det förebyggande omställningsarbetet i respektive verksamhet. Exempel på insatser som lokala omställningsmedel kan finansiera är utbildningsinsatser och särskilda tidsbegränsade tjänstgöringar med visst syfte, stöd av olika slag som mentor och handledare. I vissa fall kan igångsättning av större arbeten med kompetensanalyser rymmas inom detta område likväl som delpension, om det sker i omställnings-syfte.²⁶

Centrala parter inom avtalsområdet har gett Trygghetsstiftelsen i uppdrag att stödja detta arbete genom att anordna aktiviteter för lokala parter, i syfte att dessa partsgemensamt ska få ökad kunskap om och inspiration till hur de lokala omställningsmedlen kan användas. Det är parternas uppfattning att det är angeläget att arbetsgivaren och de lokala arbetstagarorganisationerna tar ett gemensamt ansvar för att de lokala omställningsmedlen används för åtgärder och aktiviteter utifrån ett helhetsperspektiv i verksamheten. I enlighet med avtalets syfte ska såväl kollektiva som individuella behov av omställning beaktas.²⁷

Av en partsgemensam rapport framgår att nio av tio har tecknat avtal om lokala omställningsmedel och att 85 procent under samma period har använt medlen.²⁸

Den kommunala sektorn och regionssektorn

I december 2019 undertecknade Sveriges Kommuner och Regioner²⁹, Sobona och facken inom kommunal och regional sektor en principöverenskommelse om kompetensutveckling och omställning. Överenskommelsen innebär att ett nytt avtal (KOM-KR) började att gälla tills vidare från den 1 maj 2020. På det kommunala området har det sedan 2017 pågått en försöksverksamhet inom Omställningsfondens område. Det nya avtalet har ersatt det tidigare avtalet om tidig lokal omställning. Till grund för det nya kompetens- och omställnings-

²⁶ Avtal om lokala omställningsmedel, partsgemensam kommentar, bilaga 3, 5 §.

²⁷ Uppgifter lämnade till utredningen av Trygghetsstiftelsen, ärendenummer: Komm2019/00516-47.

²⁸ Uppföljning av tillämpningen av Avtal om lokala omställningsmedel (2019), ärendenummer: Komm2019/00516-84.

²⁹ SKR. Före den 1 januari 2020 hette organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

avtalet ligger bland annat det befintliga omställningsavtalet inom sektorn KOM-KL.

Regelverket syftar till att snabbt kunna identifiera de som är i behov av omställningsinsatser så att arbetsgivarna ska kunna behålla kompetensen i verksamheten och undvika framtida uppsägningar. Genom avtalet ska de anställdas möjligheter till kompetensutveckling och omställning stärkas ytterligare med utgångspunkt i verksamhetens behov av tidig omställning. Överenskommelsen innebär också att reglerna i Allmänna bestämmelser om turordning utifrån kriteriet i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter inom sektorn införs permanent. Bestämmelserna innebär i korthet att det inom en driftsenhet fastställas en turordning för grupp av arbetstagare som har befattningar med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter oavsett facklig tillhörighet.³⁰

Parterna är i principöverenskommelsen överens om att avtalet ska innehålla aktivt omställningsarbete för arbetstagare som sägs upp på grund av arbetsbrist, bestämmelser om ekonomiska förmåner som lön och kompletterande omställningsersättning samt förebyggande insatser. Även visstidsanställda ska omfattas av förebyggande insatser och omställningsinsatser kan ges till individer där arbetsgivaren har fullgjort sin rehabiliteringsskyldighet. Avtalet har också anpassats till den höjda pensionsåldern i det allmänna pensionssystemet.

Exempel på kompetensutvecklingsinsatser för omställning i ett tidigt skede är vidareutbildning för köksbiträden till kockar, vårdbiträden till undersköterskor och barnskötare till förskolelärare. Dessa insatser kan sedan leda till nytt arbete för deltagarna inom kommunen eller regionen. Utöver kompetensutvecklande insatser kan medel sökas för exempelvis coachning och samtalsstöd i ett produktivt skede.

KOM-KR finansieras genom att arbetsgivare årligen betalar en premie som motsvarar 0,1 procent av arbetsgivarens lönesumma för arbetstagare med anställning enligt AB till Omställningsfonden KOM-KL.³¹

Antalet arbetsgivare som har använt Omställningsfondens produktiva medel är 265 och antalet godkända ärenden 1 535. Totalt har

³⁰ Se avsnitt 6.2.2 för ytterligare läsning.

³¹ Principöverenskommelse – Nytt kompetens- och omställningsavtal och därtill hörande ändringar i Allmänna bestämmelser m.m. (4 december 2019).

15 985 arbetstagare omfattats av olika proaktiva åtgärder som erbjudits genom medel från Omställningsfonden.³²

Privat sektor

Inom det privata området ger Trygghetsrådet TRS förebyggande stöd till anslutna organisationer. Stödet kan ske i form av utvecklingsprojekt i en enskild organisation, eller som kompetensutveckling i yrkesgrupper eller branscher. Därutöver finns även möjlighet till enskild rådgivning som vanligen riktar sig till nyckelpersoner i verksamheten, exempelvis chefer, lokala fackliga företrädare och HR-representanter. Syftet med stödet är att skapa livskraftiga organisationer med personal som har rätt och aktuell kompetens.

Sedan 2004 finns möjligheten till ekonomiskt stöd för verksamhets- och kompetensutveckling. Stödet kan erbjudas till kompetensutvecklande åtgärder som arbetsgivaren tillsammans med de anställda eller fackliga företrädare har funnit kunna förebygga uppsägningar. Det får då inte vara aktuellt med uppsägningar på arbetsplatsen och det lokala facket eller personalrepresentanter och ledningen måste vara överens och tillsammans söka stödet.³³

TRS har möjlighet att ge ekonomiskt stöd för kompetensutveckling med maximalt 70 procent av de faktiska kostnaderna. Resterande kostnad ska företaget eller organisationen själv stå för. Alla anställda på arbetsplatsen ska ha möjlighet att vara delaktiga i satsningen och stödet beräknas utifrån maximalt 8 000 kronor per anställd. Den övre gränsen är 500 000 kronor per organisation. Det ekonomiska stödet kan enbart ges till en och samma organisation en gång.³⁴

TRS ger stöd i projektform till omkring 10–15 verksamheter årligen, beroende på organisationsstorlek. Från 2009–2018 har cirka 1900 medarbetare på cirka 100 organisationer fått kompetensutveckling genom stödet. I genomsnitt betalar TRS 1 300 000 kronor per år i ekonomiskt stöd till kompetensutveckling.³⁵

³² Uppgifter lämnade till utredningen av Omställningsfonden, ärendenummer: Komm2019/00516-29. Siffrorna avser tiden 2017 till september 2019.

³³ Omställningsavtal, Arbetsgivaralliansen PTK Svenskt Scenkonst, från och med 2017-01-01, § 2 Moment 6.

³⁴ Uppgifter inhämtade av utredningen på TRS hemsida www.trs.se 2019-10-04.

³⁵ Uppgifter lämnade till utredningen av TRS, ärendenummer: Komm2019/00516-30.

7.6.4 Övriga kollektivavtal

Utöver omställningsavtalen finns även andra kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter som berör kompetensutveckling. Utvecklingsavtalet mellan Svenskt Näringsliv, LO och PTK från 1985 är ett ramavtal som ska ge uttryck för den viljeinriktning som parterna är ense om när det gäller att utveckla företagets effektivitet, lönsamhet och konkurrenskraft. Vidare ska avtalet skapa förutsättningar för sysselsättning, trygghet och utveckling i arbetet.³⁶ Exempelvis anges i 4 § utvecklingsavtalet gällande teknisk utveckling att det är viktigt att de anställda ges möjligheter till vidareutbildning av sina yrkeskunskaper samt att utbildning sker på företagets bekostnad och med oförändrade anställnings- och löneförmåner.

Det finns ytterligare exempel på kollektivavtal som rör kompetensutveckling. Dessa avtal är vanligen framtagna inom olika branscher på förbunds nivå och ingår ofta i kollektivavtalet om löner och allmänna anställningsvillkor som en bilaga. I dessa kollektivavtal om kompetensutveckling inom privat sektor uttrycks vanligen en samsyn mellan parterna när det gäller behovet av kompetensutveckling. Avtalsparterna lyfter normalt fram den hårda konkurrensen och de snabba förändringarna i arbetslivet samt de anställdas behov av att utvecklas och anpassa sig till nya förutsättningar. I avtalen betonas arbetsgivarens ansvar att genomföra utvecklingsinsatser av personalen samtidigt som den enskilde arbetstagaren också bär ett ansvar för sin egen utveckling. Därutöver anges i regel betydelsen av den interna dialogen på företaget avseende utvecklingen av de anställdas kompetens samt lokal samverkan.

Ibland nämns olika former av utbildningsinsatser i avtalen. Det kan vara såväl interna som externa satsningar. När det gäller kompetensutveckling inom företaget anges som exempel lärande i arbetet såsom handledd utbildning, utvecklande arbetsuppgifter och en flödesorienterad arbetsorganisation. Även överföring av kunskap mellan individer och grupper framhålls. Det kan vara genom interna kurser, fadderskap, mentorskap, systematiskt sammansatta lärande nätverk, arbetsrotation, intern rekrytering, projektgrupper etcetera.

Inom transportområdet har parterna kommit överens om en rad utbildningar som syftar till vidareutbildning av redan yrkesverk-

³⁶ Utvecklingsavtalet, s. 11. Vidare innehåller avtalet bland annat anvisningar om hur medbestämmandelagen ska tillämpas på arbetsplatsen.

samma i företaget. Exempel på utbildningar är trafiksäkerhet, ADR-kompetens, ergonomi, datafrågor/IT-frågor, företagsekonomi, kundhantering, miljökorning, livs- och läkemedel, truck, kran, säkerhet, logistik, lastsäkring.³⁷

I några fall anges i avtalen planerad tidsåtgång för utbildningsinsatsen. Ofta i allmänna termer som att det är beroende av de anställdas förutsättningar och företagets behov eller att det behöver anpassas till varje enskilt företag och situation.

I Transportavtalet regleras att företagen ska tillhandahålla varje enskild arbetstagare all kompetensutveckling som är nödvändig för arbetet. Dock läggs ett genomsnitt om åtta timmar årligen under en femårsperiod. Om en arbetstagare inte årligen tillhandahållits kompetensutveckling ska företaget kunna uppvisa en kompetensutvecklingsplan. Även i Bussbranschavtalet finns motsvarande skrivning gällande att tillhandahålla kompetensutveckling med totalt ett genomsnitt om åtta timmar årligen under en femårsperiod. Verkstadsarbetare ska erbjudas kompetensutveckling motsvarande ett genomsnitt av sexton timmar årligen under en femårsperiod. I båda avtalen framgår att alla utbildningar som den anställde genomgår ska dokumenteras. Avtalsbestämmelserna har sin grund i att varje yrkeschaufför måste ha yrkeskompetens (YKB) för att få lov att arbeta, vilket är lagreglerat och bygger på ett EU-direktiv. Efter erhållen YKB måste fortbildning om sammanlagt 35 timmar ske under en femårsperiod för fortsatt kompetens. Därutöver kan även andra behörigheter behöva förnyas med jämna mellanrum.

I ett fåtal fall anges i avtalen att alla anställda bör eller kan ha exempelvis en skriftlig kompetensutvecklingsplan som revideras årligen.³⁸

I den underlagsrapport om vuxenutbildning som utredningen har inhämtat finns ytterligare information om överenskommelser om kompetensutveckling i arbetslivet, se vidare kapitel 12.³⁹

³⁷ Transportavtalet (Biltrafikens arbetsgivarförbund ./ Svenska Transportarbetarförbundet), Bilaga G samt Bussbranschavtalet (Sveriges Bussföretag ./ Kommunal), § 13 Utbildning.

³⁸ Exempelvis Avtal om samverkan och förslagsverksamhet inom massa- och pappersindustrin (Skogsindustrierna ./ Unionen, Sveriges Ingenjörer, Pappers, Ledarna) och Stål- och metallavtalet, bilaga (Industriarbetsgivarna./ IF Metall).

³⁹ Se även underlagsrapporten om vuxenutbildning av Olofsson och Wadensjö (2020).

7.7 Några exempel på modeller för stöd till omställning

Gävle kommuns kompetenskonto

Utredningen för ett hållbart arbetsliv över tid beskriver i sitt delbetänkande (SOU 2018:24) exempel på individuella kompetenskonton i Gävle kommun. I Gävle kommun ges arbetstagarna möjlighet att avsätta lön till ett kompetenskonto. Arbetsgivaren sätter då av lika stor del som arbetstagaren till kompetenskontot. Kompetenskontot kan som mest uppgå till sammanlagt 200 000 kronor. De medel som finns på respektive individs kompetenskonto tas sedan ut som lön vid studier under studieledighet. Det är arbetstagaren som avgör vilken utbildning som ledigheten avser. Om arbetstagaren inte längre vill använda de pengar som avsatts och avsluta avsättningen utbetalas den avsatta summan som en engångsutbetalning vid nästa löneutbetalning.⁴⁰ Av Gävle kommuns cirka 7 000 medarbetare är det sex medarbetare som har använt möjligheten att avsätta lön till kompetenskonto.⁴¹

Skandias kompetenskonto

År 1998 lanserade försäkringsbolaget Skandia en kompetensförsäkring. Den var utformad som en kapitalförsäkring med försäkringsbolaget, arbetsgivaren och arbetstagaren som parter. Arbetsgivaren och arbetstagare tecknade varsitt konto hos försäkringsbolaget. Maximalt fick fem procent av lönen från vardera parten, arbetsgivaren och arbetstagaren, sättas in på respektive konto. Behållningen på de båda kontona kunde sedan användas när arbetstagaren var ledig för kompetenshöjande åtgärder. Om arbetstagaren lämnade anställningen fick han eller hon behålla de pengar som hade satts in på det egna kontot. För att få del av arbetsgivarens insättning fanns dock vissa villkor som behövde vara uppfyllda, exempelvis att anställningen upphörde genom uppsägning på grund av arbetsbrist. Om den anställde avled tillföll medlen de efterlevande. Modellen innebar att den enskilde arbetstagaren är beroende av att arbets-

⁴⁰ Se SOU 2018:24 s. 96–97 och där anförda källor.

⁴¹ Uppgift lämnad till utredningen av Gävle kommun, ärendenummer: Komm2019/00516-99.

givaren vill bidra till kompetensutvecklingen genom särskilt kompetenssparande. I en utvärdering som gjordes av Svenskt Näringsliv bedömdes erfarenheterna av modellen som övervägande positiva.⁴² Kompetensförsäkringen avvecklades dock under 2010 på grund av att Skandia inte ansåg att den fyllde den funktion den var avsedd för.⁴³

Individuellt kompetenssparande – IKS

Mot bakgrund av behovet av löpande kompetensutveckling under arbetslivet tillsatte regeringen 1999 en utredning för att utforma ett statligt stöd för individuell kompetensutveckling. Utredningen överlämnade 2000 sitt slutbetänkande Individuellt kompetenssparande, IKS – med start år 2002 (SOU 2000:119). Syftet med utredningens förslag var att skapa incitament för individen att frivilligt avsätta en del av sin inkomst till framtida kompetensutveckling. Detta skulle åstadkommas med hjälp av skattelättnader och subventioner. Även arbetsgivare fick en reducering av arbetsgivaravgiften för medel som sattes av på kompetenskonton till de anställda. Modellen krävde dock inte arbetsgivarens medverkan. Målet var att hela arbetskraften så småningom skulle ha ett eget kompetenskonto och att systemet skulle fungera som ett komplement till befintlig vuxenutbildning.

Utredningens förslag mötte kritik från bland annat arbetsmarknadens parter. LO befarade exempelvis att modellen skulle ge negativa fördelningseffekter eftersom höglönlade skulle kunna sätta av mer pengar. Svenskt Näringsliv ansåg att arbetsgivaren borde få mer att säga till om kring innehållet i kompetensutvecklingen.

År 2002 kom regeringens proposition Ett system för individuell kompetensutveckling⁴⁴ som innehöll en omarbetning av utredningens förslag. Subventionerna på sparandet slopades och det föreslogs att arbetstagaren skulle kunna flytta pengarna på kontot utan avgifter. Subventionen inriktades i stället på att göra uttaget vid kompetenshöjande åtgärder mer förmånligt.

I samband med en inledande skatteväxling 2000 avsattes 1,15 miljarder kronor årligen för ett system med individuell kompe-

⁴² Se SOU 2018:24 s. 118 och där anförda källor.

⁴³ Uppgift lämnad till utredningen av Skandia, ärendenummer: Komm2019/00516-68.

⁴⁴ Prop. 2001/02:175.

tensutveckling, IKU. När den dåvarande regeringen valde att avsluta uppbyggnaden av kompetenskontona i 2004 års budgetproposition motiverades det med att det trots betydande ansträngningar inte hade gått att konstruera ett tillfredsställande system för kompetenssparande som fått brett stöd hos arbetsmarknadens parter.

Den dåvarande regeringens uppfattning var dock att det fortfarande var prioriterat att genomföra åtgärder som ökar möjligheterna till ett livslångt lärande. Därför avsattes en del av medlen som hade avsatts för IKS till kompetensutveckling för personal som arbetar med vård och omsorg av äldre. Möjligheterna till studiemedel för äldre förbättrades också från höstterminen 2006. Resterande medel föreslogs återgå till den gröna skatteväxlingen. De medel som hämtades in till systemet från energiskattehöjningar användes som delfinansiering av den slojade arvs- och gåvoskatten.⁴⁵

7.8 Sammanfattning

Det finns i svensk lagstiftning ingen generell skyldighet för arbetsgivare att kompetensutveckla sina arbetstagare. Utgångspunkten är enligt arbetsgivarens arbets- och företagsledningsrätt att det är upp till arbetsgivaren att bedöma om det finns behov av att kompetensutveckla personalen och i sådant fall i vilken omfattning och till vem kompetensutveckling ska erbjudas. Hänsyn måste dock tas till exempelvis diskrimineringslagstiftningen.

Enligt gällande rätt finns dock vad som i praktiken brukar beskrivas som en indirekt skyldighet för arbetsgivare att se till att en arbetstagare också kan klara andra uppgifter än de som han eller hon är anställd för att utföra. Det följer av arbetsgivarens omplaceringsskyldighet enligt 7 § anställningsskyddslagen och det krav på tillräckliga kvalifikationer som gäller för att en arbetstagare ska ha rätt till omplacering. Motsvarande gäller för rätt till omplacering enligt anställningsskyddslagens turordningsbestämmelser samt enligt bestämmelserna om företrädesrätt till återanställning och till en anställning med högre sysselsättningsmätt. Arbetsgivaren kan enligt regleringen behöva acceptera att en arbetstagare inte omedelbart fullt ut kan utföra ett visst arbete utan en viss upplärningstid eller vissa utbildningsinsatser.

⁴⁵ Se SOU 2000:119 och SOU 2018:24 s. 119–120 och där anförda källor.

Inom det arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regelverket finns även andra bestämmelser som berör utbildning och kompetensutveckling men utan att ge arbetsgivaren ett generellt ansvar att kompetensutveckla personalen.

På arbetsmarknaden har det en längre tid funnits trygghets- och omställningsavtal som tillsammans täcker huvuddelen av den svenska arbetsmarknaden. Dessa kollektivavtal – som skiljer sig åt sinsemellan – innehåller regleringar som arbetsmarknadens parter har kommit överens om när det gäller åtgärder för anställda som berörs av personalneddragningar. Syftet är att öka tryggheten för de anställda och att förbättra deras möjligheter till en ny anställning. I vissa fall erbjuds även proaktiva åtgärder – främst inom offentlig sektor – med innebörden att ge stöd till kompetensutveckling för att förebygga uppsägningar på sikt.

På arbetsmarknaden finns även ett stort antal kollektivavtal – utöver omställningsavtalen – som rör kompetensutveckling. Dessa är vanligen framtagna inom olika branscher där arbetsgivarens ansvar för att genomföra utvecklingsinsatser betonas samtidigt som arbetstagarens egna ansvar lyfts fram.

Referenser

Rättsfall

AD 1978 nr 11.

AD 1979 nr 44.

AD 1980 nr 90.

AD 1992 nr 14.

AD 1994 nr 122.

AD 2005 nr 75.

AD 2007 nr 12.

AD 2010 nr 34.

Offentligt tryck

Prop. 1975:63 med anledning av vissa av internationella arbetskonferensen år 1974 vid dess femtionionde sammanträde fattade beslut.

Prop. 1990/91:140 Arbetsmiljö och rehabilitering.

Prop. 2001/02:175 Ett system för individuell kompetensutveckling.

Prop. 2019/20:1 Budgetpropositionen för 2020.

SOU 2000:119 Individuellt kompetenssparande – med start år 2002.

SOU 2018:24 Tid för utveckling.

SOU 2018:66 Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete.

SOU 2019:5 Tid för trygghet.

SOU 2019:10 Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete.

8 Arbetsgivarens kostnader vid uppsägning

8.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven¹ ska utredningen ta fram förslag som innebär lägre och mer förutsägbara kostnader för arbetsgivare vid uppsägningar, särskilt för mindre företag. Enligt direktiven bör fokus läggas på kostnader vid sådana uppsägningar av personliga skäl som på yrkande av arbetstagaren kan ogiltigförklaras. Arbetstagarnas rättssäkerhet i uppsägningsprocessen ska upprätthållas, liksom enskilda arbetstagares skydd mot godtyckliga uppsägningar. Den roll som parterna i dagens system har när det gäller att hantera uppsägningstvister genom frivilliga överenskommelser ska värnas, liksom deras roll när det gäller att lösa tvister på arbetsmarknaden.

Lagregler om vilka förutsättningar som gäller för att en arbetsgivare ska kunna avbryta en arbetstagares anställning och vilken uppsägningstid som ska gälla vid uppsägning av ett anställningsavtal finns huvudsakligen i anställningsskyddslagen.² I lagen finns också ett antal ordningsföreskrifter och bestämmelser som ska tillämpas när det uppstår tvist om giltigheten av arbetsgivarens beslut att avsluta en anställning. Anställningsskyddslagen innehåller därutöver bland annat regler om skadestånd vid brott mot lagens bestämmelser samt vissa regler om preskription och om rättegången.

Anställningsskyddslagen är inte alltid tillämplig när en anställning ska avslutas. Av 1 § anställningsskyddslagen framgår att vissa kategorier arbetstagare är undantagna från en tillämpning av lagens regler. Förutsättningarna för att säga upp ett anställningsavtal i fall där anställningsskyddslagen inte är tillämplig liksom frågan om vilka kostnader som kan vara förenade med en sådan uppsägning beror på

¹ Se bilaga 1.

² Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

vad som eventuellt har avtalats mellan parterna eller vad som annars gäller enligt allmänna avtals- och skadeståndsrättsliga regler och principer.

En anställning kan också avslutas genom att arbetsgivaren tar initiativ till att träffa en överenskommelse med arbetstagaren om avslut av anställningen. Inte heller i sådana fall aktualiseras normalt anställningsskyddslagens reglering.³

Det får anses framgå av kommittédirektiven att det är kostnader som kan uppstå för arbetsgivaren i samband med avslut av anställningen enligt anställningsskyddslagens regler som uppdraget i nu aktuell del avser. I det följande avser utredningen därför att relativt översiktligt redogöra för den reglering i lagen som aktualiseras när en anställning ska avslutas på arbetsgivarens initiativ i den utsträckning som bedöms vara relevant för uppdraget.

Utredningen kommer i detta kapitel också att översiktligt beskriva vissa regler i lag och kollektivavtal som styr hur en rättstvist och domstolsprocess om exempelvis giltigheten av en uppsägning kan se ut. Det är framför allt de kostnader som arbetsgivaren kan ha under en sådan rättstvist som brukar vara föremål för diskussion. Det var också regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare som Uppsägningstvistutredningen hade i uppdrag att se över i sitt betänkande SOU 2012:62. Enligt kommittédirektiven ska utredningen beakta förslagen i det betänkandet när det övervägs hur förslagen bör utformas.

8.2 Allmänt om avslutande av en anställning från arbetsgivarens sida

8.2.1 Uppsägning av en tillsvidareanställning

Enligt 4 § andra stycket anställningsskyddslagen kan anställningsavtal som gäller tills vidare sägas upp både av arbetsgivaren och arbetstagaren för att upphöra efter en viss uppsägningstid. En uppsägning av en tillsvidareanställning från arbetsgivarens sida kräver enligt 7 § saklig grund och kan enligt anställningsskyddslagens

³ Det ska i det sammanhanget också nämnas att ett anställningsförhållande som anställningsskyddslagen i och för sig är tillämplig på i vissa särpräglade fall kan betraktas som upplöst utan att arbetsgivaren behöver fatta något särskilt beslut om det. Anställningsförhållandet upphör dock i sådana fall inte i enlighet med lagens bestämmelser, utan snarare genom en tillämpning av allmänna avtalsrättsliga principer.

systematik ske antingen på grund av arbetsbrist eller på grund av förhållanden som är hänförliga till arbetstagaren personligen, så kallade personliga skäl.

Vilken uppsägningstid som gäller vid en uppsägning anges i 11 § anställningsskyddslagen och beror på hur lång anställningstid arbetstagaren har hos arbetsgivaren. Uppsägningstiden enligt den bestämmelsen är minst en månad och som mest sex månader när det är arbetsgivaren som säger upp anställningsavtalet.⁴ Det är enligt 2 § anställningsskyddslagen möjligt att avtala om andra uppsägningstider genom kollektivavtal som på arbetstagarsidan har slutits eller godkänts av en central organisation. Bestämmelser om uppsägningstid är relativt vanliga i sådana avtal.

Under uppsägningstiden har arbetstagaren enligt 12 § anställningsskyddslagen rätt att behålla sin lön och andra anställningsförmåner, även om han eller hon får andra arbetsuppgifter eller helt eller delvis arbetsbefrias. En förutsättning för det är att arbetstagaren står till förfogande för arbete hos arbetsgivaren. Har arbetsgivaren förklarat att arbetstagaren inte behöver stå till förfogande under hela eller delar av uppsägningstiden får arbetsgivaren enligt 13 § räkna av inkomster som arbetstagaren har haft från någon annan anställning. Detsamma gäller inkomster som arbetstagaren under uppsägningstiden uppenbarligen kunde ha förvärvat i annan godtagbar anställning.

Sedan den 1 januari 2020 gäller enligt 33 § anställningsskyddslagen att en tillsvidareanställning får sägas upp utan krav på saklig grund när arbetstagaren har fyllt 68 år.⁵ Enligt 33 b § samma lag gäller i sådana fall en månads uppsägningstid. Om en arbetstagare får rätt till hel sjukersättning enligt socialförsäkringsbalken behöver arbetsgivaren inte heller förhålla sig till kravet på saklig grund för att avsluta anställningen. I sådana fall kan enligt 4 a § anställningsskyddslagen anställningen avslutas genom att arbetstagaren får ett skriftligt besked om att arbetsgivaren vill att han eller hon lämnar anställningen.

Något krav på saklig grund krävs inte heller för att avbryta en provanställning enligt 6 § anställningsskyddslagen innan den avtalade provperioden har löpt ut.

⁴ För arbetstagare som är föräldraledig när en uppsägning på grund av arbetsbrist sker börjar uppsägningstiden att löpa först när han eller hon återgår i arbete eller skulle ha gjort det enligt den gällande anmälan om föräldraledighet, 11 § tredje stycket anställningsskyddslagen.

⁵ Den 1 januari 2023 höjs åldersgränsen till 69 år (SFS 2019:529).

8.2.2 Avslutande av en tidsbegränsad anställning

En tidsbegränsad anställning upphör enligt 4 § andra stycket anställningsskyddslagen när den avtalade tiden löper ut eller när arbetet är slutfört, såvida inte något annat har avtalats eller den tidsbegränsade anställningen har övergått i en tillsvidareanställning enligt 5 a eller 6 §. Det rör sig i de senare fallen om att arbetstagaren har varit anställd i allmän visstidsanställning eller i vikariat under så lång tid att anställningen har övergått i en tillsvidareanställning respektive att en anställning som har inletts med en provperiod inte har avbrutits innan provotiden har löpt ut.

En tidsbegränsad anställning kan alltså som utgångspunkt inte sägas upp för att upphöra i förtid och den behöver inte sägas upp för att den ska upphöra vid den avtalade tidpunkten. Det förekommer dock anställningar som gäller tills vidare men som har ett på förhand avtalat slutdatum. I sådana fall upphör anställningsavtalet på det sätt som gäller för tidsbegränsade anställningar när den avtalade tiden löper ut. Vid uppsägning av tillsvidareanställningar ska i stället anställningsskyddslagens regler tillämpas om någon av parterna vill avsluta anställningen i förtid.

Det förekommer även att tidsbegränsade anställningar kan sägas upp i förtid med stöd av kollektivavtal. Ett exempel på det är kollektivavtalet Allmänna bestämmelser som tillämpas på arbetstagare hos kommuner, regioner och i vissa kommunnära företag. Enligt § 33 mom. 3 i det kollektivavtalet kan en tidsbegränsad anställning som ska pågå i mer än tre månader sägas upp både av arbetsgivaren och arbetstagaren med en månads uppsägningstid, såvida inte något annat har avtalats.

8.2.3 Avslutande av en anställning genom avskedande

Av 4 § fjärde stycket anställningsskyddslagen framgår att en arbetsgivare under vissa förutsättningar kan avbryta både en tidsbegränsad anställning och en tillsvidareanställning genom avskedande. Ett avskedande innebär att anställningen avslutas med omedelbar verkan, det vill säga utan att arbetsgivaren behöver iaktta någon uppsägningstid alls. Ett avskedande kräver enligt 18 § anställningsskyddslagen att arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren,

något som brukar kallas laga grund. Ett avskedande grundas alltså alltid på personliga skäl.

8.3 Något om innebörden av kravet på saklig och laga grund

8.3.1 Inledning

Oavsett om arbetsgivaren åberopar arbetsbrist eller personliga skäl för en uppsägning krävs som nämnts ovan saklig grund för åtgärden. I 7 § andra stycket anställningsskyddslagen klargörs att en uppsägning aldrig är sakligt grundad om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren omplacerar arbetstagaren till något annat arbete hos sig. Omplaceringsskyldigheten omfattar eventuella lediga arbeten hos arbetsgivaren som arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för. Är omständigheterna sådana att arbetsgivaren har rätt att skilja arbetstagaren från anställningen genom avskedande gäller inte någon motsvarande omplaceringsskyldighet inför åtgärden.

I kravet på saklig grund ligger att inte vilka omständigheter som helst kan läggas till grund för en uppsägning. Frågan om de omständigheter som har åberopats av arbetsgivaren har räckt till för en giltig uppsägning kan ytterst bli föremål för en rättslig prövning. Vid en sådan rättslig prövning kan även andra omständigheter än de som arbetsgivaren har åberopat för uppsägningen i sig vara av betydelse.

Det finns en omfattande praxis från Arbetsdomstolen som rör uppsägning och avskedande som det saknas utrymme och anledning att gå närmare in på i detta sammanhang. I det följande avser utredningen endast att ytterst översiktligt redogöra för vilken typ av omständigheter som kan vara relevanta vid prövningen av om saklig eller laga grund för ett skiljande från anställningen har förelegat. Syftet med avsnittet är uteslutande att ge en bild av vilka frågor eventuella rättstvister om en uppsägning eller ett avskedande typiskt sett kan innefatta.

8.3.2 Saklig grund för uppsägning vid arbetsbrist

Arbetstagares anställningsskydd vid en arbetsbrist i arbetsgivarens verksamhet har berörts i kapitel 5. Där har framgått att arbetsbrist är ett rättstekniskt begrepp som inte bara avser situationer där det med vanligt språkbruk har uppstått en brist på arbete. Arbetsbrist godtas rättsligt sett alltid som grund för en uppsägning, under förutsättning att arbetsgivaren har fullgjort sin omplaceringsskyldighet. Det ska dock nämnas att en sådan verksamhetsövergång som avses i 6 b § anställningsskyddslagen inte i sig utgör saklig grund för uppsägning. Det framgår av 7 § tredje stycket anställningsskyddslagen.

Det är som utgångspunkt arbetsgivaren som i kraft av sin företagsledningsrätt avgör när det finns en arbetsbrist i verksamheten, även om arbetstagarsidan genom framför allt regleringen i medbestämmandelagen⁶ har en viss rätt till inflytande i sådana organisatoriska frågor som kan ligga bakom en arbetsbrist. Arbetsdomstolen gör i mål som rör saklig grund för uppsägning på grund av arbetsbrist i princip ingen bedömning eller överprövning av de skäl som arbetsgivaren har anfört som grund för uppsägningen. Tvister om det har förelegat saklig grund för uppsägningen handlar därför i regel om huruvida arbetsgivaren har uppfyllt sin omplaceringsskyldighet eller inte.

Det förekommer dock att domstolen gör åtminstone en summarisk bedömning av de organisatoriska och ekonomiska omständigheter som har legat bakom en arbetsbrist hos arbetsgivaren. Det handlar om fall där arbetstagarsidan gör gällande att en uppsägning där arbetsgivaren har angett arbetsbrist som grund i själva verket har skett på grund av personliga skäl, så kallad fingerad arbetsbrist. I princip handlar det om fall där det kan finnas skäl att misstänka att arbetsgivaren genom att åberopa arbetsbrist har velat göra sig av med just en viss eller vissa arbetstagare.

Också i fall där det görs gällande att en uppsägning som vidtagits med hänvisning till arbetsbrist har skett i föreningsrättskränkande syfte kan domstolen göra en översiktlig bedömning av omständigheterna kring arbetsbristen. Arbetsdomstolen har i sådana fall prövat om arbetsgivaren har kunnat visa att situationen är sådan att en personalminskning framstår som rimlig.⁷

⁶ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

⁷ Se exempelvis AD 2016 nr 1.

Vanliga tvistefrågor i samband med uppsägning på grund av arbetsbrist handlar, utöver nyss nämnda frågor, vanligen om huruvida arbetsgivaren har agerat i strid med turordningsreglerna i anställningsskyddslagen eller i kollektivavtal. Den frågan är dock rättsligt sett frikopplad från den om saklig grund för uppsägningen i sig.

8.3.3 Saklig grund för uppsägning av personliga skäl

Genom kravet på saklig grund för uppsägning skyddas arbetstagare mot att sägas upp utan att det finns vissa godtagbara objektiva skäl för åtgärden. Omständigheter som kan utgöra saklig grund för uppsägning av personliga skäl kan vara av olika slag, men i regel rör det sig om misskötsamhet i anställningen som är av viss allvarligare karaktär.

I Arbetsdomstolens praxis brukar bedömningen av om en uppsägning av personliga skäl har varit sakligt grundad – till skillnad från vad som normalt gäller vid arbetsbristuppsägningar – ta sin utgångspunkt i de omständigheter som ligger bakom arbetsgivarens beslut. Det är arbetsgivaren som har bevisbördan för dessa omständigheter och de måste alltså i sig vara av viss karaktär för att över huvud taget kunna utgöra saklig grund för uppsägning enligt 7 § anställningsskyddslagen. Det kan exempelvis röra sig om brott inom och utanför anställningen, vägran att följa arbetsgivarens arbetsledning eller ett illojalt beteende mot arbetsgivaren.

Av 7 § fjärde stycket anställningsskyddslagen framgår att en uppsägning av personliga skäl som huvudregel inte får grundas enbart på omständigheter som arbetsgivaren har känt till under mer än två månader när arbetstagaren underrättas om uppsägning eller, om någon underrättelse inte har ägt rum, när uppsägningen sker.

Utöver en bedömning av omständigheterna bakom en uppsägning av personliga skäl görs vid en rättslig prövning i regel vad som kan kallas en prognos för hur anställningsförhållandet kan förväntas fungera i framtiden. Viktiga faktorer vid bedömningen är ofta vad arbetsgivaren har gjort för att komma till rätta med de omständigheter som åberopas som grund för uppsägningen och arbetstagarens agerande efter att arbetsgivaren har vidtagit eventuella åtgärder. En uppsägning av personliga skäl anses sällan vara sakligt grundad om inte arbetsgivaren har vidtagit rimliga och ändamålsenliga åtgärder

för att arbetstagaren framöver ska kunna fungera i sin anställning. Typiskt sett gäller att arbetsgivaren måste ha medvetandegjort arbetstagaren och gett henne eller honom möjlighet att förändra det beteende som sedermera lagts till grund för uppsägningen.

Vid en prövning av om en uppsägning har varit sakligt grundad kan enligt Arbetsdomstolens praxis även omständigheter som arbetsplatsens storlek och arbetstagarens ställning ha betydelse.

Arbetstagarens sjukdom hör till kategorin personliga skäl. Beror de skäl som legat bakom en uppsägning på arbetstagarens sjukdom eller skada kan kraven på arbetsgivarens agerande ställas särskilt högt. Enligt förarbetsuttalanden i samband med införandet av 1974 års anställningsskyddslag skulle sjukdom aldrig i sig kunna utgöra saklig grund för uppsägning. Det gällande rättsläget kan med viss förenkling sammanfattas på så sätt att det i kravet på saklig grund för uppsägning som har sin grund i en arbetstagares sjukdom ligger att arbetstagarens arbetsförmåga ska vara stadigvarande nedsatt och att han eller hon på grund av sjukdomen inte kan utföra något arbete av betydelse för arbetsgivaren. Arbetsgivaren ska ha vidtagit rimliga åtgärder för att anpassa arbetsplatsen och rent allmänt ha uppfyllt sitt arbetsrättsliga rehabiliteringsansvar för att ett beslut om uppsägning av arbetstagaren ska vara sakligt grundat. Här kan på sätt som något har berörts i kapitel 7 arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsmiljörättsliga bestämmelser om arbetsanpassning och rehabilitering få betydelse vid prövningen.⁸

Frågan om arbetsgivaren har fullgjort sin omplaceringskyldighet är ofta mindre framträdande i tvister om uppsägning av personliga skäl jämfört med tvister om det har förelegat saklig grund för uppsägning på grund av arbetsbrist. Om de omständigheter som har lagts till grund för uppsägningen av personliga skäl når upp till kravet på saklig grund kan det ibland ligga i sakens natur att det inte skäligen har kunnat krävas att arbetsgivaren omplacerar arbetstagaren till något annat arbete hos sig.

Har det funnits lediga arbeten hos arbetsgivaren där det kan tänkas att arbetstagaren skulle ha kunnat fungera trots de omständigheter som legat bakom uppsägningen kan dock den omständigheten påverka om det har förelegat saklig grund eller inte. Särskilt i tvister om uppsägning av personliga skäl som har sin bakgrund i arbetstagarens

⁸ Se AD 1993 nr 42.

sjukdom eller bristande arbetsförmåga av andra skäl kan frågan om arbetsgivarens omplaceringsskyldighet ofta få en framträdande roll.

8.3.4 Laga grund för avskedande

Bedömningen av om laga grund för avskedande har förelegat enligt 18 § anställningsskyddslagen utgår i princip helt från den eller de handlingar som läggs arbetstagaren till last. Har arbetstagaren agerat på ett sätt som inte rimligen bör tålas i något rättsförhållande har arbetsgivaren normalt rätt att omedelbart avsluta anställningen genom avskedande.⁹ Det kan exempelvis röra sig om fall där arbetstagaren har begått brott riktat mot arbetsgivaren eller inom och i vissa fall utom tjänsten har agerat på ett oacceptabelt sätt.

Som utredningen kommer att återkomma till kan ett avskedande ogiltigförklaras bara om de omständigheter som lagts till grund för åtgärden inte ens hade räckt till för en giltig uppsägning. Det innebär att en senare tvist rörande ett avskedande kan avse också frågor med koppling till om saklig grund för uppsägning har förelegat.

Inte heller ett avskedande får som huvudregel grundas enbart på omständigheter som arbetsgivaren har känt till under mer än två månader när arbetstagaren underrättas om avskedandet eller, om någon underrättelse inte har gjorts, när avskedandet äger rum.

8.4 Regler om förfarandet vid avslutande av en anställning från arbetsgivarens sida

8.4.1 Förhandling och överläggning inför arbetsgivarens beslut

När det gäller uppsägning på grund av arbetsbrist hänvisar anställningsskyddslagen i 29 § till den så kallade primära förhandlingsskyldighet som arbetsgivare har enligt 11–14 §§ medbestämmandelagen. Den primära förhandlingsskyldigheten enligt dessa bestämmelser innebär att kollektivavtalsbundna arbetsgivare har en skyldighet att förhandla med den arbetstagarorganisation som är part i kollektivavtalet inför beslut om viktigare förändringar i verksamheten eller

⁹ Prop. 1973:129 s. 149.

om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagarare som är medlem i organisationen.

För arbetstagarorganisation som inte har kollektivavtal med arbetsgivaren gäller den primära förhandlingsskyldigheten i förhållande till den organisationen bara inför beslut i fråga som särskilt angår arbets- eller anställningsförhållandena för medlem i organisationen. Saknar arbetsgivaren helt kollektivavtal gäller en förhandlingsskyldighet i förhållande till samtliga berörda arbetstagarorganisationer inför bland annat beslut om uppsägning på grund av arbetsbrist.

Den primära förhandlingsskyldigheten i medbestämmandelagen gäller i första hand i förhållande till lokal arbetstagarorganisation. Uppnås inte enighet vid en sådan förhandling kan arbetstagarorganisationen begära att arbetsgivaren ska förhandla även med central arbetstagarorganisation. I fall där arbetsgivaren har haft en skyldighet att påkalla förhandling får beslut inte fattas eller verkställas innan förhandlingsskyldigheten är fullgjord, såvida det inte finns synnerliga skäl. I annat fall kan arbetsgivaren bli skadeståndsskyldig enligt medbestämmandelagens skadeståndsregler.

Inför en uppsägning av personliga skäl och avskedande gäller särskilda regler i anställningsskyddslagen om underrättelse- och överläggningsskyldighet. Enligt 30 § anställningsskyddslagen ska en arbetsgivare som vill säga upp en arbetstagarare av personliga skäl underrätta arbetstagararen om detta minst två veckor i förväg. Vill arbetsgivaren avskeda arbetstagararen ska motsvarande underrättelse ske minst en vecka i förväg. Är arbetstagararen fackligt organiserad ska hans eller hennes organisation på lokal nivå varslas samtidigt som arbetstagararen underrättas.

Arbetstagararen och, i förekommande fall, arbetstagarorganisationen har rätt till överläggning med arbetsgivaren om den åtgärd som underrättelsen eller varslat avser, under förutsättning att överläggningen har begärts senast en vecka efter att underrättelsen eller varslat lämnades. Har överläggning begärts får arbetsgivaren inte verkställa beslutet om uppsägning eller avskedande innan överläggningen har avslutats.

Reglerna om underrättelse- och överläggningsskyldighet i anställningsskyddslagen utgör ordningsföreskrifter. Det innebär att ett beslut om en uppsägning eller ett avskedande inte blir ogiltigt av den anledningen att arbetsgivaren har brutit mot någon skyldighet enligt

30 § anställningsskyddslagen inför beslutet. Den sanktion som kan bli aktuell vid brott mot någon av skyldigheterna enligt paragrafen är skadestånd enligt 38 § anställningsskyddslagen.

8.4.2 Vissa krav på beslutets form och innehåll

Av 8 § anställningsskyddslagen följer att en uppsägning från arbetsgivarens sida ska vara skriftlig och att det, såvitt är av intresse i detta sammanhang, i uppsägningsbeskedet ska anges vad arbetstagaren ska iaktta för det fall att han eller hon vill göra gällande att uppsägningen är ogiltig eller yrka skadestånd med anledning av uppsägningen. Om arbetstagaren begär det ska arbetsgivaren enligt 9 § anställningsskyddslagen även lämna besked om de omständigheter som åberopas som grund för uppsägningen. Även det beskedet ska vara skriftligt om arbetstagaren begär det.

Enligt 19 § anställningsskyddslagen gäller motsvarande regler när arbetsgivaren fattar beslut om att avskeda arbetstagaren.

Också kravet på skriftlighet i 8 § och skyldigheten att på begäran ange skälen bakom en uppsägning eller ett avskedande i 9 och 19 §§ anställningsskyddslagen tillhör kategorin ordningsföreskrifter. Ett eventuellt brott mot någon av bestämmelserna påverkar alltså inte giltigheten av en uppsägning eller ett avskedande utan medför endast skadeståndsskyldighet för arbetsgivaren enligt 38 § anställningsskyddslagen. På det statliga området gäller dock att ett besked om uppsägning eller avskedande måste vara skriftligt för att vara giltigt. Det framgår av 9 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Följer inte arbetsgivaren anställningsskyddslagens ordningsföreskrifter kan det få betydelse i en eventuell tvist om uppsägningen eller avskedandet. Har en uppsägning eller ett avskedande skett muntligen kan det bli svårare för arbetsgivaren att visa att åtgärden att skilja arbetstagaren från anställningen över huvud taget har ägt rum eller åtminstone att så har skett vid en viss tidpunkt. Tidpunkten för en uppsägning eller ett avskedande har som nämnts ovan betydelse för vilka omständigheter som får läggas till grund för en uppsägning eller ett avskedande. Tidpunkten för en uppsägning eller ett avskedande – liksom frånvaron av viss information i ett besked om någon av dessa åtgärder – har också betydelse för frågan

om när en arbetstagare senast måste yrka på ogiltigförklaring eller skadestånd på sätt som utredningen återkommer till strax.

Lämnar arbetsgivaren ett besked enligt 9 eller 19 § anställningsskyddslagen om vilka omständigheter som åberopas som grund för uppsägningen eller avskedandet får det betydelse i fråga om vilka omständigheter som arbetsgivaren senare kan åberopa i en eventuell tvist om åtgärdens giltighet. Enligt Arbetsdomstolens praxis kan arbetsgivaren som utgångspunkt inte med framgång anföra andra skäl än de som har lämnats i ett sådant besked. Eventuella tillkommande omständigheter får dock åberopas om de bedöms ligga i linje med de skäl som upgetts i beskedet, liksom omständigheter som har inträffat efter att beskedet lämnades.¹⁰

8.4.3 Hur ett beslut ska delges arbetstagaren

I 10 och 20 §§ anställningsskyddslagen finns vissa bestämmelser om hur ett beslut om uppsägning respektive avskedande ska delges arbetstagaren. Huvudregeln är att beskedet ska överlämnas till arbetstagaren personligen. Arbetstagaren anses i sådana fall normalt ha blivit uppsagd eller avskedad vid den tidpunkt då överlämnandet skedde. Är det inte skäligt att kräva att beskedet om uppsägning eller avskedande överlämnas personligen får det i stället sändas i rekommenderad försändelse till arbetstagarens senast kända adress. I det fallet anses uppsägningen eller avskedandet ha skett när arbetstagaren tar del av beskedet eller, om arbetstagaren inte kan anträffas, tio dagar efter att försändelsen med beskedet lämnades till posten för befordran.

Också reglerna i 10 och 20 §§ anställningsskyddslagen utgör ordningsföreskrifter, vilket innebär att en uppsägning anses ha ägt rum även om ett uppsägningsbesked inte överlämnas personligen på det sätt lagen kräver. Gör arbetsgivaren en felaktig bedömning när det gäller möjligheten att lämna besked om uppsägning eller avskedande via en rekommenderad försändelse kan det dock få konsekvenser för frågan om ett skadeståndsyrkande eller yrkande om ogiltigförklaring från arbetstagarens sida har framställts i tid enligt anställningsskyddslagens preskriptionsregler.¹¹

¹⁰ Se exempelvis AD 2004 nr 82.

¹¹ Se AD 2012 nr 38.

8.4.4 Ordningsföreskrifter vid upphörande av tidsbegränsade anställningar

Det krävs inte någon särskild åtgärd för att en tidsbegränsad anställning ska upphöra, såvida det inte rör sig om en tidsbegränsad anställning som enligt anställningsavtalet eller kollektivavtal kan sägas upp i förtid. Däremot gäller enligt 15 och 16 §§ anställningsskyddslagen en skyldighet för arbetsgivaren att informera arbetstagaren om att han eller hon inte kommer att få fortsatt anställning när den tidsbegränsade anställningen upphör. Skyldigheten gäller bara i förhållande till arbetstagare som har varit anställd i sammanlagt mer än tolv månader hos arbetsgivaren under den senaste treårsperioden. Beskedet ska vara skriftligt och innehålla viss information, bland annat om arbetstagarens eventuella rätt till återanställning hos arbetsgivaren. Beskedet ska normalt lämnas till arbetstagaren senast en månad innan anställningen upphör. Beträffande statligt anställda arbetstagare finns vissa särskilda bestämmelser i 10 § anställningsförordningen.

För eventuella brott mot 15 eller 16 § anställningsskyddslagen är arbetsgivaren skyldig att betala skadestånd enligt 38 §.

I fall där en uppsägningsbar tidsbegränsad anställning ska upphöra i förtid på arbetsgivarens initiativ gäller samma regler som i fråga om uppsägning och avskedande från en tillsvidareanställning.

8.5 Ogiltigförklaring och skadestånd vid felaktigt skiljande från anställningen

En uppsägning som har skett utan saklig grund ska enligt 34 § första stycket anställningsskyddslagen ogiltigförklaras på yrkande av arbetstagaren. Detsamma gäller enligt 35 § första stycket i fråga om avskedande, under förutsättning att de omständigheter som legat bakom avskedandet inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning.

Om en viss arbetstagare har sagts upp enbart på grund av en felaktig tillämpning av turordningsbestämmelserna i 22 § anställningsskyddslagen kan inte uppsägningen ogiltigförklaras. Så kan ske enbart om själva grunden för uppsägningen angrips. I fall där en facklig förtroendemann har sagts upp på grund av arbetsbrist i strid mot den särskilda företrädesrätten till fortsatt anställning enligt 8 §

förtroendemannalagen¹² ska dock uppsägningen ogiltigförklaras på yrkande av förtroendemannen.

Det ska också noteras att en uppsägning av ett anställningsavtal kan ogiltigförklaras när åtgärden har varit diskriminerande på någon av de grunder som anges i diskrimineringslagen.¹³ En uppsägnings giltighet kan alltså komma att prövas enligt två olika regelverk i fall där arbetstagaren gör gällande att en uppsägning har varit diskriminerande.

Om en domstol på arbetstagarens yrkande ogiltigförklarar en uppsägning eller ett avskedande innebär det att anställningen ska fortsätta, eller återupptas om den inte längre pågår när domstolens beslut börjar gälla. Vägrar arbetsgivaren att rätta sig efter en dom om ogiltigförklaring ska dock anställningsförhållandet enligt 39 § anställningsskyddslagen anses som upplöst. För en sådan vägran är arbetsgivaren enligt samma bestämmelse skyldig att till arbetstagaren betala ett så kallat normerat skadestånd.

Det normerade skadeståndets storlek ska beräknas utifrån arbetstagarens sammanlagda anställningstid vid tidpunkten då anställningsförhållandet upplöstes. För arbetstagare som har upp till sex månaders anställningstid ska skadeståndet alltid motsvara sex månadslöner. För arbetstagare som har mer än sex månaders men mindre än fem års anställningstid ska skadeståndet beräknas utifrån det antal månadslöner som motsvarar antalet påbörjade anställningsmånader, dock högst 16 månadslöner. För arbetstagare som har minst fem men mindre än tio års anställningstid ska skadeståndet motsvara 24 månadslöner. För arbetstagare som har tio års anställningstid eller mer ska skadeståndet motsvara 32 månadslöner.

Utöver en domstols ogiltigförklaring och eventuellt skadestånd för vägran att rätta sig efter en sådan ogiltigförklaring kan arbetsgivaren bli skyldig att betala skadestånd också för det felaktiga beslutet att säga upp eller avskeda arbetstagaren i sig. Av 38 § anställningsskyddslagen framgår att en arbetsgivare som bryter mot lagen ska betala inte bara lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren kan ha rätt till utan även ersättning för skada som uppkommer. Ett skadestånd kan avse både ersättning för den förlust som uppkommer (så kallat ekonomiskt skadestånd) och för den kränkning som lagbrottet innebär (så kallat allmänt skadestånd). När det gäller ersättning för förlust som avser tid efter anställ-

¹² Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

¹³ Diskrimineringslagen (2008:567).

ningens upphörande får den som högst bestämmas till ett belopp som anges i 39 § anställningsskyddslagen. Innehållet i den bestämmelsen har beskrivits ovan.

8.6 Tidsfrister för att påkalla en rättstvist om ogiltigförklaring och skadestånd

8.6.1 Tvister om ogiltigförklaring av uppsägning eller avskedande

En arbetstagare som avser att yrka på ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande ska enligt 40 § anställningsskyddslagen underrätta arbetsgivaren om det senast två veckor efter att uppsägningen eller avskedandet skedde. I vissa fall har arbetstagaren i stället en månad på sig att göra motsvarande underrättelse och fristen räknas då i stället från det att anställningen upphörde. Det rör sig om fall där arbetsgivaren har underlåtit att på det sätt som anges i 8 respektive 19 § anställningsskyddslagen i ett skriftligt besked om uppsägning eller avskedande lämna information om vilka frister som gäller för att underrätta och därefter väcka talan mot arbetsgivaren.

Den tid inom vilken arbetstagaren ska underrätta arbetsgivaren kallas i lagen för underrättelsetiden. Har underrättelse skett inom den tiden har arbetstagaren ytterligare två veckor på sig att väcka talan om ogiltigförklaring i domstol. Har arbetstagarens fackliga organisation under underrättelsetiden påkallat en förhandling med arbetsgivaren rörande tvistefrågan ska dock talan i stället väckas senast två veckor efter det att förhandlingen har avslutats. Utredningen återkommer till samspelet mellan anställningsskyddslagens preskriptionsbestämmelser och de regler som omgärdar tvisteförhandlingar rörande bland annat uppsägning av arbetstagare senare i detta kapitel.

Om arbetstagaren inte har underrättat arbetsgivaren inom underrättelsetiden eller väckt talan om ogiltigförklaring i rätt tid har han eller hon enligt 42 § anställningsskyddslagen förlorat sin talan. Det innebär att ett framställt yrkande om ogiltigförklaring kan avslås av domstol utan någon prövning i sak av frågan om det har förelegat saklig grund för uppsägning eller laga grund för avskedande.

8.6.2 Tvister om skadestånd och andra fordringsanspråk

Även när det gäller yrkanden om skadestånd på grund av brott mot anställningsskyddslagens bestämmelser gäller enligt 41 § anställningsskyddslagen att motparten ska underrättas om anspråket inom en viss tid. Detsamma gäller andra eventuella fordringsanspråk än skadestånd, exempelvis rörande utebliven lön och andra anställningsförmåner på grund av en uppsägning i strid mot lagen. Eftersom även arbetsgivare kan ha skadeståndsanspråk mot arbetstagare för hans eller hennes brott mot lagen gäller fristerna i 41 § anställningsskyddslagen både när arbetsgivare och arbetstagare i en rättsvist riktar anspråk mot motparten i anställningsförhållandet.

Underrättelsetiden i fråga om skadestånd är enligt 41 § anställningsskyddslagen fyra månader räknat från den skadegörande handlingen eller den tidpunkt då fordran förfallit till betalning. När det handlar om uppsägning eller avskedande har den skadegörande handlingen vidtagits vid den tidpunkt då uppsägningen eller avskedandet skedde, det vill säga underrättelsetiden börjar löpa samtidigt som den underrättelsetid som gäller när arbetstagaren avser att yrka på ogiltigförklaring. Även i fråga om skadestånd ska dock underrättelsetiden börja löpa från den tidpunkt då anställningen upphörde om arbetsgivaren har underlåtit att i enlighet med 8 och 19 §§ anställningsskyddslagen informera om vilka frister som gäller för att framställa eventuella yrkanden om skadestånd.

Efter att underrättelsetiden har löpt ut har arbetstagaren ytterligare fyra månader på sig att väcka talan. På motsvarande sätt som gäller yrkanden om ogiltigförklaring förskjuts dock tiden då talan ska väckas i fall där arbetstagarens fackliga organisation har påkallat förhandling i tvistefrågan inom underrättelsetiden. I sådana fall ska talan om skadestånd väckas senast fyra månader efter att förhandlingen avslutades.

Agerar inte arbetstagaren inom nu nämnda frister innebär det enligt 42 § anställningsskyddslagen att han eller hon har förlorat sin talan, vilket innebär att ett yrkande om skadestånd ska avslås utan någon prövning i sak.

8.7 Anställningen under en tvist om ogiltighet

8.7.1 Anställningen består vid ogiltigförklaring av en uppsägning

Om det uppstår en tvist om giltigheten av en uppsägning upphör inte anställningen förrän tvisten slutligt har avgjorts. Det följer av 34 § andra stycket anställningsskyddslagen. Av samma bestämmelse följer att arbetstagaren så länge en tvist om giltigheten av en uppsägning pågår har rätt till lön och andra anställningsförmåner även efter att uppsägningstiden har löpt ut. Vidare anges att en arbetstagare under den tid tvisten pågår inte får stängas av från arbetet på grund av de omständigheter som föranlett uppsägningen, såvida det inte finns särskilda skäl för en sådan avstängning. Det är dock möjligt att träffa avtal om arbetsbefrielse för arbetstagaren under den tid tvisten pågår, något som är relativt vanligt.

Ett viktigt skäl bakom regleringen i 34 § andra stycket anställningsskyddslagen är enligt förarbetena att lagens skydd mot ogiltiga uppsägningar annars skulle kunna framstå som illusoriskt. Utan skyddet för anställningen och anställningsvillkoren under tvistetiden skulle arbetstagaren efter att uppsägningstiden löpt ut normalt relativt snart behöva se sig om efter någon annan anställning för att klara sin försörjning. En återgång i anställning efter en ogiltigförklaring ansågs också allmänt kunna försvåras om arbetstagaren har varit borta från arbetsplatsen under större delen av tvistetiden.

Med att tvisten slutligt har avgjorts avses att domstol har tagit ställning i frågan genom dom eller beslut som har vunnit laga kraft. Regleringen i 34 § andra stycket hindrar dock inte att anställningen upphör innan en eventuell domstolsprövning har slutförts, exempelvis genom att parterna i tvisten når en överenskommelse om att anställningen ska avslutas eller om att en eventuell väckt talan i domstol ska återkallas.

Kommer domstol vid sin prövning fram till att uppsägningen är ogiltig innebär det som har nämnts tidigare att anställningen fortsätter, såvida inte arbetsgivaren vägrar att rätta sig efter domen och betalar ett normerat skadestånd för det. Finner domstolen att uppsägningen har varit sakligt grundad upphör anställningen när domen vinner laga kraft. Någon rätt för arbetsgivaren att återfå någon del av den lön som har betalats under tvistetiden finns inte, även om

arbetstagaren inte har utfört något arbete för arbetsgivarens räkning under den tiden.

Till skillnad från vad som gäller för uppsägning får en ogiltigförklaring av ett avskedande inte den verkan att anställningen återuppstår och ska fortgå under tvistetiden. Först om det vid en slutlig prövning visar sig att avskedandet har varit ogiltigt kan arbetstagaren göra anspråk på att återfå sin anställning och kan då ha rätt till lön och andra anställningsförmåner för den tid då anställningen skulle ha pågått om avskedandet aldrig hade ägt rum.

8.7.2 En möjlighet till interimistisk prövning av tvist om ogiltighet

Enligt 34 § tredje stycket anställningsskyddslagen kan domstol på yrkande från arbetsgivaren interimistiskt besluta om att anställningen trots att en tvist om uppsägningens ogiltighet pågår ska upphöra vid utgången av uppsägningstiden eller vid en senare tidpunkt som domstolen bestämmer. För att ett sådant interimistiskt beslut ska meddelas krävs enligt förarbetena att det, på det underlag som dittills presenterats i målet, framstår som mer eller mindre uppenbart att det har förelegat saklig grund för uppsägningen.¹⁴ Det är arbetsgivaren som har bevisbördan för att förutsättningarna för att meddela ett interimistiskt beslut är uppfyllda.

Vid avskedande gäller i stället enligt 35 § andra stycket anställningsskyddslagen att arbetstagaren har möjlighet att få till stånd en interimistisk prövning av de omständigheter som har legat till grund för avskedandet. Om övervägande skäl vid en sådan prövning talar för att omständigheterna som har lagts till grund för avskedandet inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning av arbetstagaren ska interimistiskt beslut meddelas. Ett sådant beslut innebär att anställningen, med det skydd för anställningsvillkoren och mot avstängning som gäller vid ogiltigförklaring av uppsägning, ska fortsätta fram till dess tvisten om ogiltighet slutligt har avgjorts.

¹⁴ Prop. 1973:129 s. 278.

8.8 Hur en rättstvist kan bedrivas enligt lag och kollektivavtal

8.8.1 Något om behörig domstol och om partsställningen

Enligt 43 § anställningsskyddslagen ska mål om tillämpning av lagen handläggas enligt arbetstvistlagen.¹⁵ Översiktligt innebär arbetstvistlagen för den typen av mål att Arbetsdomstolen är behörig att som första instans ta upp och pröva tvisten om talan har väckts av en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation eller av en enskild arbetsgivare. En förutsättning för det är dock att kollektivavtal gäller mellan parterna i målet eller att en enskild arbetstagarare som berörs av tvisten annars sysselsätts i arbete som avses med ett kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av.

I andra fall ska talan om bland annat brott mot anställningsskyddslagens bestämmelser väckas i tingsrätt som första instans. Så är alltså alltid fallet när arbetstagararen själv väcker talan mot arbetsgivaren, något som kan bero på att han eller hon är oorganiserad eller att arbetstagararens arbetstagarorganisation har beslutat att inte väcka talan i Arbetsdomstolen för hans eller hennes räkning.

I fall där en arbetstagarorganisation har beslutat att företräda en medlem i en tvist enligt anställningsskyddslagen ska talan ändå väckas vid tingsrätt i stället för Arbetsdomstolen som första instans om arbetsgivaren inte har något kollektivavtal alls. Detsamma gäller när arbetsgivaren endast har kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation och det avtalet inte är tillämpligt på det arbete som medlemmen utför eller har utfört.

För arbetsgivare gäller på motsvarande sätt att talan mot en arbetstagarare ska väckas vid tingsrätt i stället för Arbetsdomstolen som första instans om arbetsgivaren inte är bunden av kollektivavtal med arbetstagararens fackliga organisation och inte heller av något annat kollektivavtal som är tillämpligt på det arbete som arbetstagararen utför eller har utfört hos arbetsgivaren.

Vid överklagande av en tingsrätts dom eller beslut är Arbetsdomstolen överinstans. Arbetsdomstolen är också alltid sista instans. Det är inte möjligt att överklaga domstolens avgöranden.

Vid överklagande av en tingsrätts dom till Arbetsdomstolen krävs sedan 2008 prövningstillstånd på motsvarande sätt som enligt rättegångs-

¹⁵ Lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

gångsbalken gäller för överklagande av tingsrätts avgöranden till hovrätt. Prövningstillstånd ska meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten i tingsrättens beslut eller om det inte utan att prövningstillstånd meddelas går att bedöma den frågan. Prövningstillstånd ska vidare meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Med stöd av arbetstvistlagen kan såväl arbetstagarorganisationer som arbetsgivarorganisationer väcka och föra talan för en medlems räkning i Arbetsdomstolen. I tingsrätt kan dock, på det sätt som gäller enligt rättegångsregler på civilrättens område i övrigt, endast part själv väcka talan. Det är dock inte ovanligt att arbetstagarorganisationer genom fullmakt företräder sina medlemmar i tingsrätt, särskilt i fall där talan har behövt väckas i tingsrätt för att arbetsgivaren inte har något kollektivavtal.

8.8.2 Samspelet mellan processuella och andra regler om tvisteförhandling

För att en arbetstagare med framgång ska kunna få till stånd en ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande ska han eller hon på det sätt som har beskrivits ovan underrätta arbetsgivaren inom en viss tid. Detsamma gäller när arbetstagaren vill yrka på skadestånd för arbetsgivarens brott mot anställningsskyddslagen.

Hur en tvist formellt ska hanteras efter en underrättelse enligt 40 eller 41 § anställningsskyddslagen beror på om arbetstagaren är fackligt organiserad eller inte samt på om arbetsgivaren är bunden av ett avtal om förhandlingsordning med arbetstagarens fackliga organisation. I det sammanhanget kan vid sidan av regleringen i anställningsskyddslagen även reglerna om förhandlingsrätt i medbestämmandelagen och processuella regler i arbetstvistlagen aktualiseras. Översiktligt kan den praktiska innebörden av regleringen beskrivas enligt följande.

Är arbetstagaren oorganiserad ska talan om ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande väckas senast fyra veckor efter att uppsägningen eller avskedandet ägde rum. Vill arbetstagaren yrka på skadestånd för felaktig uppsägning eller något annat påstått brott mot anställningsskyddslagen är tidsfristen för att väcka talan åtta månader räknat från den skadegörande handlingen. I båda fallen kan

tidsfristen vara längre om arbetsgivaren inte i beskedet om uppsägning eller avskedande har lämnat korrekt information om vilka tidsfrister som gäller.

Är arbetstagaren medlem i en arbetstagarorganisation har organisationen alltid rätt att påkalla tvisteförhandling med arbetsgivaren med stöd av den allmänna förhandlingsrätten i 10 § medbestämmandelagen. Påkallas en sådan förhandling inom underrättelsetiden enligt 40 eller 41 § anställningsskyddslagen ska talan väckas inom två veckor respektive fyra månader efter att förhandlingen avslutades. Gäller kollektivavtal om förhandlingsordning mellan arbetstagarorganisationen och arbetsgivaren brukar sådana avtal innebära att en tvist som avslutas i oenighet på lokal nivå på parts begäran ska förhandlas även på central nivå. I sådana fall innebär regleringen i 40 och 41 §§ anställningsskyddslagen att talan ska väckas senast två veckor efter att den centrala förhandlingen avslutades om tvisten rör ogiltigförklaring och fyra månader om tvisten rör skadestånd.

Regleringen i 40 och 41 §§ anställningsskyddslagen innebär alltså att den tid som en arbetstagar eller en arbetstagarorganisation har på sig för att väcka talan för brott mot anställningsskyddslagen förskjuts med den tid som en tvisteförhandling enligt 10 § medbestämmandelagen eller enligt en förhandlingsordning mellan parterna pågår. Med hur lång tid fristen förlängs beror självfallet på hur lång tid förhandlingen i det enskilda fallet pågår, men också på vilka frister som enligt respektive förhandlingsordning gäller för att påkalla central förhandling när en lokal förhandling har avslutats i oenighet.

I 4 kap. 7 § arbetstvistlagen finns en korresponderande reglering med innebörd att Arbetsdomstolen inte som första instans får ta upp en talan till prövning innan förhandling som kan påkallas enligt 10 § medbestämmandelagen eller enligt kollektivavtal har ägt rum i tvistefrågan. Enligt 5 kap. 1 § arbetstvistlagen gäller motsvarande när talan väcks vid tingsrätt som första instans. Finns en möjlighet att påkalla en tvisteförhandling enligt medbestämmandelagen eller en skyldighet att förhandla enligt en viss förhandlingsordning i kollektivavtal kan alltså tvistefrågan inte prövas av domstol innan förhandlingen är avslutad.

8.8.3 Rättegångskostnader

I fråga om rättegångskostnader gäller i arbetstvister i arbetstvist-lagens mening som utgångspunkt det som enligt rättegångsbalkens regler gäller för andra tvistemål. Det innebär att det normalt är för-lorande part i målet som ska bära inte bara sina egna kostnader utan även stå för motpartens rättegångskostnader. Domstolen kan göra en bedömning av det skäliga i ett yrkat belopp och kan fördela rättegångskostnaderna i fall där ingen av parterna kan anses ha vunnit fullt ut.

Enligt 5 kap. 2 § andra stycket arbetstvistlagen gäller särskilt för arbetstvister att domstol kan förordna att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, om den part som har förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad. Bestämmelsen kan tillämpas exem-pelvis i fall där såväl rättsläget som bevisläget har varit svårbedömt eller om utgången i målet berott på omständigheter som från början var okända för den förlorande parten. Är förutsättningarna enligt bestämmelsen uppfyllda kan alltså part som har vunnit exempelvis ett mål om giltigheten i en uppsägning ändå få stå sina egna rätte-gångskostnader. En tillämpning av bestämmelsen aktualiseras dock i praktiken i första hand i kollektivavtalstvister.¹⁶

Av 5 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen följer att en kostnad som part har haft i samband med tvisteförhandlingar enligt med-bestämmandelagen eller kollektivavtal inte är ersättningsgilla som rättegångskostnader.

8.9 Sammanfattning

Det krävs saklig eller laga grund för att avsluta en anställning

En uppsägning från arbetsgivarens sida av en tillsvidareanställning kräver saklig grund och kan enligt anställningsskyddslagens syste-matik ske på grund av arbetsbrist eller av personliga skäl. Arbetsbrist godas som utgångspunkt alltid som grund för uppsägning. Pröv-ningen av om saklig grund har förelegat av personliga skäl är normalt mer sammansatt. Både vid uppsägning på grund av arbetsbrist och av personliga skäl krävs att arbetsgivaren har uppfyllt sin omplacerings-skyldighet.

¹⁶ Se prop. 1974:77 s. 85 och AD 2018 nr 79.

Har arbetstagaren grovt åsidosatt sina åligganden gentemot arbetsgivaren kan anställningen avslutas genom avskedande i stället för uppsägning. Även tidsbegränsade anställningar kan avslutas i förtid om förutsättningarna för ett avskedande är uppfyllda. En tidsbegränsad anställning kan också sägas upp för att upphöra i förtid genom uppsägning om arbetsgivaren och arbetstagaren har kommit överens om det i anställningsavtalet.

Arbetsgivarens förhandlings- och överläggningskyldighet

Inför beslut om uppsägning på grund av arbetsbrist har arbetsgivaren i regel en skyldighet att förhandla med berörda arbetstagarorganisationer enligt bestämmelserna i medbestämmandelagen. Inför en uppsägning av personliga skäl eller ett avskedande gäller i stället en viss underrättelse- och varselskyldighet i förhållande till arbetstagaren och i förekommande fall även i förhållande till arbetstagarens arbetstagarorganisation. Innan en uppsägning eller ett avskedande verkställs är arbetsgivaren skyldig att på begäran överlägga med arbetstagaren och hans eller hennes organisation.

Beskedet om uppsägning eller avskedande

Ett besked om uppsägning eller avskedande av en arbetstagar ska vara skriftligt och innehålla bland annat information om vilka tidsfrister som enligt anställningsskyddslagen gäller för att få till stånd en prövning av giltigheten av beslutet. Som huvudregel ska beskedet lämnas till arbetstagaren personligen, men kan under vissa förutsättningar i stället skickas i en rekommenderad försändelse till arbetstagarens senast kända adress. Hur och i vilken form beskedet lämnas till arbetstagaren har bland annat betydelse för när en uppsägning eller ett avskedande ska anses ha ägt rum samt vilka tidsfrister som gäller om arbetstagaren vill få till stånd en rättslig prövning av beslutets giltighet.

Om arbetstagaren begär det ska arbetsgivaren ange de skäl som ligger bakom beslutet om uppsägning eller avskedande. Arbetstagaren kan begära att även ett sådant besked ska vara skriftligt. Innehållet i beskedet kan få betydelse i fråga om vilka omständig-

heter som arbetsgivaren med framgång kan åberopa i en eventuell tvist om uppsägningens eller avskedandets giltighet.

Vid uppsägning har arbetstagaren rätt till uppsägningstid

När en uppsägning från arbetsgivarens sida har ägt rum har arbetstagaren rätt till en viss uppsägningstid. Enligt anställningsskyddslagens regler är uppsägningstiden minst en månad och som mest sex månader. Avgörande för vilken uppsägningstid som gäller i det enskilda fallet är arbetstagarens sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Under uppsägningstiden har arbetstagaren bland annat rätt att behålla sin lön och andra anställningsförmåner.

Vid avskedande upphör anställningen omedelbart utan uppsägningstid.

Skadestånd och ogiltigförklaring vid brott mot anställningsskyddslagen

För brott mot anställningsskyddslagens bestämmelser kan arbetsgivaren bli skadeståndsskyldig. Arbetstagaren kan ha rätt till skadestånd både för den kränkning och den eventuella ekonomiska förlust som har uppkommit på grund av lagbrottet. Handlar det om brott mot förhandlingsskyldigheten enligt medbestämmandelagens regler kan arbetsgivaren bli skyldig att betala skadestånd till arbetstagarens fackliga organisation.

När det gäller arbetsgivarens beslut om uppsägning eller avskedande kan arbetstagaren utöver skadestånd yrka på att uppsägningen ska ogiltigförklaras. En ogiltigförklaring av ett beslut om uppsägning ska ske om en rättslig prövning leder till slutsatsen att det inte har förelegat saklig grund för åtgärden. På motsvarande sätt ska ett beslut om avskedande ogiltigförklaras om avskedandet har skett under omständigheter som inte ens hade räckt till för en giltig uppsägning.

En arbetsgivare kan välja att inte rätta sig efter en dom om ogiltigförklaring och i stället betala ett så kallat normerat skadestånd. I sådana fall anses anställningsförhållandet vara upplöst. Det normerade skadeståndets storlek bestäms med utgångspunkt i arbetstagarens sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren och ska som lägst vara 6 och som högst 32 månadslöner.

Vissa särskilda preskriptionsregler

Avser arbetstagaren att yrka skadestånd för arbetsgivarens brott mot anställningsskyddslagens regler eller på ogiltigförklaring av ett beslut om uppsägning eller avskedande ska arbetsgivaren underrättas om det inom en viss tid. Sker en sådan underrättelse gäller ytterligare en viss tidsfrist för att väcka talan. Tiden inom vilken arbetstagaren ska väcka talan påverkas av om tvisteförhandlingar har förts mellan arbetsgivaren och arbetstagarens fackliga organisation.

När det gäller ogiltigförklaring är de lagreglerade tidsfristerna betydligt kortare än i fråga om skadestånd. Om arbetstagaren inte inom de angivna fristerna underrättar arbetsgivaren eller väcker talan är hans eller hennes talan förlorad, vilket innebär att någon prövning av de omständigheter som läggs till grund för arbetstagarens yrkanden inte behöver ske.

Anställningen under en tvist om ogiltigförklaring

Om en tvist uppstår om ogiltighet av en uppsägning består anställningen till dess den slutligt har avgjorts, i sista hand genom en dom som har vunnit laga kraft. Arbetstagaren har rätt till bibehållen lön och andra anställningsförmåner under denna tid och arbetsgivaren får normalt inte stänga av arbetstagaren från arbetet med återopande av samma skäl som har legat bakom uppsägningen.

Arbetsgivaren har en möjlighet att under den tid tvisten pågår få till stånd en interimistisk prövning av ogiltighetsfrågan i domstol. Kommer domstolen fram till att det är mer eller mindre uppenbart att det har förelegat saklig grund för uppsägningen kan den förordna att anställningen ska upphöra vid den tidpunkt som domstolen bestämmer.

Vid en tvist om ogiltighet av ett avskedande gäller det motsatta. I sådana fall fortgår inte anställningen under tvisten, men arbetstagaren kan å sin sida få till stånd en interimistisk prövning i domstol av frågan om avskedandet varit lagligt grundat eller inte. Finner domstolen vid en sådan prövning att övervägande skäl talar för att avskedandet inte är giltigt så ska anställningen återupptas och fortgå till dess tvisten har slutligt avgjorts.

Twisteförhandlingar och domstolsprocessen

Hur en rättstvist bedrivs och i viss mån hur lång tid den kan ta beror i hög utsträckning på om arbetstagaren är fackligt organiserad eller inte samt på om arbetsgivaren har ett tillämpligt kollektivavtal. Dessa omständigheter har betydelse för frågan om en talan om brott mot anställningsskyddslagen ska väckas vid tingsrätt eller vid Arbetsdomstolen som första instans och därmed hur lång tid en process i domstol sammantaget kan ta i anspråk.

Arbetstagarens eventuella fackliga tillhörighet och kollektivavtalssituationen hos arbetsgivaren har också betydelse för hur rättstvisten bedrivs innan talan väcks vid domstol. Om arbetstagaren är fackligt organiserad ska väckande av talan i domstol ha föregåtts av en twisteförhandling. Gäller kollektivavtal om förhandlingsordning mellan arbetstagarorganisationen och arbetsgivaren ska twisteförhandling mellan parterna normalt ha skett både på lokal och central nivå innan talan väcks.

Referenser

Rättsfall

AD 1993 nr 42

AD 2004 nr 82

AD 2012 nr 38

AD 2016 nr 1

AD 2018 nr 79

Offentligt tryck

Prop. 1973:129 med förslag till lag om anställningsskydd m.m.

Prop. 1974:77 med förslag till lag om rättegången i arbetstvister, m.m.

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

9 Balansen i anställningsskyddet beroende på anställningsform

9.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektiven¹ ska utredningen överväga författningsförslag i syfte att skapa en bättre balans i anställningsskyddet för arbetstagare med olika anställningsvillkor. Enligt direktiven ska utredningen analysera skillnader när det gäller möjligheterna till mer varaktig anställning särskilt för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Utredningen ska även analysera på vilket sätt tidsbegränsat anställas och deltidsanställas anställningsskydd skiljer sig från tillsvidareanställas och heltidsanställas anställningsskydd. I övrigt ska utredningen sammanställa befintligt kunskapsunderlag om gällande anställningsskydd för arbetstagare med olika anställningsvillkor, inklusive skillnader mellan olika branscher.

Tillsvidareanställningar ska fortsatt vara huvudregeln på den svenska arbetsmarknaden samtidigt som olika former av tidsbegränsade anställningar fyller en viktig roll. Nuvarande anställningsformer och de grunder som finns i dag för tidsbegränsade anställningar ska enligt kommittédirektiven vara kvar. Parternas möjligheter att fortsatt kunna reglera frågorna genom kollektivavtal ska värnas.

¹ Se bilaga 1.

9.2 Lagreglerade bestämmelser om tidsbegränsade anställningar

9.2.1 Inledning

Visstidsanställningar kan vara viktiga för arbetsgivare som är i behov av arbetskraft vid tillfälliga arbetstoppar och när arbetsgivare tillfälligt behöver ersätta tillfälligt frånvarande personal. De kan också vara en väg in i arbetslivet, inte minst för grupper som står långt från arbetsmarknaden och annars skulle ha haft svårt att finna ett arbete. Olika former av tidsbegränsade anställningar kan även vara önskvärda för vissa arbetstagare, exempelvis för studenter som endast vill och har utrymme att arbeta under kortare perioder.

Samtidigt kan visstidsanställningar, möjligen särskilt intermittenta anställningar, innebära utmaningar för vissa arbetstagare. De sociala trygghetssystemen är i Sverige i första hand byggda kring heltidsarbetande tillsvidareanställda. Vidare kan arbetsgivare vara mindre intresserade av att investera i exempelvis olika utbildningsinsatser för visstidsanställda arbetstagare. Osäkerheten när det gäller när och i vilken utsträckning arbete ska utföras kan leda till en ökad otrygghet och stress i arbetslivet. Vidare riskerar enskilda att hamna i en situation där de har svårt att försörja sig och planera sin framtid trots att de arbetar.

9.2.2 Olika typer av anställningar

Huvudregeln är tillsvidareanställning med möjlighet till undantag

Anställningsskyddslagen² skiljer mellan tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar. Huvudregeln, som framgår av 4 §, är att anställningsavtal gäller tills vidare. Det framgår även i EU:s så kallade visstidsdirektiv³ att tillsvidareanställning är den generella formen av anställningsförhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Avtal om tidsbegränsad anställning får enligt 5 § anställningsskyddslagen träffas för allmän visstidsanställning, för vikariat och för säsongarbete. Parterna i anställningsförhållandet ska i det en-

² Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

³ Rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete under tecknat av EFS, UNICE och CEEP.

skilda fallet också ha avtalat om en annan anställningsform än en tillsvidareanställning för att kunna frångå huvudregeln. Det är den som påstår att arbetstagaren är eller har varit tidsbegränsat anställd som har bevisbördan för detta.⁴ En anställning kan även inledas med en provanställning enligt 6 § under som mest sex månader. När en provanställning löper ut utan att ha avslutats under provperioden övergår den alltid till en tillsvidareanställning.

Avtal om tidsbegränsad anställning kan också ingås med stöd av annan lag eller förordning som har meddelats med stöd av lag. Av 2 § anställningsskyddslagen framgår att sådana specialförfattningar har företräde framför anställningsskyddslagen. Vidare är det möjligt enligt samma lagrum att ingå avtal om tidsbegränsad anställning med stöd av kollektivavtal, både på central och lokal nivå.

Vilken typ av anställning som parterna i anställningsförhållandet avtalar om har betydelse för vilka rättigheter en enskild arbetstagare har i anställningsförhållandet, exempelvis för hur anställningen kan avslutas. Valet mellan olika typer av anställningar påverkar därmed anställningsskyddet för en arbetstagare.

Intermittenta anställningar

Det finns ingen anställningsform som heter intermittent anställning i anställningsskyddslagen. Begreppet finns inte heller i någon annan arbetsrättslig lagstiftning. Enligt Arbetsdomstolen kännetecknas en intermittent anställning av att arbetstagaren endast arbetar vissa dagar i en vecka eller under vissa perioder och då på kallelse från arbetsgivaren. Det utmärkande är att det är ett nytt anställningsförhållande vid varje arbetstillfälle. Ett förhållande som har särskild betydelse är om arbetstagaren har möjlighet att tacka nej till arbete.⁵ I samhällsdebatten kan en intermittent anställning i bland benämnas behovsanställning, timanställning eller sms-anställning.

Eftersom det inte finns någon anställningsform som heter intermittent anställning är en sådan arbetstagare anställd i någon form av tidsbegränsad anställning, med grund i lag, förordning eller kollektivavtal. En person kan alltså i princip ha en intermittent anställning i alla typer av tidsbegränsade anställningar.

⁴ Se t.ex. AD 2016 nr 22 och AD 2017 nr 50.

⁵ AD 2008 nr 81.

Nolltimmarsavtal

Ett så kallat nolltimmarsavtal innebär att arbetstagaren har ett anställningsavtal som inte garanterar några arbetstimmar och därmed heller inte någon inkomst samtidigt som han eller hon inte kan tacka nej när arbetsgivaren kallar.

Utredningen för ett hållbart arbetsliv över tid (SOU 2019:5) hade i uppdrag att bland annat kartlägga förekomsten av så kallade nolltimmarsavtal på svensk arbetsmarknad. Utredningen konstaterar att ingen företrädare för arbetsmarknadens parter känner till något exempel på nolltimmarsavtal i bemärkelsen ett anställningsavtal utan arbetstidsmått men med arbetsplikt för arbetstagaren när arbetsgivaren kallar. Nolltimmarsavtalets rättsliga ställning är inte prövad i Sverige.

Däremot framkom i kartläggningen att tillsvidareanställda arbetstagare kan ha avtal utan ett bestämt arbetstidsmått men också utan en formell arbetsplikt. Möjligheten för en arbetstagare att ta arbeten hos andra arbetsgivare skulle då kunde begränsas genom lojalitetsklausuler. Förekomsten av sådana lojalitetsklausuler är dock inte närmare utredd.⁶

I sammanhanget kan nämnas artikel 9 om parallell anställning i det så kallade Arbetsvillkorsdirektivet⁷. I samband med att direktivet antogs inom EU år 2019 påbörjades inom Arbetsmarknadsdepartementet ett arbete med att ta fram förslag om hur direktivet ska genomföras i svensk rätt. Enligt artikel 9 ska medlemsstaterna säkerställa att arbetsgivare inte förbjuder arbetstagare att ta anställning hos andra arbetsgivare utanför det arbetsschema som han eller hon har med den arbetsgivaren. Artikeln innehåller också förbud för arbetsgivare att missgynna arbetstagare som arbetar hos andra arbetsgivare.

⁶ SOU 2019:5 s. s. 301–302 samt 326–327.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen.

9.2.3 Övergång av visstidsanställning till tillsvidareanställning i vissa fall

Enligt 5 a § anställningsskyddslagen övergår en allmän visstidsanställning till en tillsvidareanställning när en arbetstagare har varit anställd hos arbetsgivaren i allmän visstidsanställning i sammanlagt mer än två år under en femårsperiod. Detsamma gäller om en arbetstagares anställning som vikarie har pågått i sammanlagt mer än två år under en femårsperiod.

Sedan den 1 maj 2016 gäller att en allmän visstidsanställning övergår i en tillsvidareanställning också när den har pågått i mer än två år under en period då tidsbegränsade anställningar i form av allmän visstidsanställning, vikariat eller säsongarbete har följt på varandra. En anställning ska vid tillämpningen av bestämmelsen anses ha följt på en annan om den har tillträtts inom sex månader från den föregående anställningens slutdag.

Ett syfte med lagändringen 2016 var enligt förarbetena⁸ att bland annat säkerställa att anställningsskyddslagen uppfyller kraven på åtgärder till förbyggande av missbruk enligt visstidsdirektivet. Direktivet antogs 1999 av Europeiska unionens råd och innehåller bland annat regler om ickediskriminering och bestämmelser för att förhindra missbruk av visstidsanställningar. Ett annat syfte var att det fanns behov av en lagändring för att ytterligare begränsa möjligheterna att använda på varandra följande visstidsanställningar enligt anställningsskyddslagen. Lagändringen ansågs innebära en förbättrad situation för arbetstagare som riskerar att fastna i tidsbegränsade anställningar under lång tid.

Det kan noteras att anställningstiden vid tillämpningen av bestämmelsen beräknas enligt 3 § anställningsskyddslagen, vilket innebär att även anställningstid hos annan arbetsgivare ska räknas med om en arbetstagare byter anställning till en arbetsgivare inom samma koncern eller genom en verksamhetsövergång.

Det är enligt 2 § anställningsskyddslagen möjligt att i kollektivavtal göra undantag från 5 a §.

⁸ Prop. 2015/16:62 s. 15.

9.2.4 Arbetstagarens rätt till information

Skriftlig information om villkor

Anställningsskyddslagen innehåller regler om arbetstagares rätt till information om anställningsvillkoren. Enligt 6 c § ska arbetsgivaren, om anställningstiden inte är kortare än tre veckor, lämna skriftlig information till arbetstagaren om alla anställningsvillkor som är av väsentlig betydelse. Informationen ska bland annat innehålla uppgifter om tillträdesdag och om anställningen gäller tills vidare eller för begränsad tid. Är anställningen tidsbegränsad ska information lämnas om anställningens slutdag eller de förutsättningar som gäller för att den ska upphöra och vilken form av tidsbegränsad anställning som avses. Informationen ska lämnas senast en månad efter att arbetstagaren har börjat arbeta.⁹

Information om sammanlagd anställningstid

Enligt 6 g § anställningsskyddslagen är arbetsgivaren skyldig att lämna skriftlig information om arbetstagarens sammanlagda anställningstid. Informationen ska lämnas inom tre veckor efter det att arbetstagaren har begärt det. Denna rätt till information gäller både för arbetstagare med tillsvidareanställningar och för arbetstagare med tidsbegränsade anställningar. 2016 ändrades bestämmelsen genom att rätten till information för tidsbegränsat anställda utökades. Arbetsgivaren ska på begäran av en arbetstagare som är tidsbegränsat anställd enligt 5 § 1–3 lämna skriftlig information om alla anställningar som har betydelse för tillämpningen av omvandlingsreglerna i 5 a §. För varje sådan anställning ska den tidsbegränsade anställningens form, tillträdesdag och slutdag anges.

Enligt 6 f § ska arbetsgivaren informera arbetstagare med tidsbegränsad anställning om lediga tillsvidareanställningar och provanställningar. Informationsskyldigheten kan uppfyllas genom att informationen görs tillgänglig på arbetsplatsen.

⁹ En motsvarande bestämmelse finns i 11 a § lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Skriftlig information enligt arbetsvillkorsdirektivet

Inom ramen för det uppdrag som påbörjades inom Arbetsmarknadsdepartementet 2019 med att ta fram förslag om hur arbetsvillkorsdirektivet ska genomföras i svensk rätt är en fråga om det behövs författningsändringar när det gäller informationsbestämmelserna i anställningsskyddslagen.

I artikel 4.2 h i direktivet anges att arbetsgivarnas skyldighet att informera arbetstagarna om de väsentliga dragen i anställningsförhållandet omfattar exempelvis arbetstagares eventuella rätt till utbildning som tillhandahålls av arbetsgivaren. Denna informationskyldighet omfattas i vart fall inte uttryckligen av 6 c § anställningsskyddslagen i dag. Enligt direktivets artikel 5 finns en bestämmelse om att information gällande bland annat utbildning ska tillhandahållas individuellt till arbetstagaren i form av ett dokument inom en månad från den första arbetsdagen.

Vidare finns i arbetsvillkorsdirektivet en bestämmelse i artikel 12 om övergång till annan anställningsform. Enligt bestämmelsen ska medlemsländerna säkerställa att en arbetstagare efter en provanställning i vissa situationer kan begära en anställningsform med mer förutsägbara och trygga anställningsvillkor. En arbetstagare ska även normalt kunna få ett motiverat skriftligt svar inom en månad efter en sådan begäran, vilket är en rättighet som inte omfattas av anställningsskyddslagens informationsbestämmelser enligt nu gällande regler. Medlemsstaterna får dock i likhet med flera andra bestämmelser i direktivet tillåta arbetsmarknadens parter att bland annat ingå kollektivavtal som fastställer regler med arbetsvillkor som avviker från bestämmelsen, vilket framgår i direktivets artikel 14. Det övergripande skyddet av arbetstagare måste då iakttas i enlighet med direktivet.

9.2.5 Besked om att tidsbegränsad anställning inte kommer att fortsätta

Enligt 15 § anställningsskyddslagen ska en arbetstagare som är anställd för en begränsad tid och som inte kommer att få fortsatt anställning när anställningen upphör, få besked av arbetsgivaren om detta minst en månad före anställningstidens utgång. Bestämmelserna i 15–17 §§ anställningsskyddslagen kan ses som ett sätt att

ersätta reglerna om uppsägningstid och uppsägningsförfarandet som tillämpas för tillsvidareanställda i samband med uppsägning.¹⁰

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att arbetstagarens anställning ska ha haft en viss varaktighet. En förutsättning för rätten till besked enligt bestämmelsen är att arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren mer än tolv månader under de senaste tre åren. Är anställningen så kort att besked inte kan lämnas en månad i förväg, ska beskedet i stället lämnas när anställningen börjar. För säsongsanställda finns en särskild reglering som innebär att besked ska lämnas av arbetsgivaren minst en månad innan den nya säsongen börjar. En förutsättning är att arbetstagaren har varit säsongsanställd mer än sex månader under de senaste två åren. Enligt 2 § anställningsskyddslagen är det dock möjligt att i kollektivavtal göra undantag från 15 §. Vid tillämpningen av 15 § finns även bestämmelser i 3 § om hur anställningstiden ska beräknas.

Enligt 16 § anställningsskyddslagen ska beskedet till arbetstagaren vara skriftligt och innehålla viss information som vad arbetstagaren ska iaktta om denne vill föra talan om att anställningsavtalet ska förklaras gälla tillsvidare eller yrka på skadestånd. Vidare ska det anges om arbetstagaren har företrädesrätt till återanställning och om det i sådant fall krävs en anmälan till arbetsgivaren för att företrädesrätten ska kunna göras gällande. Enligt 17 § har en arbetstagare rätt till skälig ledighet från anställningen med bibehållna anställningsförmåner för att söka arbete.

9.2.6 Avslutande av anställningen

Enligt 7 § anställningsskyddslagen kan en tillsvidareanställning enbart sägas upp om det finns saklig grund. En uppsägning är inte sakligt grundad om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. Arbetstagaren har en rätt till uppsägningstid i enlighet med 11 § då han eller hon normalt har rätt att behålla sin lön och sina andra anställningsförmåner. En tillsvidareanställning kan enligt 18 § anställningsskyddslagen avslutas omedelbart, det vill säga utan att en uppsägningstid behöver iakttas, om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren.

¹⁰ Lunning & Toijer, s. 561.

Enligt 4 § anställningsskyddslagen avslutas en tidsbegränsad anställning som utgångspunkt i stället när den avtalade tiden har löpt ut. Det behöver inte ske någon uppsägning för att anställningen ska avslutas vid den tidpunkten, men som har framgått i det föregående kan arbetsgivaren ha en skyldighet att en viss tid i förväg informera arbetstagaren om att anställningen löper ut och att han eller hon inte kommer att få någon ny anställning.

För att en tidsbegränsad anställning ska kunna avslutas i förtid genom uppsägning krävs att detta har överenskommit mellan arbetstagaren och arbetsgivaren eller att det har stöd i kollektivavtal. Även tidsbegränsade anställningar kan dock avslutas i förtid och utan iakttagande av uppsägningstid om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren.

Det nu sagda innebär att anställningsskyddet för tidsbegränsat anställda normalt kan sägas vara starkare än för tillsvidareanställda arbetstagare under den tid som anställningen pågår. Har inte parterna kommit överens om att den tidsbegränsade anställningen är möjlig att säga upp i förtid eller det finns stöd för det i kollektivavtal krävs avskedsgrund för att avsluta anställningen innan den avtalade tiden har löpt ut. Det innebär att exempelvis arbetsbrist eller personliga skäl som inte når upp till avskedsgrund inte kan läggas till grund för att avsluta en tidsbegränsad anställningen i förtid.

Däremot kan tidsbegränsat anställda arbetstagare sägas ha ett sämre skydd än tillsvidareanställda i ett större perspektiv, genom att arbetstagaren har en svagare anknytning till arbetsgivaren än en tillsvidareanställd arbetstagare. Det finns i princip inte, annat än genom reglerna om företrädesrätt till återanställning, någon skyldighet för arbetsgivaren att avtala om en ny anställning med arbetstagaren efter att en tidsbegränsad anställning har löpt ut. Från arbetsgivarsidan har dock framhållits att anställda med rätt kvalifikationer normalt har goda möjligheter att bli återanställda om behov finns eftersom det råder stor brist på kvalificerad arbetskraft. Som redan har nämnts har tidsbegränsat anställda enligt 6 f § anställningsskyddslagen rätt att få information om lediga tillsvidareanställningar och provanställningar.

Sammanfattningsvis är utgångspunkten vid en tidsbegränsad anställning att parterna avtalar om när och hur anställningen ska upphöra. En uppsägning av en tillsvidareanställning ska i stället enligt 7 § anställningsskyddslagen vara sakligt grundad.

9.2.7 Företrädesrätt till återanställning

Enligt 25 § anställningsskyddslagen har arbetstagare som har sagts upp på grund av arbetsbrist företrädesrätt till återanställning i den verksamhet där de tidigare har varit sysselsatta. Detsamma gäller arbetstagare som har anställts för begränsad tid enligt 5 § och som inte har fått fortsatt anställning. En förutsättning för företrädesrätt är dock att arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än tolv månader under de senaste tre åren. När det gäller företrädesrätt till ny säsongsanställning anges i bestämmelsen en tidsfrist om sex månader under de senaste två åren. Arbetstagaren måste även ha tillräckliga kvalifikationer för den nya anställningen.

En deltidsanställd arbetstagare som enligt 25 a § har anmält till sin arbetsgivare att han eller hon vill ha en anställning med högre sysselsättningsgrad har företrädesrätt till en sådan anställning trots regleringen i 25 §. En förutsättning för en deltidsanställds företrädesrätt framför att någon tidigare uppsagd person återanställs är att arbetsgivarens behov av arbetskraft tillgodoses genom att den deltidsanställda anställs med högre sysselsättningsgrad. Vidare gäller att den deltidsanställda har tillräckliga kvalifikationer för arbetsuppgifterna. Arbetsmarknadens parter kan dock genom kollektivavtal avvika från såväl 25 § som 25 a §.

9.2.8 Annat utredningsarbete som rör visstidsanställda

Stärkt skydd för intermittent anställda

Utredningen för ett hållbart arbetsliv över tid överlämnade i januari 2019 sitt slutbetänkande (SOU 2019:5) med överväganden och förslag rörande arbetstagares skydd mot förändrade anställningsvillkor i samband med omreglering av sysselsättningsgraden (arbetstidsmättet) vid arbetsbrist, skydd i anställningen för intermittent anställda samt om arbetstagare bör få rätt till ett arbetstidsmätt som motsvarar den faktiska arbetstiden under vissa förutsättningar.

Utredningen föreslog bland annat att tid mellan upprepade korta anställningar ska räknas som anställningstid vid tillämpningen av vissa bestämmelser i anställningsskyddslagen. När en arbetstagare har haft fler än två tidsbegränsade anställningar hos samma arbetsgivare under en period av 30 dagar ska även tid mellan anställ-

ningarna anses som anställningstid. Det skulle vid regelbundet återkommande intermittenta anställningar innebära att all tid mellan arbetstillfällena räknas som anställningstid vid tillämpningen av andra regler i anställningsskyddslagen, även om tiden mellan anställningarna är exempelvis helgdagar eller annan fri tid.

Anställningstidens längd har i olika hänseenden enligt anställningsskyddslagen betydelse för kvalificeringen av rättigheter och skydd, vilket har framkommit i den tidigare framställningen. De förslag som lämnades av Utredningen för ett hållbart arbetsliv över tid aktualiseras i situationer där anställningstid för tidsbegränsat anställda beräknas. De bestämmelser som påverkas av förslaget anges exempelvis vara 5 a § om övergång av en allmän visstidsanställning till en tillsvidareanställning, 11 § om uppsägningstid och 22 § om turordning.¹¹

Betänkandet av utredningen för ett hållbart arbetsliv över tid bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Förutsägbarhet i arbetet och behovsavtal enligt arbetsvillkorsdirektivet

Arbetsvillkorsdirektivet innehåller regler för tydligare och förutsägbara arbetsvillkor och flera av direktivets bestämmelser tar sikte på arbetstagare med så kallade atypiska anställningsvillkor. Enligt artikel 10 ska medlemsstaterna säkerställa att en arbetstagare, vars arbetsgivare förlagt arbetstiden helt eller mestadels oförutsägbart, inte av arbetsgivaren får beordras att arbeta om inte arbetet äger rum inom fastställda referenstimmar och referensdagar. Vidare ska arbetstagaren informeras av sin arbetsgivare om ett arbetspass inom en rimlig tid i förväg, på sätt som fastställs i enlighet med nationell rätt, kollektivavtal eller praxis. Om ett eller båda kraven ovan inte uppfylls ska arbetstagaren ha rätt att utan ogynnsamma konsekvenser tacka nej till arbetspasset.

Vidare anges i artikeln att medlemsstaterna ska säkerställa att arbetstagaren har rätt till kompensation för inställda arbetspass i vissa situationer. Det rör sig om en situation när arbetsgivaren efter en specifik rimlig tidsfrist ställer in ett arbetspass som tidigare har överenskommit med arbetstagaren.

¹¹ Förslaget anges omfatta 3, 5 a, 11, 15, 22, 25, 26 och 39 §§ anställningsskyddslagen.

Medlemsstaterna får fastställa villkor för tillämpningen av artikeln i enlighet med nationell rätt, kollektivavtal eller praxis.

Enligt artikel 11 i direktivet finns bestämmelser om kompletterande åtgärder vid behovsavtal eller liknande anställningsavtal. Om medlemsländerna tillåter behovsavtal ska de enligt direktivet vidta en eller flera åtgärder för att förebygga otillbörliga metoder. Exempelvis genom att begränsa användningen och varaktigheten av behovsavtal eller liknande anställningsavtal.

Enligt artikel 14 får medlemsstaterna tillåta arbetsmarknadens parter att upprätthålla, förhandla, ingå och tillämpa kollektivavtal i enlighet med nationell rätt eller praxis. Artikeln ger en möjlighet att avvika från artikel 10 och 11 så länge det övergripande skyddet av arbetstagare iakttas.

Arbetet med genomförandet av Arbetsvillkorsdirektivet pågår för närvarande inom Regeringskansliet. Direktivet ska vara genomfört i respektive medlemsstat senast den 1 augusti 2022.

9.2.9 Skydd mot diskriminering av deltidssarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning

Lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidssarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning har till ändamål att motverka diskriminering av nämnda kategorier arbetstagare när det gäller löne- och andra anställningsvillkor. Lagen ger därmed ett skydd för de arbetstagare som arbetar deltid eller i en tidsbegränsad anställning. Lagen har sin bakgrund i två EU-direktiv.¹²

Med deltidssarbetande arbetstagare avses enligt lagen en arbetstagare vars normala arbetstid under en vecka eller annan period kortare än ett år understiger arbetstiden för en jämförbar arbetstagare som enligt avtal eller lag anses arbeta heltid.¹³ Med en tidsbegränsad anställning avses dels olika typer av anställningar som regleras i anställningsskyddslagen, dels tidsbegränsade anställningar som arbetsmarknadens parter kan ha avtalat om i kollektivavtal.

¹² Rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidssarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP och rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP.

¹³ 1–2 §§.

Lagens förbud mot diskriminering omfattar, i likhet med diskrimineringslagen, direkt och indirekt diskriminering och lagen är tvingande, vilket innebär att avvikelser genom avtal inte får göras. Diskrimineringsförbudet har dock i lagen ett undantag. Enligt 3 § andra stycket anges att förbudet inte gäller om tillämpningen av villkoren är berättigad av sakliga skäl. Exempelvis kan det enligt förarbetena vara tillåtet att storleken på en förmån får bero av sysselsättningsgraden eller anställningsformen när det är sakligt motiverat. En utgångspunkt är dock att detta utrymme för negativ särbehandling är litet. Även ett missgynnande anställningsvillkor måste framstå som godtagbart i den meningen att det inte uppfattas som stötande, orättvist eller oskäligt eller liknande.¹⁴ Antalet domstolsavgöranden som kan ge vägledning avseende tillämpningen av lagen är dock begränsat.

Om en arbetstagare diskrimineras genom en bestämmelse i ett avtal kan bestämmelsen med stöd av lagen jämkas eller förklaras ogiltig om arbetstagaren begär det. I vissa fall får avtalet även jämkas i annat hänseende eller i sin helhet förklaras ogiltigt. Arbetsgivaren ska även betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som diskrimineringen innebär.¹⁵

9.3 Arbetstidsmättet

Varken anställningsskyddslagen eller arbetstidslagen (1982:673) innehåller några regler om vilket arbetstidsmätt en arbetstagare ska ha. En arbetstagares arbetstidsmätt kan i stället regleras i kollektivavtal, men är oftast något som den enskilde arbetstagaren kommer överens med arbetsgivaren om i det enskilda anställningsavtalet. Vidare kan arbetstidens längd i princip inte ändras annat än genom en överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren med eller utan föregående uppsägning av det gällande anställningsavtalet.¹⁶ 25 a § anställningsskyddslagen innehåller däremot en regel som ger en deltidsarbetande företrädesrätt till högre sysselsättningsgrad under vissa förutsättningar.

Deltidsarbete kan för en arbetstagare vara frivilligt eller ofrivilligt. En arbetstagare kan önska ett högre arbetstidsmätt hos sin

¹⁴ Prop. 2001/02:97 s. 63.

¹⁵ 5–7 §§.

¹⁶ Se t.ex. AD 1984 nr 28 och AD 1984 nr 76.

arbetsgivare, men av olika skäl ha svårt att få exempelvis en heltidsanställning. I andra situationer kan en arbetstagare önska att frivilligt gå ner i arbetstid under en kortare eller längre period under sitt arbetsliv, inte sällan i samband med att arbetet ska förenas med ett liv som småbarnsförälder. Möjligheterna att arbeta deltid finns inom ramen för den arbetsrättsliga ledighetslagstiftningen, till exempel föräldraledighetslagen (1995:584). Det finns dock ingen generell rätt att arbeta deltid för den som har en anställning på heltid. Det finns heller ingen motsvarande generell rätt att få arbeta heltid för den som har ett deltidsarbete.

9.4 ILO-konventionen om deltidarbete

ILO:s beslutande församling, Internationella arbetskonferensen, antog år 1994 konventionen (nr 175) och rekommendationen (nr 182) om deltidarbete. Konventionen trädde i kraft 1998. Sverige ratificerade konventionen först 2002 i samband med att lagen om förbud mot diskriminering av deltidarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning infördes.¹⁷ Lagstiftaren menade att tidigare hinder för ratificering var undanröjda genom den nya lagstiftningen.¹⁸

Konventionen omfattar alla deltidarbetande, det vill säga alla anställda vilkas normala arbetstid är kortare än den för jämförbara heltidsarbetande. Åtgärder ska bland annat vidtas för att garantera de deltidarbetande samma skydd som heltidsarbetande med avseende på organisations- och förhandlingsrätt, arbetarskydd och diskriminering i anställningen (artikel 4). Åtgärder förenliga med nationell lagstiftning och praxis ska vidtas för att säkerställa att deltidarbetande inte enbart för att de arbetar deltid får en grundlön som är lägre än grundlönen för jämförbara heltidsarbetande (artikel 5). Vidare finns bestämmelser om att de lagstadgade sociala trygghetsystemen ska anpassas så att deltidarbetande åtnjuter likvärdiga villkor med de heltidsarbetande. Vissa tröskelnivåer kan med vissa

¹⁷ Prop. 2001/02:97 s. 56–58.

¹⁸ När frågan om Sverige skulle tillträda konventionen ursprungligen behandlades 1996 ansåg regeringen att Sverige inte uppfyllde konventionens bestämmelser om att alla deltidarbetande ska garanteras en grundlön som inte är lägre än för jämförbara heltidsarbetande. Anledningen angavs vara att frågor som gäller löner och ekonomiska förmåner är överlämnade åt arbetsmarknadens parter att avtala om på den svenska arbetsmarknaden. Ett ytterligare hinder mot ratificering var att kollektivavtalen inte täcker hela arbetsmarknaden.

förbehåll undantas från tillämpningen av dessa artiklar (artikel 6–8). Slutligen fastslås i konventionen att bestämmelser ska tillämpas genom lagstiftning eller kollektivavtal i enlighet med nationell praxis.

9.5 Bestämmelser om tidsbegränsade anställningar inom olika sektorer

9.5.1 Möjlighet till avvikelser från lagen

Som tidigare har framkommit får det genom kollektivavtal göras avvikelser från bland annat 5 och 6 §§ anställningsskyddslagen. Den möjligheten finns även på lokal nivå, under förutsättning att avtalet har godkänts av en central arbetstagarorganisation eller att det mellan parterna i andra frågor gäller ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en sådan organisation.

Bestämmelserna i anställningsskyddslagen rör avtal om tidsbegränsad anställning samt när en allmän visstidsanställning övergår till en tillsvidareanställning i vissa situationer. Det innebär att arbetsmarknadens parter exempelvis kan avtala om bransch- eller sektorspecifika regleringar avseende olika typer av anställningar och regler om när en tidsbegränsad anställning ska omvandlas till en tillsvidareanställning. När det gäller informationsbestämmelsen i 6 c § anställningsskyddslagen får det göras avvikelser under förutsättning att avtalet inte innebär att mindre förmånliga regler ska tillämpas än som följer av vissa EU-direktiv.¹⁹ Vidare finns bestämmelser i lag och förordning som enbart tillämpas inom den statliga sektorn.

9.5.2 Den statliga sektorn

Anställningsskyddslagen tillämpas även inom den statliga sektorn. I 9 § anställningsförordningen (1994:373) finns vissa särskilda bestämmelser rörande anställning inom staten. I fråga om tidsbegränsade anställningar gäller, utöver anställningsskyddslagens bestämmelser, att en anställning får begränsas till att gälla antingen för en bestämd tid eller tills vidare längst till en viss tidpunkt i vissa angivna fall.

¹⁹ Bl.a. Rådets direktiv 91/533/EEG av den 14 oktober 1991 om arbetsgivarens skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet. Direktivet upphävs den 31 juli 2022.

Exempel på sådana fall är enligt förordningen att arbetstagaren får en verksledande eller därmed jämförlig anställning eller att arbetstagaren anställs för enstaka, kortvariga perioder. Enligt 10 § anställningsförordningen anges vidare att det inom statlig sektor finns undantag i vissa fall från skyldigheten att ge besked om att tidsbegränsad anställning inte kommer att fortsätta.

Inom det statliga området ska vid anställning betydelse bara fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Det framgår av regeringsformen²⁰ och preciseras i 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Sakliga bedömningsgrunder ska gälla för såväl tillsvidareanställning som tidsbegränsad anställning. Enligt 4 § anställningsförordningen finns emellertid en möjlighet att också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

Företrädesrätten till återanställning har begränsad betydelse inom statlig sektor och påverkas av bedömningsgrunderna förtjänst och skicklighet. Ett återopande av företrädesrätten enligt 25 § anställningsskyddslagen brukar inom statlig sektor uppfattas som att arbetstagaren anses vara sökande till den aktuella anställningen. Företräde gäller vidare bara arbetstagare som har anställts för begränsad tid enligt 5 § anställningsskyddslagen och inte enligt de särregler som gäller i statlig sektor. En arbetstagare som har återopat företrädesrätten kan överklaga arbetsgivarens beslut att tillsätta den lediga anställningen med en annan sökande. Bedömningen av om ett tillsättningsbeslut är korrekt utgår dock från förtjänst och skicklighet och det räcker därför inte att klaganden har tillräckliga kvalifikationer för det aktuella arbetet.

Inom staten kan också visa kategorier arbetstagare anställas med fullmakt enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Det handlar om ett begränsat antal fall och lagen berör främst ordinarie domare. En fullmaktsanställning kan närmast beskrivas som en förstärkt tillsvidareanställning utan möjlighet för arbetsgivaren att säga upp arbetstagaren.

Även i annan lagstiftning, utöver den arbetsrättsliga, finns bestämmelser som rör anställningsformer för vissa grupper av arbetstagare. Ett exempel är högskoleförordningen (1993:100)²¹ som gäller för lärare och doktorander inom universitet och högskolor som staten

²⁰ 11 kap. 6 § om utnämning av ordinarie domare och 12 kap. 5 § vid beslut om statligt anställda.

²¹ 4–5 kap.

är huvudman för, samt lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar avseende gruppbefäl, soldater och sjömän inom Försvarsmakten.

Det kan slutligen även finnas bestämmelser i kollektivavtal om avvikelser från anställningsskyddslagens bestämmelser om anställningsformer. Exempelvis finns utöver högskoleförordningen även avtal om tidsbegränsad anställning för olika personalgrupper inom universitet och högskola.²² Ett annat exempel är särskilt villkorsavtal för vissa statliga anställningar (VASA) som syftar till att underlätta anställningar som främjar allmänna arbetsmarknads-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

9.5.3 Den kommunala och regionala sektorn

Även inom den kommunala och regionala sektorn tillämpas i grunden anställningsskyddslagens regler i fråga om ingående och upphörande av anställningen. Genom kollektivavtalet Allmänna bestämmelser gäller dock ett antal särregler i förhållande till lagen.

Särreglerna gäller bland annat förutsättningarna för att ingå och avsluta en tidsbegränsad anställning. Det finns regler om provanställning i kollektivavtalet som bland annat uttryckligen anger att det måste finnas ett provobehov från arbetsgivarens sida. Vidare gäller en månads uppsägningstid om provanställningen ska avbrytas i förtid av arbetsgivaren eller arbetstagaren. Vissa särregler gäller för några kategorier lärare enligt en särskild bilaga till Allmänna bestämmelser. För vissa kategorier arbetstagare inom Svenska kommunalarbetsareförbundets område gäller i stället anställningsskyddslagens bestämmelser fullt ut.

I Allmänna bestämmelser anges också att tidsbegränsad anställning är tillåten om den person som ska anställas uppbär hel ålderspension i någon form eller om anställningen avser förvaltningschef eller annan arbetstagare med motsvarande funktion.

Enligt en särskild bestämmelse i kollektivavtalet kan en allmän visstidsanställning eller ett vikariat övergå i en tillsvidareanställning under ytterligare en förutsättning jämfört med regleringen i 5 a § anställningsskyddslagen. En sådan övergång sker enligt avtalet även

²² Se rapporten *Tidsbegränsade anställningar bland högskolans forskande och undervisande personal*, UKÄ (Rapport 2018:11) för ytterligare läsning.

när en arbetstagare har varit anställd både i ett vikariat och en allmän visstidsanställning i sammanlagt tre år under en tvåårsperiod. Enligt en anmärkning till bestämmelsen har arbetstagare dock möjlighet att avstå från tillsvidareanställning om han eller hon så önskar. Ett sådant avstående får ske för högst sex månader åt gången.

Allmänna bestämmelser medger även att en tidsbegränsad anställning som är avsedd att pågå i mer än tre månader kan sägas upp av både arbetstagaren och arbetsgivaren med en månads uppsägningstid. I sådana fall krävs saklig grund för åtgärden när den vidtas från arbetsgivarens sida. Arbetsgivaren och arbetstagaren kan enligt avtalet komma överens om att anställningen inte ska vara uppsägningsbar eller att uppsägningstiden ska vara längre.

9.5.4 Den privata sektorn

Den stora majoriteten kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor finns inom privat sektor. Kollektivavtalen skapar möjligheter att avtala om branschspecifika bestämmelser avseende bland annat typer av anställningsavtal och närliggande frågor som omvandlingsregler och rättigheter för arbetstagare till information. Vissa kollektivavtal innehåller kompletterande bestämmelser till anställningsskyddslagen medan andra avtal har exklusiva bestämmelser som tillämpas i stället för anställningsskyddslagens regler när det gäller tidsbegränsade anställningar.

I en rapport från Ratio från 2018²³ anges att det i flertalet av 70 undersökta kollektivavtal inom privat sektor finns överenskommelser om särskilda bestämmelser för visstidsanställningar. I en del avtal anges under vilka villkor visstidsanställningar är tillåtna och påminner enligt rapporten mer om hur lagstiftningen var utformad innan allmän visstidsanställning infördes 2007. Många avtal anger viss tid, viss säsong eller visst arbete som grund för när visstidsanställningar är tillåtna. Vidare används vikariat i flertalet avtal samt även praktik och feriearbete. I andra avtal förekommer allmän visstidsanställning men med andra frister än vad som anges i anställningsskyddslagen. Enligt rapporten finns i ett antal avtal bestämmelser om en undre gräns för hur kort en visstidsanställning får vara,

²³ Uddén Sonnegård (2018), *Hur flexibelt är anställningsskyddet i kollektivavtalen?* Ratio, (Arbetsmarknadsprogrammet rapport nr. 8), s. 15–17.

exempelvis är det vanligt med en månad. I några enstaka avtal är det tillåtet med anställning under enstaka dagar för vissa timmar. Omvandlingsregeln om att en arbetstagare som har varit anställd i en allmän visstidsanställning eller vikariat i mer än två år under en femårsperiod har rätt att få en tillsvidareanställning förekommer enligt rapporten normalt inte i de studerande kollektivavtalen. Det anges bero på att andra visstidsanställningar är vanligare i kollektivavtalen än en allmän visstidsanställning, även om det finns exempel på omvandlingsregler i några av avtalen.

I det följande anges två exempel på regleringar avseende visstidsanställningar från branscher med en relativt stor andel tidsbegränsat anställda. Båda exemplen avviker tydligt från anställningsskyddslagens bestämmelser.

Enligt Gröna riksavtalet²⁴ inom besöksnäringen finns bestämmelser rörande anställning för enstaka dagar. Avtal om sådan anställning får ingås om arbetstiden inte går att schemalägga, om det föranleds av arbetets oregelbundna beskaffenhet och när arbetsgivaren har ett tillfälligt behov av arbetskraft. I riksavtalet framgår att om det klarläggs att det finns ett konstant arbetskraftsbehov som kan schemaläggas, ska arbetsgivaren i stället erbjuda en tillsvidareanställning. Anställningsformen innebär dels att arbetsgivaren bara behöver erbjuda arbete när det finns behov av extra arbetskraft, dels att den anställda kan acceptera eller avvisa erbjudet arbete, dels att lägsta ersättningsgrundande arbetstid är tre timmar per dag.

Det Gröna riksavtalet innehåller även exempel på omvandlingsregler enligt följande lydelse:

Turordning och erbjudande om anställning för enstaka dagar

När anställning för enstaka dagar omfattat i genomsnitt minst 15 timmar per vecka under minst en tvåmånadersperiod har arbetsgivaren därefter skyldighet att erbjuda anställning för enstaka dagar i mån av tillgång. Om det finns flera som arbetat under denna anställningsform ska, om lokal facklig organisation eller anställd så begär, en turordningslista för sådan anställning upprättas.

²⁴ Visita ./.. Hotell-och restaurangfacket.

Rätt till annan anställning

När anställning för enstaka dagar omfattat i genomsnitt minst 15 timmar per vecka under en period av tolv månader har arbetsgivaren därefter skyldighet att erbjuda annan anställning, om anställd så begär. Sysselsättningsgraden för denna anställning beräknas på genomsnittligt arbetade timmar per vecka under tolv månadersperioden. En förutsättning för arbete enligt ovan är att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för arbetsuppgifterna.²⁵

Ytterligare exempel på reglering för visstidsanställda finns inom kulturbranschen. I Riksavtalet avseende anställda vid offentligt finansierade teaterinstitutioner²⁶ anges exempelvis för yrkesgruppen dansare att utgångspunkten är att anställningen ska gälla tillsvidare men att arbetsgivaren och den anställde kan komma överens om tidsbegränsad anställning enbart i vissa fall. Dels ettårsanställning, dels korttidsanställning som ska omfatta 6 månader, dels anställning per pjäs (så kallat pjäskontrakt) som ska omfatta viss pjäs och gälla från och med första repetitionsdag till och med sista föreställningsdag. Dels anställning som vikarie vid exempelvis ledighet på grund av sjukdom, utbildning, föräldraledighet eller tjänstledighet.

I samma avtal finns en omvandlingsregel för dansare när en tidsbegränsad anställning övergår till en tillsvidareanställning. En övergång sker när en dansare hos samma arbetsgivare har varit fortlöpande ettårs- och/eller korttidsanställd under minst tre år eller under sammanlagt fyra år har varit ettårsanställd hos samma arbetsgivare.²⁷

9.6 Tillgång till omställningsförmåner

Omställningsorganisationerna erbjuder genom omställningsavtalen olika insatser och åtgärder för omställning till arbetstagare som sägs upp inom respektive avtalsområde. Arbetstagaren måste ha arbetat hos en arbetsgivare som har en sådan omställningsförsäkring genom kollektivavtalen för att få ta del av förmånerna. Stödets omfattning och innehåll kan variera mellan de olika omställningsavtalen men också mellan olika grupper av arbetstagare inom samma avtals-

²⁵ 2 kap. 4 § Riksavtalet Gröna riksen 2017–2020.

²⁶ Svensk Scenkonst ./Teaterförbundet och Akademikerförbunden.

²⁷ 11.2.

område. Ofta förekommer skillnader i stödet vid omställning mellan tillsvidareanställda respektive visstidsanställda arbetstagare.

För att kunna ta del av det stöd som organisationerna erbjuder krävs ofta att arbetstagaren har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist det vill säga att arbetstagaren har varit tillsvidareanställd. Vidare kan det krävas att anställningen har löpt under en viss tid. I vissa fall kan omställningsorganisationerna även erbjuda stöd för de arbetstagare som har blivit uppsagda på grund av sjukdom.

Flera av omställningsorganisationernas omställningsavtal som erbjuder stöd till uppsagda tillsvidareanställda innehåller bestämmelser om hur länge den sökande ska ha varit anställd för att få del av förmånerna. Trygghetsstiftelsen inom statlig sektor, Omställningsfonden inom den kommunala och regionala sektorn samt Trygghetsrådet TRR och Trygghetsfonden TSL inom privat sektor har samtliga regler med innebörden att tillsvidareanställningen ska ha löpt under sammanhängande tolv månader hos en eller flera arbetsgivare som har omställningsförsäkringen. Vidare förekommer det regler om att den sökande ska ha arbetat ett visst antal timmar i veckan och blivit uppsagd på minst en viss procent.

Omställningsavtalen kan även erbjuda ekonomisk ersättning till arbetssökande, exempelvis som ett ekonomiskt komplement till akassan eller annat ekonomiskt avgångsbidrag. För att ta del av denna ytterligare förmån finns exempel på längre kvalifikationstider. Det kan exempelvis vara bestämmelser om krav på fem års anställning eller att den sökande under de senaste fem åren har varit anställd i 50 månader. Villkoret kan även vara förenat med kravet att den sökande ska ha nått en viss ålder. Ett förekommande alternativ är att det ekonomiska stödet ser olika ut beroende på hur länge den sökande har varit anställd.

Några exempel på omställningsorganisationer som erbjuder stöd även till visstidsanställda är Trygghetsrådet TRS och Trygghetsstiftelsen. Det stödet är då förenat med vissa villkor som att visstidsanställningen ska ha löpt under en längre tid. Trygghetsrådet TRS har som villkor att arbetstagaren under de senaste fem åren ska ha varit anställd minst 18 månader hos en eller flera arbetsgivare som är anslutna till Trygghetsrådet TRS. Anställningarna behöver inte vara sammanhängande eller hos samma arbetsgivare. Enligt omställningsavtalet genom Trygghetsstiftelsen ska en tidsbegränsad anställning ha löpt under minst två år för att en sökande ska omfattas av för-

säkringen. För att få rätt till ekonomiskt stöd ska visstidsanställningen ha löpt under tre år. Även i den nya överenskommelsen inom den kommunala och regionala sektorn anges att visstidsanställda omfattas av förebyggande insatser. Det nya omställningsavtalet genom Omställningsfonden började gälla den 1 maj 2020.

9.7 Sammanfattning

Anställningsskyddslagen skiljer mellan tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar. Huvudregeln är att anställningsavtal gäller tills vidare. Avtal om tidsbegränsad anställning får dock enligt anställningsskyddslagen träffas för allmän visstidsanställning, för vikariat och för säsongsarbete. En anställning kan även inledas med en provanställning under som mest sex månader. När provanställningen löper utan att ha avslutats under prøvotiden övergår den till en tillsvidareanställning.

En tidsbegränsad anställning kan också ingås med stöd av annan lag eller förordning samt genom kollektivavtal. Valet mellan olika typer av anställningar påverkar anställningsskyddet för arbetstagare. I vilken utsträckning beror på hur anställningsavtalet har utformats, särskilt när det gäller förutsättningarna för att avsluta anställningen innan den avtalade tiden har löpt ut. Generellt kan dock sägas att arbetstagare med tidsbegränsade anställningar har en svagare anknytning till arbetsgivaren jämfört med tillsvidareanställda, genom att anställningen avslutas när den avtalade tiden löper ut. Det krävs inte, som är fallet när det gäller tillsvidareanställningar, att arbetsgivaren behöver ange något skäl för att anställningen avslutas. Arbetsgivaren behöver inte heller förhålla sig till några turordningsregler när en anställning avslutas därför att den avtalade tiden löper ut.

Vilken typ av anställning som parterna i anställningsförhållandet avtalar om har betydelse för vilka rättigheter en enskild arbetstagare har under anställningsförhållandet. I anställningsskyddslagen finns flera bestämmelser som enbart gäller för tidsbegränsat anställda. Exempelvis finns regler om när en allmän visstidsanställning och vikariat övergår till en tillsvidareanställning i vissa situationer. Det finns bestämmelser om att arbetstagare har rätt till information om exempelvis anställningsvillkoren och lediga tillsvidareanställningar och provanställningar. Arbetstagare som är anställda på begränsad

tid har i vissa fall rätt att få besked i förväg om att han eller hon inte kommer att få fortsatt anställning när anställningen upphör.

Andra regler är desamma oavsett om anställningen gäller tills vidare eller är tidsbegränsad. Det gäller exempelvis anställningsskyddslagen regler om företrädesrätt till återanställning. Företrädesrätten gäller både när en tillsvidareanställning har avslutats på grund av arbetsbrist och när en tidsbegränsad anställning har avslutats och arbetstagaren på grund av arbetsbrist inte har fått fortsatt anställning.

Genom kollektivavtal är det möjligt att göra avvikelser från anställningsskyddslagen, bland annat när det gäller förutsättningarna för att tidsbegränsa en anställning. Det innebär att parterna kan avtala om bransch- och sektorspecifika lösningar avseende olika typer av anställningar, vilket också är vanligt förekommande. Begränsningar i parternas frihet att avtala om visstidsanställningar kan dock finnas i EU-rätten. Det finns vidare i svensk lag ett skydd mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning som bygger på EU-rätten.

Referenser

Rättsfall

AD 1984 nr 28

AD 1984 nr 76

AD 2008 nr 81

AD 2016 nr 22

AD 2017 nr 50

Offentligt tryck

Prop. 2001/02:97 Lag om förbud mot diskriminering av deltid-arbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, m.m.

Prop. 2015/16:62 Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar.

SOU 2019:5 Tid för trygghet.

Litteratur m.m.

Lunning, L. och Toijer, G. (2016), "Anställningsskydd: en kommentar", Wolters Kluwer.

Uddén Sonnegård, E (2018), "Hur flexibelt är anställningsskyddet i kollektivavtalen?" (Arbetsmarknadsprogrammet rapport nr. 8), Ratio.

Universitetskanslersämbetet (2018), "Tidsbegränsade anställningar bland högskolans forskande och undervisande personal", (Rapport 2018:11).

TILLÄMPNING I SVERIGE
OCH EN INTERNATIONELL
UTBLICK

10 Hur fungerar anställningsskydd och kompetensutveckling i praktiken?

10.1 Inledning

I detta kapitel har en sammanställning av arbetsrättslig forskning och övrigt kunskapsunderlag gjorts.¹ Sammanställningen har avgränsats till de aspekter av anställningsskyddet som beskrivs i utredningens direktiv. Förhållandevis stort utrymme har i sammanställningen getts till undersökningar från arbetsmarknadens parter. I dessa rapporter presenteras i första hand resultat från enkätundersökningar och intervjuer som parterna genomfört. Syftet med undersökningarna har i flera fall varit att försöka kartlägga vilken roll anställningsskyddet spelar i praktiken.

10.2 Turordningsreglerna

I debatten kring utformningen av anställningsskyddslagen² lyfts ibland frågan vilken roll turordningsreglerna spelar i praktiken för att avgöra vilka arbetstagare som ska sägas upp vid en driftsinskränkning. Skälet till att denna fråga ställs är att det finns stora möjligheter för arbetsmarknadens parter att förhandla om andra lösningar än vad som anges i lagen och att i kollektivavtal bestämma hur en uppsägningssituation ska lösas om den uppstår. Avsteg från anställningsskyddslagens turordningsregler kan dock bara ske genom kollektivavtal. För företag utan sådant avtal, vilket oftast är mindre företag, är det lagens turordningsregler som gäller.

¹ Se Saco (2013) för en genomgång av den arbetsrättsliga forskningen.

² Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

I en studie av Uddén Sonnegård (2018) har innehållet i ett sjuttiofem kollektivavtal inom privat sektor analyserats i syfte att undersöka i vilken utsträckning parterna har avtalat om något annat än vad lagen säger. En slutsats i studien är att parterna använder anställningsskyddslagens semidispositivitet i relativt hög grad. En annan slutsats är att arbetaravtalen i mindre utsträckning avviker från lagens bestämmelser om turordning än tjänstemannaavtalen.

Av vissa kollektivavtal framgår också vilka hänsyn som är möjliga att ta vid driftsinskränkningar. Exempelvis framkommer att alla de studerade avtalen på tjänstemannasidan innehåller skrivningar om vilka hänsyn som ska tas vid lokala förhandlingar om turordningen (Uddén Sonnegård 2018). Dessa är likalydande och vad som framgår är att om avtalsurlistor ska upprättas ska ”företagens behov av kompetens särskilt beaktas liksom företagets möjligheter att bedriva konkurrenskraftig verksamhet”.³

En annan faktor som ibland lyfts fram som stöd för att utformningen av lagen inte får någon större betydelse i realiteten är att en rättspraxis har vuxit fram som ger arbetsgivarna större utrymme för flexibilitet än vad lagen medger. En slutsats som dras i den arbetsrättsliga forskningen är att anställningsskyddet så som det i praxis har utvecklats inte ger arbetstagare det skydd mot uppsägningar som var avsikten med lagen från början. En genomgång av domar i Arbetsdomstolen visar att i en bedömning av balansen mellan företagsledningsrätten och anställningstryggheten prioriterar domstolen oftare företagsledningsrätten (Calleman 1999; 2012; Rönnmar och Numhauser-Henning 2010). Calleman (2012) drar slutsatsen att Arbetsdomstolens domar ger utrymme för vad som ur ett arbetsgivarperspektiv har kallats en ”flexibilisering” av reglerna. Ur ett arbetstagarperspektiv skulle det snarare handla om en försvagning eller urholkning av skyddslagstiftningen. Rönnmar och Numhauser-Henning (2010) menar att det finns utrymme hos arbetsgivarna för både kvantitativ och kvalitativ flexibilitet.⁴ Den kvalitativa flexibiliteten sker genom utövandet av arbetsledningsrätten samt genom en tillämpning av anställningsskyddslagens omplaceringsskyldighet

³ Denna skrivning baseras på ett omställningsavtal mellan Svenskt Näringsliv och PTK från 1998. PTK består av 26 medlemsförbund som tillsammans representerar närmare 880 000 tjänstemän i privat tjänst.

⁴ Med kvantitativ flexibilitet avses arbetsgivarens möjlighet att justera storleken på personalstyrkan och med kvalitativ flexibilitet avses möjligheten att anpassa sammansättningen av personalstyrkan med avseende på vissa kompetenser.

och turordningsregler för att kunna placera rätt person på rätt plats. Vidare menar författarna att skyddet för arbetstagarna framöver kan förväntas återfinnas inom diskrimineringslagstiftningen snarare än inom anställningsskyddslagen.

Även Ahlberg m.fl. (2005) är av uppfattningen att reglerna inom anställningsskyddslagen ger, framför allt små företag, stor flexibilitet och att det möjligen ökar risken för godtycke vid hantering av arbetsbristsituationer. Författarna menar vidare att kunskapen om det utrymme anställningsskyddslagen ger sannolikt är bristfällig. Det kan leda till att anställningsskyddslagen uppfattas som mer rigid vad gäller företagets möjligheter att behålla nödvändig kompetens än vad som har visat sig vara fallet i praktiken.

En uppfattning som framkommer bland de arbetsrättsforskare som genomfört de ovan nämnda studierna är alltså att samtidigt som anställningsskyddet inte längre skyddar enskilda arbetstagare i den utsträckning som ursprungligen var syftet, möjliggör det för arbetsgivarna att behålla den kompetens man behöver vid driftsinskränkningar. Med hänvisning till den rättspraxis som vuxit fram och till möjligheten med kollektivavtalade lösningar, är uppfattningen att det finns utrymme för arbetsgivaren att i förhållandevis hög grad påverka vilka som ska sägas upp vid driftsinskränkningar.

Detta till trots kan ändå utformningen av lagen spela en viktig roll. För det första utgör lagen en så kallad ”hotpunkt”, eller ”stupstock”. Det vill säga, den stipulerar hur en uppkommen situation ska lösas om parterna inte kommer överens i förhandlingar. Därmed kan lagens bestämmelser om turordning också utgöra en utgångspunkt vid förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter. För det andra spelar utformningen av lagen en viktig roll för de företag som inte har kollektivavtal.

10.2.1 Kostnader för att avvika från turordningsreglerna

En invändning mot att ha turordningsregler baserade på anställningstid som återfinns i litteraturen är att det kan försvåra för arbetsgivare att behålla nödvändig kompetens vid driftsinskränkningar. I vissa fall kan det vara så att arbetstagare med en kortare anställningstid är de som har den kompetens som arbetsgivaren har störst behov av. I praktiken kan det, som nämndes ovan, finnas möjligheter

för företagen att avvika från turordningen genom upprättandet av avtalsturlistor eller genom överenskommelser med enskilda arbetstagare. I vissa fall kan turordningen frångås genom att arbetsgivaren på något sätt kompenserar arbetstagare med relativt längre anställningstid för att de sägas upp i stället för någon med kortare anställningstid. En sådan lösning är dock förknippad med kostnader för arbetsgivaren till exempel i form av lön under arbetsbefriad uppsägningstid eller avgångsvederlag. Uppsägningstiden beror på anställningstid vilket medför att kostnaden stiger med den uppsagdes anställningstid. Uppsägningstiden kan också förlängas som ett sätt att kompensera arbetstagare som blir uppsagda. Om den eller de som sägs upp är nära pension kan kostnaden också bestå av erbjudandet om attraktiva pensionslösningar.

I en undersökning genomförd av Svenskt Näringsliv och PTK 2011 framkom att i de fall då arbetsgivare och fackliga företrädare kommit överens genom upprättandet av avtalsturlistor kombinerades dessa i nio fall av tio med någon typ av förmån utöver lag och avtal där förlängd/arbetsfri uppsägningstid var den vanligaste typen av förmån.

I en intervjuundersökning genomförd av Stern m.fl. (2018) med tolv företagsledare uppger flera av de intervjuade arbetsgivarna att de har frångått turordningen och har fått kompensera vissa arbetstagare för det. Det uttrycks av författarna som att det finns en "trade-off" för företagen att behöva välja mellan att förlora kompetens genom att följa turordningskretsar eller att behöva betala avgångsvederlag för att få behålla drömlaget. I de flesta fall som författarna har tagit del av väljer företagen att satsa på drömlaget och betalar (mer eller mindre villigt) för att göra så.

Kunskapen om exakt hur höga kostnaderna kan bli för arbetsgivare att frångå turordningsreglerna är bristfällig. Men kostnaden varierar troligen med arbetstagarens anställningstid och lön. Hur generösa erbjudanden arbetstagare kan få beror också på arbetsgivarens möjligheter. Små företag kan ofta ha mindre möjligheter att betala kostnaden för att frångå turordningsreglerna medan större företag kan ha större möjligheter att göra det. Dessa kostnader är inte reglerade vare sig i lag eller kollektivavtal och det är därmed svårt för arbetsgivare att kunna förutse hur höga kostnaderna kan komma att bli. Denna osäkerhet kan i sig påverka arbetsgivarnas beslut både

vad gäller vilka personer som ska anställas och vilka personer som ska sägas upp vid driftsinskränkningar.

10.2.2 Undersökningar från parterna

Undersökning från Saco, PTK och en partsgemensam undersökning av PTK och Svenskt Näringsliv

En kritik som har riktats mot turordningsreglerna är att det försvårar för företagen att behålla nödvändig kompetens. Mot bakgrund av detta har ett antal undersökningar närmare studerat frågan kring vilka konsekvenser turordningsreglerna har i praktiken.

Saco genomförde under hösten 2012 en undersökning om turordningsreglernas konsekvenser. I undersökningen deltog arbetsgivare i privat sektor inom branscherna läkemedel, IT, livsmedel, laboratorieverksamhet och bank, och inom offentlig sektor (stat och kommun). I undersökningen deltog även fackliga förtroendevalda för olika Sacoförbund både inom privat och offentlig sektor samt ombudsmän från Sacos förbund. Undersökningen bestod av intervjuer i fokusgrupper och totalt deltog 27 personer. I intervjuerna framkom bland annat uppfattningen bland arbetsgivare att det är möjligt att behålla nödvändig kompetens efter driftsinskränkningar (Saco 2013). Deltagarna i undersökningen menade att det egentliga hindret för arbetsgivare att behålla nödvändig kompetens är bristande kunskap om hur driftsinskränkningar ska hanteras snarare än lagens utformning. Arbetsgivarna lyfter fram vikten av att ha rätt kunskap om arbetsledningsrätten och den egna organisationen för att kunna behålla nödvändig kompetens. Det framkommer också att det är möjligt att större företag har bättre kunskap på området än vad mindre företag har. Utifrån dessa resultat dras slutsatsen att kunskapen kring vad som gäller i dessa situationer och vad arbetsgivaren kan göra för att behålla nödvändig kompetens behöver förbättras.

PTK genomförde under 2018 en undersökning bland 200 arbetsgivare och drygt 200 fackliga företrädare vid slumpmässigt utvalda företag där det har skett arbetsbristuppsägningar som anmälts till Trygghetsrådet (TRR) under perioden december 2015 till november 2017 (PTK 2019a). En liknande undersökning genomfördes av Svenskt Näringsliv och PTK under 2011 (Svensk näringsliv och PTK

2011).⁵ I både undersökningen från 2011 och i den från 2018 framkommer att nio av tio arbetsgivare uppger att de kom överens med facket om vilka som skulle sägas upp. Sju av tio fackliga företrädare uppger att man kommit överens. När företag och fackliga företrädare kom överens var avtalsurlistor det mest frekvent förekommande avtalsinnehållet. I undersökningen genomförd av PTK 2018 uppger knappt 50 procent av företagen att avtalsurlistorna i första hand styrdes av kompetens. I den partsgemensamma undersökningen från 2011 återfinns att i nio fall av tio har avtalsurlistor kombinerats med någon form av förmån utöver lag och avtal till de uppsagda arbetstagarna. Förlängd/arbetsfri uppsägningstid var den förmån som oftast förekom.

I undersökningen från 2011 uppgav ungefär 50 procent av de som kommit överens att de har fått göra sig av med kompetens som de hade behövt ha kvar. I undersökningen från 2018 uppgav omkring 35 procent av arbetsgivarna att överenskommelsen innebar att de fick göra sig av med kompetens som de hade behövt ha kvar.

Undersökning från arbetsgivarorganisationer

I en enkätundersökning som genomfördes av Svenskt Näringsliv 2010 framkommer att 36 procent av de företag som sagt upp tillsvidareanställd personal under de senaste tolv månaderna hade kommit överens med facket om avsteg från turordningsreglerna (Svenskt Näringsliv 2010). Men det finns betydande skillnader mellan branscher. Bland Teknikföretagens medlemmar hade 58 procent använt avtalsurlistor medan motsvarande andel inom Sveriges Byggindustrier var 21 procent.⁶ I undersökningen framkommer också stora skillnader med avseende på företagsstorlek. Bland företag med 1–4 anställda hade 13 procent kommit överens med facket om avsteg från turordningen.

⁵ I undersökningen från 2011 genomfördes telefonintervjuer med 200 slumpmässigt utvalda företag som genomfört driftsinskränkningar under de senaste två åren. Urvalet gjordes slumpmässigt bland de företag som varit i kontakt med Trygghetsrådet under de senaste två åren. Företagen är av olika storlek, kommer från samtliga sektorer i Svenskt Näringsliv och har en god geografisk spridning över landet (Svenskt Näringsliv och PTK 2011). Arbetsgruppen som fick till uppgift att genomföra undersökningen är av uppfattningen att undersökningen ger en god bild av tillämpningen av turordningsreglerna på det privata tjänstemannaområdet i Svenskt Näringsliv.

⁶ Uddén Sonnegård (2018) poängterar dock att det inom byggindustrins avtal sluts överenskommelser om turordningsenheter, turordningsområden och omställningsområden. Turordningsreglerna i lagen gäller sedan inom dessa delar.

Motsvarande andel bland företag med 5–9 anställda var 21 procent medan andelen bland företag med minst 50 anställda var 61 procent.

Under hösten 2019 genomförde Svenskt Näringsliv en enkätundersökning bland ett urval av företag som ingår i deras Företagarpanel.⁷ Enkäten skickades till 4 600 företag och 1 805 svar inkom, det vill säga, en svarsfrekvens på drygt 39 procent. Bland dessa företag uppgav 34 procent, att de under de tre senaste åren behövt säga upp medarbetare på grund av arbetsbrist. Bland de företag som sagt upp arbetare uppgav 25 procent att det skett genom en gemensam överenskommelse med en facklig organisation genom upprättandet av avtalsurlistor. Bland företag som sagt upp tjänstemän uppgav 22 procent av företagen att det skett genom upprättandet av avtalsurlistor. I likhet med vad som framkom i undersökningen från 2010, framkommer även nu att det finns skillnader mellan olika branscher beträffande hur ofta avtalsurlistor. När det gäller uppsägning av arbetare uppgav knappt 35 procent av företagen inom industrin att avtalsurlistor förekommer jämfört med drygt 16 procent inom byggsektorn.

Partsgemensam undersökning av Svenskt Näringsliv och LO

En partsgemensam undersökning genomfördes 2011 av Svenskt Näringsliv och LO. För att närmare undersöka de faktiska konsekvenserna av turordningsreglerna i LAS och avtal genomfördes fem hearingar som omfattade ett 30-tal företag. Vid dessa hearingar har företagsföreträdare och fackliga företrädare redovisat hur driftsinskränkningar genomförts och vilka faktiska konsekvenser turordningsreglerna har lett till för företag och anställda. Arbetsgruppen som varit med och tagit fram rapporten är av uppfattningen att de företagsexempel som redovisas ger en god bild av den faktiska tillämpningen av turordningsreglerna på LO-området i Svenskt Näringsliv. Beträffande betydelsen av anställningstid framkom vid dessa hearingar att företag inte har anställningstid som utgångspunkt för sina bedömningar men är väl medvetna om reglerna i LAS. Företagens uppfattning i frågan, som framkom i undersökningen,

⁷ Företag som är medlemmar i Svenskt Näringsliv kan på eget initiativ anmäla sig till Företagarpanelen. Som medlem i företagarpanelen svarar företagen på en kort enkät via e-post fyra gånger per år. Frågorna handlar förändringar i sysselsättning, försäljning och investeringar i din verksamhet samt några aktuella näringslivsfrågor.

var att turordning efter anställningstid i de flesta fall medförde att företag efter driftsinskränkningar inte kan ha kvar den bästa kompetensen för den fortsatta verksamheten. Detta tycks särskilt gälla små företag. Men det framkommer också av undersökningen att turordning efter anställningstid i vissa fall tillgodoser företagets behov av bästa möjliga kompetens efter driftsinskränkningar. Det uppges i undersökningen att detta främst sker i fall då arbetsuppgifterna är av en sådan karaktär att arbetstagarna är utbytbara. Det gäller vissa arbetstagare i vissa branscher.⁸ Andra uppfattningar som framkommer är att yngre sägs upp på grund av arbetsbrist i högre utsträckning än äldre och att kvinnor sägs upp i högre utsträckning än män i mansdominerande branscher, efter som kvinnor i dessa branscher ofta är relativt nyanställda. Det motsatta tycks dock gälla i kvinnodominerade branscher som under förhållandevis kort tid har anställt män.

Undersökning genomförd av Företagarna

Företagarna genomförde under perioden 18 april–28 maj 2019 en undersökning kring hur anställningsskyddslagen fungerar i praktiken (Företagarna 2019). Undersökningen genomfördes i form av webbintervjuer med företagsledare/vd för företag med 1–49 anställda inom samtliga branscher i det privata näringslivet förutom jordbruk, skogsbruk och fiske. Totalt genomfördes 1 826 intervjuer. Av svaren i enkätundersökningen framkommer att ett av de vanligare problemen vid uppsägningar på grund av arbetsbrist är att det är svårt att behålla rätt kompetens på grund av turordningsreglerna.⁹ Undersökningen visar vidare att turordningsreglerna upplevs som mer betungande av lite större företag med 10 till 49 anställda jämfört med mindre företag med 1–4 anställda. En möjlig förklaring som anges i rapporten är tvåundantaget, som gäller för företag med högst 10 anställda. Bland företag med 5–9 anställda anger en högre andel, jämfört med företag med 1–4 anställda, att de upplever turordnings-

⁸ Dessa slutsatser baserar på vad som framkommer vid samtal, eller hearingar. Resultaten går inte att kvantifiera och det blir därmed svårt att vet hur vanligt förekommande de olika uppfattningarna har varit bland de som deltog i samtalen.

⁹ 41 procent av respondenterna instämde helt i påståendet att det är ”svårt att få behålla rätt kompetens pga. turordningsreglerna”.

reglerna som betungande vad gäller möjligheten att behålla rätt kompetens.

Av undersökningen framkommer också att nära 60 procent av de företag som ingår i deras undersökningen varken har tecknat kollektivavtal själva eller har något hängavtal som skulle innebära en möjlighet att träffa avtal om turordning på lokal nivå.

10.2.3 Andra undersökningar

Undersökning från Tillväxtverket

Tillväxtverket har regelbundet sedan 2002 genomfört undersökningar av företagens villkor och verklighet (Tillväxtverket 2017). Den senaste undersökningen genomfördes under perioden oktober 2016 till januari 2017. Cirka 10 000 företag med mellan 0 och 249 anställda har svarat på en enkät.¹⁰ På frågan om i vilken utsträckning olika faktorer utgör ett hinder för företagets tillväxt och utveckling angav 24 procent att lagar och myndighetsregler utgör ett stort hinder. Det var dock en något högre andel, 28 procent, som angav att tillgång till lämplig arbetskraft utgör ett stort hinder för deras tillväxt. Vid en fördjupad analys av vilka regelområden som utgör ett hinder för tillväxt framkommer att regler kring anställning och uppsägning samt sjuklönerreglerna anses utgöra stora hinder för företagets utveckling och tillväxt. 30 procent av respondenterna uppgav detta. Vid en uppdelning av svaren efter företagsstorlek framkommer att 40 procent av företagen med 10–49 anställda upplever regler kring anställning och uppsägning som ett stort hinder. Motsvarande andel bland företagen med 1–9 anställda var 34 procent och andelen bland företag med 50–249 anställda var 31 procent. När det gäller sjuklönerreglerna upplever lika stor andel (cirka 34 procent) bland företag med 1–9 respektive 10–49 anställda det som ett stort hinder.

¹⁰ Enkäten skickades till företag med upp till 249 anställda. Svarsfrekvensen var 31 procent.

*Anställningsskyddets avsedda och oavsedda konsekvenser:
företagarnas perspektiv*

I en kvalitativ studie har tolv företagsledare på medelstora företag inom tillverkningsindustrin med mellan 20 och 80 anställda intervjuats kring sin uppfattning av hur anställningsskyddslagen fungerar i praktiken (Stern m.fl. 2018). De intervjuade företagsledarna uppger att det ofta blir en avvägning mellan att följa turordningsreglerna i anställningsskyddslagen eller att behålla den kompetens man önskar. Valet faller ofta på att behålla nödvändig kompetens men till priset av att betala avgångsvederlag. Av intervjuerna framkommer att det också finns mer indirekta kostnader förknippade med att avvika från turordningsreglerna såsom tid, engagemang och energi. Det framgår dock av undersökningen att alla utom ett av de tolv företagen har använt lokala avtalsurlistor för att avgöra vilka som ska sägas upp. För att kunna upprätta sådana lokala avtalsurlistor och därmed avvika från turordningsreglerna krävs att företaget är bundet av ett kollektivavtal som på arbetstagsidan har slutits eller godkänts av en central organisation.

10.2.4 Andra aspekter av turordningsreglerna

*Betydelsen av personliga egenskaper vid uppsägningar på grund
av arbetsbrist*

I en rapport framtagen gemensamt av Svenskt Näringsliv och LO under 2011 presenteras resultatet från fem hearingar med ett 30-tal företag (Svenskt Näringsliv och LO 2011). En slutsats som dras i rapporten är att fack och företag har olika uppfattning kring vilken roll personliga egenskaper ska spela vid uppsägningar på grund av arbetsbrist. Företagen är ofta av den uppfattningen att det finns behov av att ta hänsyn till personliga egenskaper för att kunna behålla de arbetstagare som de anser har den bästa kompetensen för den fortsatta verksamheten. Företagen menar vidare att bedömning av kompetens kan göras på saklig grund utan godtycke. Facken menar å sin sida att det inte är möjligt att på ett objektivt sätt bedöma personliga egenskaper och att hänsyn till sådana egenskaper resulterar i godtycke. Därför ska hänsyn till personliga egenskaper endast tas i begränsad omfattning.

Utformning av de arbetsrättsliga reglerna kan påverka olika grupper på olika sätt

Ett argument som förts fram i litteraturen är att utformningen av anställningsskyddslagen riskerar att missgynna individer med en svagare ställning på arbetsmarknaden. Detta till exempel genom att syftet med regelverket i första hand är att skydda arbetstagare med en tillsvidareanställning från godtyckliga uppsägningar. Som diskuterades i kapitel 4 är ett starkare skydd för arbetstagarna förknippade med en högre kostnad för att säga upp arbetstagare vilket även antas påverka arbetsgivarna i sina anställningsbeslut. En möjlig konsekvens är att exempelvis unga, utrikes födda, men även i viss utsträckning, kvinnor riskerar att påverkas negativt av ett starkare anställningsskydd medan arbetstagare med lång anställningstid gynnas.

Hjerm (2002) visar i en studie baserad på registerdata från perioden 1990–1996 att utrikes födda arbetstagare löper större risk att bli av med sina jobb än vad jämförbara infödda arbetstagare gör. En möjlig förklaring är, enligt författaren, att utrikes födda missgynnas av turordningsreglerna. Undersökningen visar dock att även om utrikes födda hade längre anställningstid löpte de större risk att bli uppsagda. Andra förklaringar som förs fram i studien är att utrikes födda i högre utsträckning än inrikes födda har tidsbegränsade anställningar, vilket kan påverka deras chanser att behålla en anställning. Ytterligare en förklaring som förs fram är att det förekommer diskriminering.

Arai och Vilhelmsson (2004) finner också i en registerstudie baserad på data från perioden 1991–1995 att utrikes födda löper en större risk att bli uppsagda jämfört med inrikes födda. Detta även om anställningstiden är den samma. Författarna drar slutsatsen att det är möjligt att fackföreningar och arbetsgivare avviker från turordningsreglerna på ett sätt som gynnar infödda arbetstagare.

Daunfeldt och Fergin-Wennberg (2018) analyserar också skillnader i arbetslöshetsrisk mellan inrikes och utrikes födda men utan att explicit koppla det till utformningen av anställningsskyddet. Med data för perioden 2008–2015 undersöker de risken bland inrikes och utrikes födda att återvända till arbetslöshet bland dem som ett år tidigare gått från arbetslöshet till en anställning. Författarna studerar alltså risken för dem med kort anställningstid att återvända till arbetslöshet. Resultaten från analysen indikerar att utrikes födda

löper en större risk att återvända till arbetslöshet jämfört med inrikes födda även när hänsyn tas till skillnader i individegenskaper och skillnader med avseende på vilka typer av företag inrikes och utrikes arbetar i. Skillnaden i risk är som störst för de födda i länder i Afrika och Asien. Skillnaden i risk tycks vara mindre bland dem som arbetar i stora företag och äldre företag samt i företag i vilka en av personerna i ledande ställning är född i ett icke västligt land. Författarna diskuterar olika möjliga förklaringar till de observerade skillnaderna. De diskuterar i första hand vilken roll skillnader i individ- och företagsegenskaper spelar och undersöker inte i vilken utsträckning till exempel skillnader i anlitandeform (tillsvidare- eller visstidsanställning) eller utformningen av anställningsskyddet bidrar till att förklara skillnaderna.

Calleman (2003) fördjupar analysen av vilken roll arbetsrätten spelar för att utrikes föddas möjligheter att behålla sina anställningar genom att genomföra 20 arbetsplatsundersökningar. På arbetsplatserna har både företrädare för arbetsgivare och fackliga representanter intervjuats. Arbetsplatserna var spridda över hela landet, var verksamma inom olika branscher och sektorer och var av olika storlek. Urvalet baserades på arbetsställen som varslat om driftsinskränkningar till Länsarbetsnämnderna under perioden 1 januari–31 mars 2001. Dessvärre ingår inte de minsta företagen i urvalet då det krävs att minst fyra personer omfattas av arbetsbristen för att företagen ska behöva varsla om en uppsägning på grund av arbetsbrist till Länsarbetsnämnden. Införandet av tvåundantaget skedde 1 januari 2001 men många av de företag som omfattades av tvåundantaget ingick troligen aldrig i urvalsramen. Arbetsplatserna som ingick i undersökningen sysselsatte totalt nästan 3 990 arbetstagare varav 20 procent uppgavs av intervjupersonerna vara utrikes födda. Analysen av uppsägningar på dessa arbetsplatser visar att utrikes födda sades upp i högre utsträckning än inrikes födda. Omkring 10 procent av de inrikes födda männen sades upp medan motsvarande siffra bland utrikes födda män var drygt 37 procent.¹¹

I undersökningen framkommer flera olika möjliga förklaringar till detta resultat. Bland annat återfinns att utrikes födda i högre utsträckning hade tidsbegränsade anställningar och att arbetstagare

¹¹ Det finns också en skillnad i andelen kvinnor sägs upp. Dock är en stor andel av de utrikes födda kvinnorna anställda på samma arbetsplats och när denna arbetsplats exkluderas ingår förhållandevis få utrikes födda kvinnor i urvalet. Det är därför svårt att dra några långtgående slutsatser kring detta.

med denna anställningsform löpte större risk att få lämna sin anställning. Vidare återfinns att utrikes födda i högre utsträckning arbetade inom de områden där nedskärningar i första hand gjordes och att de inom dessa områden hade kortare anställningstid. Ytterligare en möjlig förklaring är att utrikes födda i högre utsträckning var anställda i verksamheter med relativt låga kvalifikationskrav och att dessa arbetsgivare i större utsträckning följde anställningstiden vid uppsägningar.

Sammantaget drar Calleman (2003) slutsatsen att det stora problemet inte är att arbetsgivare behandlar två personer med liknande arbetsuppgifter och kvalifikationer olika utan att inrikes och utrikes födda arbetstagare arbetar på olika arbetsplatser, har olika arbetsuppgifter och olika arbetstider. Det vill säga, den svenska arbetsmarknaden är i flera dimensioner förhållandevis segregerad där personer med en svagare ställning generellt också är överrepresenterade där villkoren är sämre. En liknande slutsats dras i Calleman (1991) där kvinnornas anställningsskydd studeras.

10.3 Kompetensutveckling

Kompetensförsörjningen har under senare år nämnts som en av de främsta utmaningarna för svenska företag. Det framkommer exempelvis av en rekryteringsenkät som Svenskt Näringsliv genomförde 2018 att 69 procent av företagen har försökt rekrytera medarbetare. Av dessa uppgav 72 procent att de haft svårt eller mycket svårt att rekrytera (Svenskt Näringsliv 2019). I många branscher råder det brist på arbetskraft med rätt kvalifikationer och förväntningen är att det inom de närmsta åren kommer att uppstå brist på arbetskraft inom offentlig sektor bland annat på grund av en åldrande befolkning. Detta kommer att ske dels på grund av ett ökat utflöde från arbetskraften då fler når pensionsåldern, dels på grund av en ökad efterfrågan på exempelvis äldreomsorg då behovet av sådan omsorg ökar med en åldrande befolkning.

Att arbetskraften har den kompetens som arbetsgivaren efterfrågar är dels viktigt för att arbetstagare ska kunna utföra sitt jobb inom ramen för den befintliga anställningen, dels för att arbetsgivaren ska kunna rekrytera nya medarbetare med rätt kvalifikationer. Detta innebär att det är viktigt att anställda löpande får ta

del av kompetensutveckling i takt med att nya krav ställs inom ramen för den befintliga anställningen. Kraven kan exempelvis förändras på grund av den tekniska utvecklingen. Men det innebär också att det är viktigt att arbetstagare som byter jobb ska få möjlighet till olika former av utbildning för att kunna ställa om till ett nytt arbete. Även om arbetstagare redan i dag tar del av olika former av utbildning inom ramen för anställningen och det finns ett system för omställning, åtminstone för de som varit anställda hos arbetsgivare som är anslutna till en omställningsförsäkring, finns det skäl att tro att behoven ökar i takt med den tekniska utvecklingen.

Det är bra för både individ, arbetsgivare och samhälle att det finns ett väl fungerande system för kompetensutveckling inom ramen för anställningen samt möjligheten till omställning mellan anställningar. Att minska arbetslösheten och korta arbetslöshetstiderna är viktigt för enskilda individer men också ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Att kompetensförsörjningen fungerar så att arbetsgivare kan rekrytera arbetskraft med de kvalifikationer som behövs i verksamheten är viktigt både för företagens egen ekonomi och överlevnad, men också för sysselsättningen på mer aggregerad nivå. Är det många företag som slås ut på grund av bristande lönsamhet drabbas också arbetstagarna genom arbetslöshet.

10.3.1 Incitament för arbetsgivaren att erbjuda utbildning och arbetstagarnas incitament att delta

Det finns en rad utmaningar med att utforma system för kompetensutveckling och omställning så att de fungerar väl. Systemet behöver utformas så att det finns incitament för arbetsgivare att både erbjuda arbetstagare kompetensutveckling inom ramen för anställningen men också möjligheter till omställning vid behov. Det behöver också finnas incitament för arbetstagare att delta i kompetensutveckling.

Finansiering

Incitamenten, både för arbetsgivare och arbetstagare, är ofta knutna till hur finansieringen av de olika formerna av utbildning ser ut. Utifrån nationalekonomisk teori finns det argument för att arbets-

givaren är beredda att finansiera sådan utbildning som ökar arbetstagarnas produktivitet inom ramen för den befintliga anställningen, även kallat företagsspecifikt humankapital. Samtidigt har arbetsgivaren små incitament att finansiera utbildning som arbetstagaren kan få avkastning för på hela arbetsmarknaden. Kostnaderna för att delta i utbildning kan i praktiken bestå av faktiska utgifter såsom kursavgifter eller inköp av studiematerial. Men den största kostnaden utgörs troligen av att arbetstagaren under tiden de deltar i utbildning inte kan arbeta och erhåller därmed ingen lön. Om det handlar om kompetensutveckling inom ramen för anställningen i form av en kurs som arbetsgivaren organiserar är det rimligt att arbetstagaren behåller hela eller en del av lönen under tiden. Om det i stället handlar om längre uppehåll från arbetet när arbetstagaren på eget initiativ deltar i en utbildning är det rimligt att det sker utan bibehållen lön. Arbetstagaren behöver då ordna med en inkomst på annat sätt. Att ansöka om statligt studiemedel är ett möjligt sätt att finansiera denna typ av utbildning. I vissa fall finns det också möjlighet att ansöka om studieersättning från omställningsfonderna. TRR erbjuder exempelvis en sådan möjlighet för privatanställda tjänstemän sedan 2019.

Enligt studieledighetslagen (1974:981) har arbetstagaren rätt att ta ledigt från arbetet för att delta i utbildning. Ett av kraven är att arbetstagaren varit anställd hos arbetsgivaren i minst sex månader eller minst tolv månader under de senaste två åren. Efter studieledigheten har den anställde rätt att komma tillbaka till arbetet till samma lön och med likvärdiga arbetsuppgifter.

Från arbetsgivarhåll brukar det framföras att större möjligheter till skattelättnader och subventioner skulle öka arbetsgivarnas vilja, och möjlighet, att erbjuda kompetensutveckling inom ramen för anställningen (se till exempel Almega 2018; Företagarna 2019; Svenskt Näringsliv 2019). Sådana system skulle innebära att arbetsgivare och stat delade på kostnaden för kompetensutveckling.¹² Saco har också föreslagit att arbetsgivare ska få dra av kostnader för satsningar som stärker personalens kompetens (Saco 2019).

¹² Almega föreslår till exempel att ett kompetensavdrag som riktar sig till arbetsgivarnas inköp av personalutbildning från privata och offentliga utbildningsleverantörer införs (Almega 2018). Företagarna föreslår till exempel skattelättnader för arbetsgivare vid inköp av externa kartläggnings- och vägledningstjänster samt vid inköp av kompetensutvecklande tjänster (Företagarna 2019).

I en undersökning genomförd av Svenskt Näringsliv 2019 uppgav 52 procent av de deltagande företagen att skattesubventioner av företagets köp och investeringar i utbildning skulle få verksamheten att investera ytterligare i kompetensutveckling. I samma undersökning uppgav 38 procent av företagen att ett ökat intresse från medarbetarna att delta i kompetensutveckling skulle få verksamheten att investera mer i detta (Svenskt Näringsliv 2019).

I fall då individen ska finansiera sin utbildning själv handlar det i första hand om att individen ska kunna få sin försörjning säkrad under tiden han eller hon inte erhåller någon lön. För många kan det i praktiken handla om finansiering genom studiemedel. Både till exempel Saco och Företagarna föreslår att gränsen för att få studiemedel flyttas till 60 år samtidigt som avbetalningstiden för lånen höjs till den högsta pensionsåldern.

Utredningen om bättre studiestöd till äldre (U2019:A) föreslår att åldersgränsen för rätt till studiemedel höjs från 56 till 60 år och att nedtrappningen i rätten att låna ska börja vid 51 år och sluta vid 60 år. Dessutom föreslår utredningen att åldersgränserna för återbetalning av studielån höjs.¹³ Ytterligare en förändring som föreslås är att studerande som är 40 år eller äldre ska kunna få studiemedel under en längre tid än vad de nuvarande veckogränserna medger om det har gått mer än tre år sedan den studerande senast bedrev studier med studiemedel och det antingen finns arbetsmarknadsskäl eller andra särskilda skäl för det.¹⁴

I januariöverenskommelsen ingick att en så kallad utvecklingstid skulle införas. Innebörden vara att arbetstagare som arbetat länge skulle kunna vara lediga från sitt arbete i upp till ett år för att vidareutveckla sig, skaffa ny kompetens och också ha möjlighet att starta egen näringsverksamhet. Individen skulle erhålla en ersättning motsvarande a-kassan under ledigheten. Under våren 2020 beslutades det dock att inga pengar skulle avsättas i budgeten för att finansiera införandet av utvecklingstiden. Se också kapitel 7 för en diskussion kring utvecklingstiden.

¹³ Utredningen föreslår att studielån som inte betalats vid utgången av det år låntagaren fyller 71 år ska skrivas av.

¹⁴ Studiemedel föreslås i dessa fall kunna lämnas i ytterligare högst 80 veckor för studier på eftergymnasial nivå respektive gymnasienivå och i ytterligare högst 40 veckor för studier på grundskolenivå.

Anpassa utbudet av utbildningar till arbetsgivarens behov och målgruppens möjligheter att delta

Ytterligare en utmaning vad gäller ett väl fungerande system för kompetensutveckling och omställning är att det behöver finnas ett utbud av utbildningar som både till innehåll och utformning är anpassade till målgruppen, det vill säga de som redan är yrkesverksamma och som antingen befinner sig mellan anställningar eller som fortfarande är anställda. I praktiken innebär det exempelvis att innehållet i kurserna utformas i samarbete med arbetsgivare så att innehållet blir relevant för arbetsmarknaden och att kurser och utbildningar erbjudas på distans eller under kvällstid.¹⁵

I vilken utsträckning erbjuder arbetsgivare kompetensutveckling och i vilken utsträckning tar arbetstagare del av det?

I SCB (2018) presenteras resultaten från två urvalsundersökningar som har genomförts. Det är dels AES – *Adult Education Survey*, dels CVTS – *Continuing Vocational Training Statistics*. Båda genomfördes under 2016. AES mäter främst vuxnas deltagande i utbildning och CVTS mäter personalutbildning i företag. Resultaten från dessa undersökningar har också uppmärksammats i rapporter från PTK 2019 och Svenskt Näringsliv samma år. Resultaten från undersökningarna sammanfattas i kapitel 3 samt i underlagsrapporten. Av undersökningarna framkommer att nio av tio företag uppger att de tillhandahåller någon form av kompetensutveckling. Det bör dock nämnas att det i första hand är företag med fler än tio anställda som medverkat i undersökningen. Vidare framkommer att det finns skillnader med avseende på både företagsstorlek och näringsgren. Större företag erbjuder personalutbildning i högre utsträckning än mindre. En av de branscher i vilken företag erbjuder personalutbildning i lägst utsträckning är hotell- och restaurang. Det framkommer också att det finns skillnader mellan olika grupper av arbetstagare beträffande i

¹⁵ Saco föreslår t.ex. att utbudet av distansutbildning, enstaka kurser och utbildningar för yrkesverksamma ska öka i högskolan. Vidare föreslås möjligheten till flexibla utbildningsupplägg för kompetensutveckling av sysselsatta. Även behovet av förbättrade möjligheter till validering av kompetens på yrkeshögskolan och högskolan (Saco 2019). Även TCO har föreslagit att det ska finnas fler flexibla utbildningar inom högskolan och yrkeshögskolan. Korta kurser på deltid, kvällstid och distans skulle kunna göra vidareutbildning tillgänglig för fler (TCO 2018).

vilken utsträckning de deltar i personalutbildning. Högutbildade deltar i högre utsträckning än de med låg utbildning.

Under hösten 2017 genomförde SCB, på uppdrag av TCO, en undersökning om sysselsattas upplevda behov av kompetensutveckling (TCO 2018). Populationen i undersökningen utgjordes av sysselsatta personer i åldern 20–64 år. Totalt ingick 9 000 personer i urvalet och svarsfrekvensen var drygt 46 procent. Av undersökningen framkommer bland annat att 40 procent av respondenterna uppger att de känner sig oroliga för att de inte får tillräckligt med kompetensutveckling för att följa med utvecklingen inom sitt yrke eller sin bransch. Det är ingen skillnad mellan män och kvinnor men personer med högskoleutbildning uppger i något högre utsträckning att de känner sig oroliga för att inte få tillräckligt med kompetensutveckling. En möjlig förklaring som nämns i rapporten är att högskoleutbildade i högre utsträckning arbetar i yrken med högt kunskapsinnehåll och ibland snabb utveckling.

10.3.2 Inget i lag reglerat ansvar för kompetensutveckling

Som diskuterades i kapitel 7 regleras inte arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling inom ramen för anställningen i lag. Däremot innebär anställningsskyddet vissa skyldigheter för arbetsgivaren (PTK 2019b). Reglerna om saklig grund för uppsägning och arbetsgivarens omplaceringsskyldighet innebär indirekt ett ansvar för att utveckla arbetstagarnas kompetens. Vid en arbetsbrist kan arbetsgivaren vara skyldig att omplacera en arbetstagare i stället för att säga upp henne eller honom om det finns något ledigt arbete hos arbetsgivaren som arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för. Enligt turordningsreglerna gäller att en arbetstagare kan konkurrera ut en arbetstagare med kortare anställningstid bara om den förstnämnda arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för arbetet. Arbetstagaren behöver nödvändigtvis inte vara redo att arbeta med de nya arbetsuppgifterna direkt utan en viss upplärningstid måste accepteras av arbetsgivaren. Det finns exempel i Arbetsdomstolens praxis på att sex månaders upplärningstid kan betraktas som rimlig.¹⁶

¹⁶ Se Edström (2001) för en diskussion kring hur Arbetsdomstolen resonerat vid prövningar av tillräckliga kvalifikationer vid arbetsbristsituationer.

En praxis som innebär att arbetstagarens brister i kompetens inte anses utgöra saklig grund för uppsägning om bristerna hade kunnat åtgärdas genom skäliga insatser från arbetsgivarens sida har vuxit fram genom domar i Arbetsdomstolen (PTK 2019b).

Saco menar i en rapport från 2019 att uppsägningar på grund av otillräckliga kvalifikationer har blivit allt vanligare. Saco skriver vidare att arbetsgivare som underlåter att kompetensutveckla sin personal samtidigt kan säga upp anställda med hänvisning till bristande kompetens. Att kompetensutveckling inte tillhandahålls är inte något som Arbetsdomstolen särskilt beaktar när de bedömer om den anställde har tillräckliga kvalifikationer för det nya arbetet.

I debatten kring kompetensutveckling och behovet av livslångt lärande framförs ofta ståndpunkten att skyddet för individen på arbetsmarknaden i allt högre utsträckning kan kopplas till kompetens och kvalifikationer. Om en individ betraktas som anställningsbar och har kompetens som efterfrågas av arbetsgivarna skapar detta också en trygghet för individen som sträcker sig längre än anställningsskyddslagen (Saco 2013).

Av anställningsskyddslagen framgår alltså inte någon direkt skyldighet för arbetsgivaren att kompetensutveckla sina anställda. Ulander-Wänman (2016) undersöker den praktiska tillämpningen av begreppet ”tillräckliga kvalifikationer” i rättspraxis genom att gå igenom 90 domar som är relaterade till arbetsbristuppsägningar i företag och verksamheter. Syftet med undersökningen är i första hand att identifiera om det har skett någon förändring över tid i rättstillämpningen av villkoret om tillräckliga kvalifikationer. Av undersökningen framkommer att det var vanligare att arbetstagare uppfyllde kravet på tillräckliga kvalifikation under LAS första 20 år, jämfört med de senaste 20 årens rättstillämpning. Det innebär alltså att tillräckliga kvalifikationer har ökat i betydelse. Under den tidigare perioden var det vanligare att bedömningen av tillräckliga kvalifikationer gjordes i relation till samma eller liknande uppgifter. Under den senare perioden har det blivit vanligare att kravet satts i relation till helt eller delvis nya arbetsuppgifter. Ulander-Wänman (2016) drar utifrån detta slutsatsen att anställningstid tidigare var en viktigare faktor för anställningstryggheten än vad det är i dag och att arbetstagarnas kvalifikationer i dag är viktigare för arbetstagarens anställningstrygghet. Författaren menar vidare att om arbetstagare får allt svårare att uppnå grundläggande, allmänna kvalifikationer hos

sin nuvarande arbetsgivare behöver större vikt fästas vid om arbetstagarens kompetensutveckling hos arbetsgivaren följer verksamhetens utveckling och krav på kompetens. Genom kravet på grundläggande, allmänna kvalifikationer finns det dock en risk att arbetstagare med lägre kvalifikationer, till exempel lågutbildade och äldre, riskerar att få ett sämre skydd jämfört med högutbildade eller nyutexaminerade. Utifrån detta dras slutsatsen att:

Tillgång till och ekonomiska förutsättningar för att genomgå olika former av kompetensutveckling/vuxenutbildningar är, som jag ser det, en fundamental förutsättning för att arbetstagare ska kunna uppfylla nya eller högre krav på kvalifikationer för de anställningar som finns hos arbetsgivare. (Ulander-Wänman, 2016, s. 81).

10.4 Kostnader vid uppsägning

I undersökningen genomförd av Företagarna som diskuterades ovan framkommer att kostnader, både direkta och mer indirekta, förknippade med uppsägningar av personliga skäl av arbetsgivarna upplevs som en större begränsning än turordningsreglerna.¹⁷ Undersökningen visar också på en tendens att något större företag (10–49 anställda) upplever både uppsägningar av personliga skäl och på grund av arbetsbrist som mer betungande än vad de mindre företagen gör. Skälen till att företagen upplever uppsägningar av personliga skäl som betungande är att det är tidskrävande (51 procent instämmer helt med detta påstående), att det är kostsamt och att det finns höga beviskrav när det gäller exempelvis den misskötsamhet som ligger bakom en uppsägning av personliga skäl. 47 procent av deltagarna instämmer helt med de två senare påståendena.¹⁸

Ytterligare en undersökning av de praktiska konsekvenserna av anställningsskyddslagen genomfördes under 2012 av Teknikföretagen (Teknikföretagen 2012). I denna undersökning besvarade ett representativt urval av medlemsföretagen en enkät.¹⁹ Urvalet bestod

¹⁷ På frågan "Hur upplever du som företagare att det är att förhålla sig till de olika reglerna i Lagen om anställningsskydd (LAS)?" svarar 47 procent att uppsägningar av personliga skäl upplevs som betungande medan 20 procent svarar att uppsägningar på grund av arbetsbrist upplevs som betungande.

¹⁸ Se s. 13 i Företagarna (2019) för en fullständig redovisning av svaren.

¹⁹ Urvalet har stratifierats med avseende på företagsstorlek. Bland företag med minst 250 anställda ingå samtliga i urvalspopulationen. Bland små (1–24 anställda) och medelstora

av 750 företag och svarsfrekvensen uppgick till 75 procent. Analysen är baserad på svar från knappt 560 företag. Av svaren framkommer bland annat att uppsägningar av personliga skäl upplevs som ett större hinder än vad uppsägningar på grund av arbetsbrist gör.²⁰ Vid en uppdelning efter företagsstorlek framgår det att en något högre andel bland de mindre företagen (1–24 anställda) uppger att LAS-reglerna utgör ett alltför stort hinder jämfört med medelstora företag (25–249 anställda) och stora företag (minst 250 anställda).

Dessa resultat ligger också i linje med vad som framkommer i de intervjuer som genomfördes av Stern m.fl. (2018) med tolv företagsledare. Här framkommer att det bland de deltagande arbetsgivarna finns en uppfattning om att det är mycket svårt att säga upp någon på grund av personliga skäl. En konsekvens av detta är att företagen blir försiktiga vad gäller nyanställningar då eventuella kostnader för en felaktig rekrytering kan bli mycket höga. Stern m.fl. (2018) drar slutsatsen att detta i första hand riskerar att drabba arbetssökande vars kompetens är svår att bedöma eller sökande med begränsad erfarenhet från svensk arbetsmarknad. En annan konsekvens av de höga kostnaderna som är förknippade med att säga upp av personliga skäl är enligt rapporten att det inte är ovanligt att arbetsgivaren försöker finna andra vägar för att avsluta en anställning. Det kan till exempel handla om omstruktureringar av verksamheten som leder till att arbetsbrist uppstår i någon del av organisationen. Detta kan sedan användas som grund för uppsägning.

Av Företagarnas rapport (Företagarna 2019) framkommer att 45 procent av de företag som någon gång sagt upp medarbetare på grund av arbetsbrist har gjort det trots att det egentligen handlat om att man har velat skilja arbetstagare från anställningen av personliga skäl. I vissa fall kategoriseras en uppsägning som en arbetsbrist-uppsägning genom en överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren då det för arbetstagaren kan finnas vissa fördelar förknippade med att bli uppsagd på grund av arbetsbrist i stället för av personliga skäl. Till exempel är karenstiden i arbetslöshets-

(25–249 anställda) har 300 slumpmässigt utvalda företag tillfrågats. Svarsfrekvensen var totalt sett 75 procent.

²⁰ På frågan "Är LAS-reglerna ett alltför stort hinder för företag när en anställning ska avslutas på grund av (i) arbetsbrist, (ii) personliga skäl?" anger 27 procent att det är det i stor utsträckning när det gäller arbetsbrist och 44 procent anger det när det gäller uppsägningar av personliga skäl-

försäkringen kortare om uppsägningens skett på grund av arbetsbrist.

Ytterligare en slutsats som dras av Stern m.fl. (2018) är att höga kostnaderna för att avsluta anställningar riskerar att ha en negativ inverkan på företagens produktivitet och lönsamhet. Dels genom att mycket tid och energi behöver läggas på dessa frågor, dels då det finns en risk att företagen inte kan behålla den bäst kvalificerade arbetskraften. Om det handlar om en arbetstagare som inte sköter sitt arbete och denne blir kvar på arbetsplatsen kan det också påverka företagets lönsamhet negativt. Det kan dessutom ha en negativ inverkan på arbetsmiljön och prestationsnivån hos andra delar av personalstyrkan.

10.5 Balans i anställningsskydd för arbetstagare med olika anställningsvillkor

Som diskuterades i kapitel 4 är en hypotes inom den nationalekonomiska forskningen att graden av anställningsskydd för tillsvidareanställda påverkar arbetsgivarnas efterfrågan på tillfälliga anställningar. Det kan både handla om olika former av visstidsanställningar men också om inhyrning av personal från bemanningsföretag. Mekanismen som antas ligga bakom sambandet är följande: om utformningen av anställningsskyddslagen gör det svårt för arbetsgivare att anpassa storleken och sammansättningen på den tillsvidareanställda personalstyrkan kan arbetsgivare försöka uppnå denna flexibilitet genom att anställa på visstid eller hyra in personal i stället för att erbjuda tillsvidareanställningar.

Nedan sammanfattas resultat och slutsatser från rapporter framtagna av parterna. Först sammanfattas resultat vad gäller efterfrågesidan, det vill säga vad som framkommer ur ett arbetsgivarperspektiv. Därefter sammanfattas resultat vad gäller utbudssidan, det vill säga vad som framkommer ur ett arbetstagarperspektiv. Då det finns skillnader mellan offentlig och privat sektor har en uppdelning i vissa fall också gjorts med avseende på detta.

10.5.1 Visstidsanställningar ur ett arbetsgivarperspektiv

Efterfrågan på visstidsanställda inom offentlig sektor

Som nämndes kort i kapitel 3 är visstidsanställningar mer vanligt förekommande i offentlig sektor än i privat sektor. Inom kommunal sektor, som i stor utsträckning ansvarar för att tillhandahålla välfärdstjänster till allmänheten, finns det ett ständigt behov av tidsbegränsade anställningar (SKL²¹ och Kommunal 2019). När ordinarie personal är tillfälligt frånvarande, till exempel på grund av sjukdom, studier eller föräldraledighet, behöver de ersättas med vikarier eftersom verksamheten inte kan stängas ner. Även i SOU 2019:5 framkommer detta som en förklaring till varför visstidsanställningar är mer vanligt förekommande inom offentlig sektor. En annan möjlig förklaring som förs fram i utredningen är att andelen kvinnliga arbetstagare är högre inom offentlig sektor än inom privat (SOU 2019:5).²² Kvinnor är generellt mer frånvarande än män då både sjukfrånvaro, föräldraledighet och uttag av vård av barn är högre bland kvinnor.²³ I en intervjuundersökning genomförd av den ovan nämnda utredningen menar arbetstagarorganisationerna att användningen av intermittenta anställningar är mer omfattande än det faktiska behovet. Arbetsgivarorganisationerna menar dock att användandet svarar mot ett reellt behov.

Ett annat sätt att klara bemanningen på när ordinarie personal är frånvarande skulle vara att hyra in personal från bemanningsföretag. Detta är mindre vanligt förekommande inom offentlig sektor och ett skäl som förs fram i SOU 2019:5 är att det kan bli problem med kontinuiteten vad gäller personal. Dessutom är bedömningen att det blir dyrare än att "ringa in" personal från en pool av arbetstagare som har varit i verksamheten tidigare. I den partsgemensam rapporten från SKL och Kommunal nämns att tillsvidareanställningar utgöra grunden för bemanning och att tidsbegränsade anställningar ska användas utifrån verksamhetens behov (SKL och Kommunal 2019).

²¹ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) hette före den 1 januari 2020 Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

²² I SOU 2019:5 analyseras i första hand förekomsten av intermittenta anställningar. Även om begreppet visstidsanställningar även inkluderar andra former av tidsbegränsade anställningar kan intermittenta anställningar sägas utgöra en form av visstidsanställning.

²³ Se t.ex. www.ifau.se/sv/Press/Forskningssammanfattningar/kvinnor-och-man-pa-arbetsmarknaden/ för en sammanfattning av forskningen om kvinnor och män på arbetsmarknaden.

I SOU 2019:5 analyseras förekomsten av så kallade intermittenta anställningar på svensk arbetsmarknad. Som diskuterades i kapitel 9 finns det ingen anställningsform i lagen som benämns ”intermittent anställning”. Ofta kännetecknas en sådan anställning av att arbetstagaren endast arbetar vissa dagar i en vecka eller under vissa perioder och då på kallelse från arbetsgivaren. Det handlar om ett nytt anställningsförhållande vid varje arbetstillfälle. En person med en intermittent anställning kan i princip ha olika typer av tidsbegränsade anställningar och praktiken handlar det sannolikt ofta om allmänna visstidsanställningar eller vikariat (SOU 2019:5).

Visstidsanställningar inom privat sektor

Visstidsanställningar förekommer i olika stor utsträckning i olika delar av privat sektor. Branscher i vilka det är mer vanligt förekommande är till exempel inom detaljhandeln och besöksnäringen. Inom detaljhandeln anges det vanligaste skälet vara för att ersätta ordinarie personal vid framför allt korttidsfrånvaro. Många arbetstagare inom branschen har små barn vilket medför ett behov av att vara frånvarande för vård av sjukt barn. Inom besöksnäringen används visstidsanställningar också för att ersätta ordinarie personal vid frånvaro men också för att anpassa personalstyrkans storlek efter de behov som finns vilket kan variera mycket (SOU 2019:5).

Förekomsten av visstidsanställningar skiljer sig alltså åt mellan branscher. Detta diskuteras ytterligare nedan. Ett annat sätt för företag att uppnå flexibilitet vad gäller bemanning är att hyra in personal från bemanningsföretag. Detta tycks förekomma i mindre utsträckning i offentlig sektor än i privat. Håkansson och Isidorsson (2016) har genomfört en enkätundersökning bland arbetsgivare på hela arbetsmarknaden i syfte att kartlägga förekomsten av inhyring från bemanningsföretag.²⁴ Generellt återfinns att större företag hyr in personal i större omfattning och att arbetsplatser inom offentlig sektor i genomsnitt är större än arbetsplatser inom privat sektor. Men när hänsyn har tagits till företagsstorlek framkommer att inhyring förekommer i störst utsträckning inom tillverkning, el/gas/vatten och

²⁴ Undersökningen genomfördes både under 2002 och 2012 och omfattar företag med minst 10 anställda. Drygt 10 000 arbetsplatser ingick i undersökningen från 2002 och drygt 12 000 arbetsplatser ingick 2012.

transport. Det förekommer i mindre utsträckning inom handel, hotell och restaurang, vård och omsorg och utbildning.

Visstidsanställningar och betydelsen av anställningsskyddslagen

I en undersökning genomförd av Teknikföretagen (2012) ställs frågor kring i vilken utsträckning bestämmelserna i anställningsskyddslagen påverkar valet av andra anställningsformer än tillsvidareanställningar och om företagen väljer att hyra in personal i stället för att anställa. Vad gäller båda frågorna anger flest företag (55 respektive 49 procent) att det påverkar dem i viss utsträckning medan en förhållandevis liten andel uppger att det inte påverkar dem alls (9 respektive 15 procent). Bland alla företag, oavsett storlek, anger 35 procent att utformningen av LAS i stor utsträckning påverkar deras val kring hur bemanningen ska ske. Vid en uppdelning på företagsstorlek framkommer att 44 procent av de små företagen (högst 24 anställda) i stor utsträckning väljer andra anställningsformer än tillsvidareanställningar på grund av LAS-reglerna. I större företag (minst 250 anställda) uppger 30 procent att de i stor utsträckning väljer andra anställningsformer. Vad gäller att hyra personal från bemanningsföretag i stället för att anställa är mönstret det omvända. Här uppger 38 procent av de stora företagen att de i stor utsträckning hyr in personal medan motsvande andel bland de små företagen är 20 procent. Andelen medelstora företag med 25 till 249 anställda som anger att LAS-reglerna påverkar dem i stor utsträckning vad gäller valet av alternativa anställningsformer/bemanningslösningar ligger mittemellan andelarna bland små och stora företag.

10.5.2 Visstidsanställningar ur ett arbetstagarperspektiv

Förekomsten av olika typer av visstidsanställningar

De data som oftast har använts för att analysera förekomsten av visstidsanställningar i den svenska kontexten är Arbetskraftsundersökningen (AKU).²⁵ Datamaterialet innehåller information om typ av anställning och visstidsanställningar delas också in i olika typer:

²⁵ Detta är det enda mer omfattande datamaterial som administreras av SCB och som finns tillgängligt för forskare och som innehåller information om typ av anställning.

provanställningar, vikariat, behovsanställning, anställning per timme och säsongsanställning. Som nämndes i kapitel 3 skiljer sig definition av visstidsanställningar som förekommer i AKU från definitionerna i anställningsskyddslagen.

I Berglund m.fl. (2017) görs en beskrivning av andelen med olika typer av tidsbegränsade anställningar med hjälp av AKU-data för perioden 1992–2009. Under denna period har det skett vissa förändringar i de olika kategorierna av tidsbegränsade anställningar. År 2005 tillkom kategorierna ”anställd per timme med överenskommet arbetsschema för viss tid” och ”tillfälligt arbete referensveckan”. Från 2008 används också kategorin ”allmän visstidsanställning”. De typer som Berglund m.fl. (2017) analyserar är: vikariat, provanställning, praktik, feriearbete, säsongsarbete, objekts/projektsanställning, behovsanställning och övrigt tidsbegränsade anställningar. Kategorierna ”anställd per timme med överenskommet arbetsschema för viss tid” och ”allmän visstidsanställning” ingår i kategorin ”övrigt tidsbegränsade anställningar”. Denna uppdelning visar att andelen av de visstidsanställda som har vikariat har sjunkit från 50 procent 1992 till 23 procent 2009. Andelen som är behovsanställda har ökat från knappt 13 procent 1992 till drygt 20 procent 2009. Det tycks dock finnas större variationer mellan åren vad gäller andelen behovsanställda. Den tydligaste förändringen över tiden är att andelen ”övrigt tidsbegränsat anställda” har ökat från drygt 4 procent 1992 till att vara den vanligaste typen av tidsbegränsad anställning 2009 då 26 procent hade denna form av tidsbegränsad anställning. Berglund m.fl. (2017) menar dock att det inte är helt klart hur denna typ av visstidsanställning kategoriserades innan 2005. De menar vidare att det är troligt att gruppen återfinns inom flera av de tidigare kategorierna.

I en partsgemensam rapport från Svenskt Näringsliv och LO från 2016 presenteras också statistik avseende visstidsanställningar på svensk arbetsmarknad. I rapporten framkommer att tidsbegränsade anställningar förekommer i olika stor utsträckning i olika sektorer, branscher och yrken. Totalt sett återfanns den högsta andelen tidsbegränsat anställda inom sektorn kultur, nöje och fritid där totalt 45 procent av de anställda var tidsbegränsat anställda år 2014. Efter kultursektorn kom hotell med 44 procent och restaurang med 43 procent. Lägst andel tidsbegränsat anställda efter näringsgren 2014 fanns inom byggverksamheten. Inom LO-området fanns den

högsta andelen tidsbegränsat anställda inom hotell och restaurang med 22 procent och den lägsta andelen bland elektrikerna med 3 procent.

Den kommunala och den statliga sektorn har en större andel tidsbegränsat anställda än den privata. Inom privat sektor är andelen drygt 14 procent. Motsvarande siffra är 17 procent inom såväl statliga sektorn som inom kommun- och landstingssektorn.

Den vanligaste typen av tidsbegränsad anställning är enligt rapporten ”anställd per timme” vilket motsvarar nästan en fjärdedel av de tidsbegränsat anställda. Därefter är vikariat samt ”kallas vid behov” vanligast som vardera har omkring 16–17 procent av visstidsanställningarna.

Ett liknande mönster framkommer i en rapport från Svenskt Näringsliv (2014) där förekomsten av olika typer av visstidsanställningar åren 2006 och 2013 jämförs. Här redovisas andelen visstidsanställda som är ”anställda per timme” och andel med allmän visstidsanställning separat. År 2006 var vikariat den vanligaste typen medan ”anställd per timme” var den vanligaste typen 2013. Vikariat och behovsanställda är enligt studien de näst vanligaste kategorierna av visstidsanställningar 2013.

Det finns skillnader mellan olika branscher

Den svenska arbetsmarknaden kan ses som förhållandevis segregerad med avseende på kön då vissa yrken tydligt domineras av kvinnor och andra yrken tydligt domineras av män.²⁶ I en rapport från Kommunal presenteras, baserat på data från AKU, andelen arbetstagare inom olika arbetaryrken med tidsbegränsade anställningar (Kommunal 2016). Yrken har delats upp efter om andelen kvinnor i yrkesgruppen är högre eller lägre än 50 procent. Andelen med tidsbegränsad anställning är högst bland vårdbiträden, inom restaurangbranschen, bland personliga- och elevassistenter och barnskötare och fritidsledare. Detta är alla yrken där andelen kvinnor överstiger 50 procent. Bland dessa står vårdbiträden ut där 61 procent av arbetstagarna har tidsbegränsade anställningar. I yrken med den lägsta andelen tillfälligt anställda understiger andel kvinnor 50 procent. Detta är yrken som elinstallatör, mekaniker, maskinoperatör och hant-

²⁶ Se t.ex. Halldén (2014) och referenser däri.

verkare. Här är andelen med tidsbegränsade anställningar mellan 6 och 14 procent.

Visstidsanställningar inom offentlig sektor

Som nämndes ovan är visstidsanställningar mer vanligt förekommande i offentlig sektor än i privat sektor. Det finns också skillnader mellan olika branscher och yrken inom offentlig sektor. Baserat på statistik från i första hand SKL:s personal- och lönestatistik för november 2017 redovisas andelen med tidsbegränsade anställningar i olika yrken inom Kommunals avtalsområde (SKL och Kommunal 2019). Statistiken är en totalundersökning som genomförs i november varje år.²⁷ Här framkommer att 40 procent av barnskötarna, 43 procent av elevassistenterna och 60 procent av vårdbiträdena hade en visstidsanställning. Med hjälp av denna statistik kan en uppdelning göras bland tidsbegränsat anställda som har en månadslön och de som har en timlön. Bland alla arbetstagare som ingår i undersökningen hade omkring 70 procent en tillsvidareanställning i november 2017, 10 procent hade en tidsbegränsad anställning med månadslön och 20 procent hade en tidsbegränsad anställning med timlön. Om en motsvarande uppdelning görs för de tre ovan nämnda yrkeskategorierna framkommer att tidsbegränsat anställda vårdbiträden i första hand är anställda per timme medan det är vanligare bland tidsbegränsat anställda elevassistenter att vara anställda med månadslön. Bland barnskötare är det något vanligare att vara anställd med timlön.

Bland alla arbetstagare inom området som är timavlönade har omkring 32 procent en allmän visstidsanställning, 55 procent har ett vikariat och 20 procent har en annan form av tidsbegränsad anställning. Bara en bråkdel av de timavlönade har en tillsvidareanställning.

I medlemsundersökningen framkommer också att tidsbegränsade anställningar för det mesta är ofrivilliga (Kommunal 2016). Exempelvis anger 74 procent av de tidsbegränsat anställda barnskötarna att de söker efter en tillsvidareanställning men inte har hittat någon. Motsvarande andel bland undersköterskor är 68 procent.

²⁷ Eftersom insamling av data sker en gång per år, i november, ger beskrivningen en bild av hur det såg ut vid just denna tidpunkt. Detta kan särskilt påverkat bilden av antalet och andelen timavlönade då storleken på denna grupp kan variera mycket över året.

En undersökning från Universitets Kanslers Ämbetet (UKÄ) visar att förekomsten av tidsbegränsade anställningar bland den forskande och undervisande personalen på högskola och universitet är högre jämfört med på arbetsmarknaden i övrigt (UKÄ 2018). Under 2016 var 33 procent tidsbegränsat anställda inom denna sektor jämfört med 17 procent på arbetsmarknaden i stort. Inom denna sektor förekommer både visstidsanställningar enligt LAS men det finns även visstidsanställningar vars villkor regleras i högskoleförordningen och kollektivavtal. De vanligaste tidsbegränsade anställningarna i den senare kategorin utgörs av så kallade meriteringsanställningar och adjungerade anställningar. Bland de visstidsanställda hade 58 procent tidsbegränsade anställningar enligt LAS, där vikariat och allmän visstidsanställning är vanligast, och 42 procent hade tidsbegränsade anställningar som baseras på högskolans särskilda regler och kollektivavtal.

Övergången från visstids till fasta anställningar

I avsnitt 4.5 sammanfattades forskningsresultat kring frågan om i vilken utsträckning visstidsanställd övergår till fasta anställningar. Denna fråga har också analyserats i ett flertal undersökningar från parterna. Det finns skillnader i hur analysen av övergångssannolikheten genomförts i forskningen och i parternas egna undersökningar. Medan parternas rapporter ofta redovisar genomsnittliga värden använder forskarna statistiska metoder där hänsyn kan tas till olika bakgrundsfaktorer såsom kön, ålder, utbildning, födelseland och så vidare. I flera av forskningsrapporterna görs också en uppdelning mellan olika typer av visstidsanställningar då det finns skäl att tro att det finns skillnader i övergångssannolikheter mellan olika typer.

I en studie över Kommunals medlemmar framkommer att cirka 50 procent av de som haft en visstidsanställning fortfarande har det efter tre år. Efter sex år hade däremot 90 procent av de visstidsanställda bytt anställningsform till en tillsvidareanställning (Kommunal 2013).²⁸

²⁸ Analysen är baserad på Kommunals egen medlemsstatistik och i beräkningarna inkluderas medlemmar som vid två eller fler tidpunkter varit med i statistiken under perioden 1994 till 2012 och påbörjat sitt yrkesliv som visstidsanställd.

Baserat på flödesstatistik från AKU analyserar Svenskt Näringsliv (2014) sannolikheten för anställda med en visstidsanställning att övergå till en fast anställning. Övergångssannolikheten mäts genom att jämföra arbetsmarknadsstatus mellan två efter varandra följande kvartal. Här framkommer att knappt 10 procent av de som hade en visstidsanställning under det tredje kvartalet 2013 har övergått till en fast anställning under det efterföljande kvartalet. I en undersökning av Svensk Handel, Visita och Svenskt Näringsliv 2015 genomförs samma typ av beräkningar men med data från AKU fram till fjärde kvartalet 2014. Övergångssannolikheten mellan två kvartal var även under slutet av 2014 omkring 10 procent.

Under hela den studerade perioden, som löper från fjärde kvartalet 2006 till fjärde kvartalet 2013, återfinns tydliga konjunkturvariationer. Övergångssannolikheten var högre innan det fjärde kvartalet 2008 och sjönk därefter. Övergångarna började sedan att öka i början av 2010 för att sedan plana ut något under mitten av 2011. Motsvarande andel som övergår från arbetslöshet till en fast anställning var under slutet av 2013 omkring 4 procent.

Det kan vara svårt att jämföra resultaten från Kommunals undersökning och undersökningen genomförd av Svenskt Näringsliv då den förra undersöker den kumulativa andelen som övergår från en tillfällig till en fast anställning under en längre period medan den senare undersöker övergångarna mellan två på varandra efterföljande kvartal.

10.6 Sammanfattning

I detta kapitel sammanfattas resultat från delar av den arbetsrättsliga forskningen samt från annat kunskapsunderlag. Syftet med översikten har varit att försöka få en uppfattning om vilken roll anställningsskyddet spelar i praktiken. Det vill säga, dels hur parterna på arbetsmarknaden uppfattar hur regelverket fungerar och om de upplever att det utgör ett hinder, dels vilken rättspraxis som vuxit fram på området. Kapitlet innehåller en genomgång av sådant kunskapsunderlag som rör alla delar av utredningens uppdrag, det vill säga turordningsreglerna, kompetensutveckling, kostnader för att säga upp arbetstagare och anställningsvillkor för visstidsanställda.

När det gäller turordningsreglerna tycks meningarna gå isär kring vilken begränsning de i praktiken utgör. I viss arbetsrättslig forskning dras slutsatsen att domstolar i praktiken tenderar att döma till arbetsgivarnas fördel i fall då det uppstår tvister kring arbetsbrist-uppsägningar vilket i praktiken innebär en relativt hög grad av flexibilitet för arbetsgivarna. I första hand små arbetsgivare uppger å andra sidan att turordningsreglerna till viss del gör det svårare för dem att behålla nödvändig kompetens vid arbetsbristuppsägningar. Av undersökningar genomförda av parterna framkommer också att det inte är ovanligt bland arbetsgivare med kollektivavtal att så kallade avtalsturlistor tecknas. Dessa är ofta förknippade med någon form av förmån för de arbetstagare som sägs upp, till exempel förlängd/arbetsbefriad uppsägningstid.

Kompetensutveckling bland arbetstagare pågår kontinuerligt redan i dag men det är möjligt att behovet av sådana insatser kommer att öka i framtiden. I många fall ligger det i arbetsgivarnas eget intresse att personalen har en adekvat utbildning och kompetens för det arbete som ska utföras. Detta har i sin tur en positiv inverkan på företagets produktivitet. Det finns redan i dag till viss del system för att tillhandahålla kompetensutveckling för anställda och omställningsinsatser för arbetstagare som sägs upp, antingen genom kollektivavtal eller via trygghetsråden. Detta omfattar dock inte alla arbetstagare och arbetsgivare har i dag inte någon i lag fastställd skyldighet att förse arbetstagare med kompetensutveckling. Frågan är då vad som kan göras för att fler arbetstagare ska få ta del av mer kompetensutveckling. Det har tidigare förekommit en rad olika förslag på hur det ska åstadkommas men det handlar både om hur finansieringen ska gå till och om hur utbudet av kurser och utbildningar för de som redan är yrkesverksamma ska öka.²⁹

I undersökningar genomförda av Teknikföretagen och Företagarna framkommer att arbetsgivare upplever att regelverket kring att säga upp arbetstagare av personliga skäl utgör ett större hinder än vad reglerna kring uppsägningar på grund av arbetsbrist gör. Arbetsgivarna uppger att det framför allt handlar om att det är tidskrävande, att det är kostsamt och att det finns höga beviskrav när det gäller skälen som ligger bakom en uppsägning. Frågan kring kostnader förknippade med uppsägningstvister har också utretts i SOU 2012:62. Att arbetsgivarna upplever att kostnaderna för att

²⁹ Se underlagsrapporten samt bilaga 3 för en utförlig diskussion kring olika förslag.

säga upp arbetstagare är hög kommer troligen också att påverka arbetsgivarnas benägenhet att nyanställa, då särskilt arbetstagare som är mer oprövade på svensk arbetsmarknad och där risken för en felrekrytering kan upplevas som högre.

Ett flertal undersökningar från parterna, men även andra studier, har undersökt förekomsten av visstidsanställningar på svensk arbetsmarknad. Sverige skiljer ut sig i en internationell jämförelse dels då andelen visstidsanställda generellt är högre, dels då så kallade marginalgrupper är mer överrepresenterade bland de visstidsanställda. Som diskuterades i kapitel 4 finns det i den nationalekonomiska forskningen stöd för att det finns ett samband mellan graden av anställningsskydd för tillsvidareanställda och förekomsten av visstidsanställningar. Det kan finnas olika skäl till att anställa på visstid; att snabbt kunna anpassa storleken på personalstyrkan till variationer i efterfrågan, att ersätta tillsvidareanställd personal som tillfälligt är frånvarande och att testa nya arbetstagare innan de erbjuds en tillsvidareanställning. Ett annat sätt för arbetsgivare att uppnå motsvarande flexibilitet vad gäller bemanningen är att hyra in personal från bemanningsföretag.

Förekomsten av visstidsanställningar varierar mellan sektorer, branscher och yrken. De förekommer i högre utsträckning inom offentlig sektor än inom privat och är vanligare inom branscher som vård och omsorg, hotell- och restaurang och inom detaljhandeln. Det är mindre vanligt med visstidsanställningar inom vissa yrken inom industrin samt inom olika hantverksyrken.

Även om en visstidsanställning kan fungera som en möjlighet för arbetstagare som har en svagare ställning på arbetsmarknaden att etablera sig, och kanske i förlängningen också få en tillsvidareanställning, anses visstidsanställningar ofta vara förknippade med en rad mindre attraktiva egenskaper. Det handlar exempelvis om en större osäkerhet vad gäller framtida jobb- och försörjningsmöjligheter och om sämre tillgång till kompetensutveckling. Resultat från undersökningar visar bland annat att många är ofrivilligt visstidsanställda men också att övergångarna från visstid till tillsvidareanställning är betydande.

Referenser

- Ahlberg, K., Bruun, N. och Malmberg, J. (2005), "Anställningsskydd, småföretag och tillväxt", i Daniel Rauhut och Björn Falkenhall (red.) *Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt*. Institutet för tillväxtpolitiska studier A2005:016.
- Almega (2018), "Turbodigitaliseringen tar jobben. Hög tid för ett kompetensavdrag".
- Arai, M. och Vilhelmsson, R. (2004), "Unemployment-risk differentials between immigrant and native workers in Sweden", *Industrial Relations*, Vol. 43(3), s. 690–698.
- Berglund, T., Håkansson K., Isidorsson, T. och Alfonsson, J. (2017), "Temporary Employment and the Future Labor Market Status", *Nordic Journal of Working Life Studies*, 7.
- Calleman, C. (1991), *Kvinnornas anställningsskydd*, Norstedts, Stockholm.
- Calleman, C. (1999), *Turordning vid uppsägning*, Skrifter från Rättsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Nr 2/1999.
- Calleman, C. (2003), "Invandrarna, skyddet för anställning och diskrimineringslagstiftningen", IFAU Rapport 2003:4.
- Calleman, C. (2012), "Uppsägningar på grund av arbetsbrist i den ekonomiska krisen", i Calleman, C (red), *Rätten i den ekonomiska krisen*, s. 163–190. Iustus Förlag, Uppsala.
- Daunfeldt, S-O. och Wennberg E. (2018). Unemployment risk among newly hired immigrants. HUI Working Papers, nr. 126.
- Edström, Ö. (2001), *Anställningsskydd och förändrade kvalifikationskrav i kunskapssambället.: En undersökning av turordning och särskilt den funktion som regeln om tillräckliga kvalifikationer fyller i samband med uppsägningar pga. Arbetsbrist*, Iustus Förlag, Uppsala.
- Företagarna (2019), "När arbetsrätt blir fel – företagarnas syn på LAS".
- Halldén, K. (2014), "Könssegregering efter yrke på den svenska arbetsmarknaden år 2000–2010", i *Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden*. Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet, SOU 2014:81, s. 49–76.

- Hjerm, M. (2002), "Ett förlorat 1990-tal. Invandrares situation på den svenska arbetsmarknaden under perioden 1990–1996", Integrationsverkets rapportserie 2002:06.
- Håkansson, K. och Isidorsson, T. (2016), "Användningen av inhyrd arbetskraft i Sverige", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg. 22, nr. 3/4.
- IFAU (2019), "Forskning om kvinnor och män på arbetsmarknaden, www.ifau.se/sv/Press/Forskningssammanfattningar/kvinnor-och-man-pa-arbetsmarknaden/.
- Kommunal (2013), "Visstid på livstid?".
- Kommunal (2016), "Status: Prekär. En rapport om tidsbegränsat anställda". Kommunal.
- PTK (2019a), "Trygga tjänstemän vågar utvecklas. En rapport om hur turordningsregler tillämpas i praktiken", PTK.
- PTK (2019b), "Kompetensutveckling – den bortglömda konkurrensfaktorn".
- Rönmar, M. och Numhauser-Henning, A. (2010), "Det flexibla svenska anställningsskyddet", *Juridisk Tidskrift*, nr. 2.
- Saco (2013), "LAS i förändring – ett kunskapsunderlag om anställningsskydd, kompetens och omställning", SACO.
- Saco (2019), "Utan kompetensutveckling är du passé vid 43. Förslag till en ny kompetensutvecklingslag – ansvar och finansiering".
- SCB (2018), "Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning", Temarapport 2018:1. Utbildning.
- SOU 2012:62, "Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagar".
- SOU 2019:5, "Tid för trygghet".
- Stern, L., Weidenstedt, L. och Sideras, G. (2018), "Anställningsskyddets avsedda och oavsedda konsekvenser: Företagarnas perspektiv", *RATIO rapportserie nr. 7*.
- Svensk Handel, Visita och Svenskt Näringsliv (2015), "Visstidsanställningar i detaljhandeln och hotell- och restaurang. Varierande efterfrågan ger stort behov av visstidsanställda medarbetare".
- Svenskt Näringsliv (2010), "Uppsägning med förhinder – Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät 2010, del 4", Svenskt Näringsliv.

- Svenskt Näringsliv (2014), ”Visstidsjobben förenklar inträdet på arbetsmarknaden”.
- Svenskt Näringsliv (2019), ”Kompetensutveckling i arbetslivet. Företagen är Sveriges största utbildningsaktör för vuxna”, Svenskt Näringsliv, oktober 2019.
- Svenskt Näringsliv och LO (2011), ”Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna i LAS och avtal – en rapport av Svenskt Näringsliv och LO”.
- Svenskt Näringsliv och LO (2016), ”Tidsbegränsade anställningar på svensk arbetsmarknad – en kartläggning av förekomsten, behoven och hur de används”.
- Svenskt Näringsliv och PTK (2011), ”Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna i LAS och avtal. En rapport av svenskt Näringsliv och PTK”.
- SKL och Kommunal (2019), ”Tidsbegränsade anställningar på Kommunals avtalsområde. Partsgemensam statistisk uppföljning utifrån HÖK 16 Prolongerad”.
- TCO (2018), ”Hänger du med? Sysselsattas upplevda behov av kompetensutveckling”, nr 3/2018.
- Teknikföretagen (2012), ”Konsekvenser av LAS – En kartläggning av anställningsskyddets effekter i svenska teknikföretag”, Teknikföretagen.
- Tillväxtverket (2017), ”Företagens villkor och verklighet 2017. Huvudrapport”, Rapport 0232. Nummer 1 i serien om Företagens villkor och verklighet.
- U2019:A, ”Bättre studiestöd för äldre”, Promemoria U2019/04318/UH.
- Uddén Sonnegård, E. (2018), ”Hur flexibelt är anställningsskyddet i kollektivavtalen?” Ratio Rapportserie nr. 6.
- Ulander-Wänman, C. (2016), ”Anställningsskydd och kvalifikationskrav i förändring?” *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg. 22, nr. 3/4, s. 68–82.
- UKÄ (2018), ”Tidsbegränsade anställningar bland högskolans forskande och undervisande personal”, Rapport 2018:11.

11 Internationell utblick; anställningsskydd

11.1 Inledning

Syftet med att göra en internationell utblick är att undersöka hur andra länder, vars system liknar Sveriges, reglerar anställningsskyddet. Detta kan bidra med värdefull kunskap och erfarenheter som kan vara relevant när förslag för den svenska arbetsmarknaden utformas. Dock bör det poängteras att den svenska modellen, där parterna har en betydande roll, också på flera sätt skiljer sig från hur arbetsmarknaden regleras i andra länder.

Att bedöma hur starkt anställningsskyddet enligt lagstiftning är i Sverige jämfört med andra länder är inte helt enkelt.¹ Ett sätt är att som OECD skapa ett index över anställningsskyddet styrka. Dock är inte anställningsskyddets komponenter helt enkla att värdera och kvantifiera. Därför bör nivån tolkas med viss försiktighet, medan förändringarna över tid är mer tillförlitliga.

11.1.1 OECD:s index

Utgångspunkten för indexet är de kostnader de olika komponenterna medför för arbetsgivaren. Indexet antar värden mellan 0 och 6, där ett högre värde står för ett starkare skydd. OECD:s index har kritiserats, bland annat, för att inte ta hänsyn till ländernas rättstillämpning och i vilken grad lagen kan frångås genom kollektivavtal.² Dock har OECD successivt förbättrat sina metoder. I den

¹ Avsnittet baseras i huvudsak på Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

² SACO (2013), Venn (2009).

senaste revideringen, 2013, tog OECD på ett systematiskt sätt hänsyn till kollektivavtalen.³ Enligt Uddén Sonnegård (2019) har därmed den tidigare kritiken i viss mån förlorat sin validitet. Vidare finns det andra indikatorer – Världsbankens ranking över hur enkelt det är att bedriva näringsverksamhet i landet och Heckmans och Pagés indikator som fokuserar på den direkta monetära kostnaden för att säga upp anställda av ekonomiska skäl – som enligt SACO (2013) i hög utsträckning ger samma resultat som OECD:s index.

Vi har valt att jämföra Sverige med övriga nordiska länder (utom Island), Nederländerna och Tyskland. De nordiska länderna och Nederländerna liknar på många sätt Sverige vad gäller hur arbetsmarknaden är reglerad och organiserad. Tyskland har ofta uppmärksamats i debatten för det så kallade ”arbetsmarknadsundret”, vilket kommer av att flera stora reformer har genomförts samtidigt som sysselsättningen har ökat kraftigt.⁴

Indexvärdet för tillsvidareanställningar visas i figur 11.1.⁵ Nivån på OECD:s index vad gäller tillsvidareanställningar i Sverige ligger strax över den genomsnittliga nivån för OECD och är högre än i övriga nordiska länder, men lägre jämfört med Tyskland och Nederländerna. Något som kan förvåna är att anställningsskyddet i Danmark inte tycks vara särskilt svagt. Danmark är känt för den så kallade ”flexicurity-modellen”, som ofta beskrivs som en kombination av svagt anställningsskydd och generösa socialförsäkringar.⁶

I figur 11.2 visas indexet för visstidsanställningar. Värdet för Sverige har minskat markant under den redovisade tidsperioden och är mot slutet av perioden lägre än för de länder som vi jämför med. Det som förklarar utvecklingen i Sverige är avskaffandet av förbudet mot privat arbetsförmedling 1993 (vilket underlättade bemanningsföretagens verksamhet), införandet av överenskommen visstidsanställning 1997 och införandet av allmän visstidsanställning 2007.

Något som framkommer av figurerna är att Sverige har ett relativt stort gap i lagregleringen mellan visstidsanställningar och tillsvidareanställningar (se även figur 11.3).

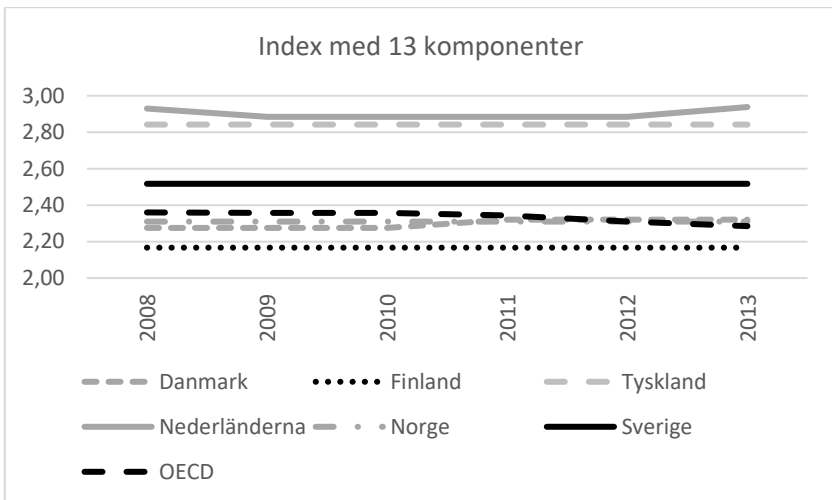
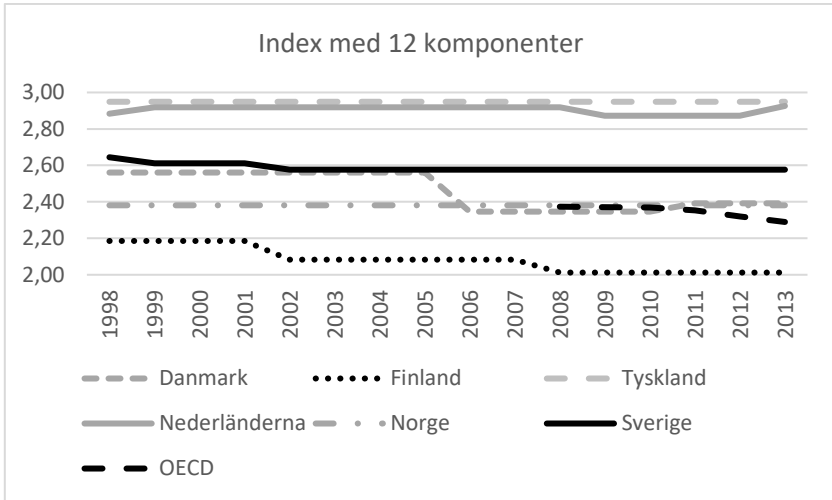
³ Uddén Sonnegård (2019).

⁴ Se till exempel Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

⁵ OECD planerar att uppdatera indexet i samband med Employment outlook 2020.

⁶ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

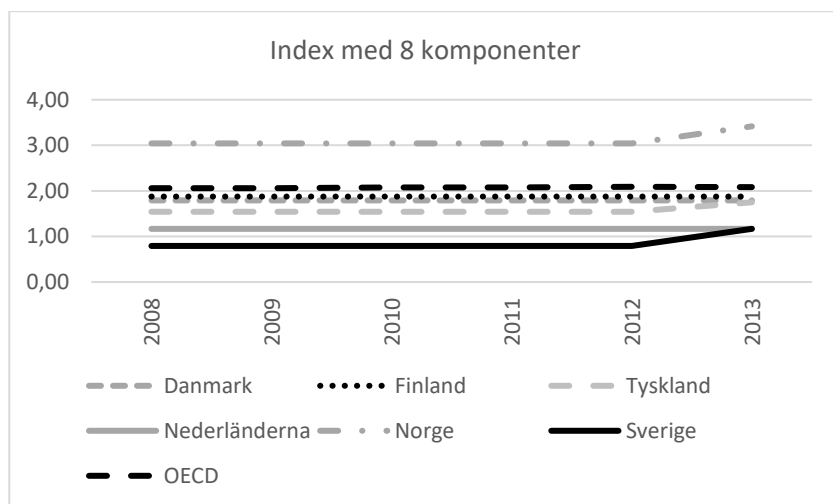
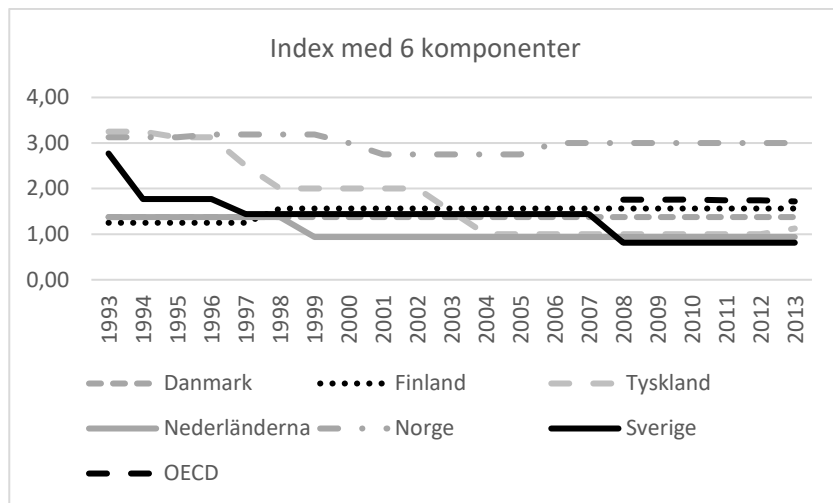
Figur 11.1 Reglering av tillsvidareanställningar



Not: Indexet med 12 komponenter baseras på komponenter inom fyra huvudområden (vikter inom parentes): Procedurregler vid individuella uppsägningar (5/21), Uppsägningstid och avgångsvederlag vid individuella uppsägningar med saklig grund (5/21), Svårigheter att genomföra individuella uppsägningar (5/12), Kollektiva uppsägningar (2/7). Indexet med 13 komponenter innehåller dessutom: Maximal tid för att föra talan vid uppsägning utan saklig grund inom huvudområdet Svårighet att genomföra individuella uppsägningar.

Källa: OECD.

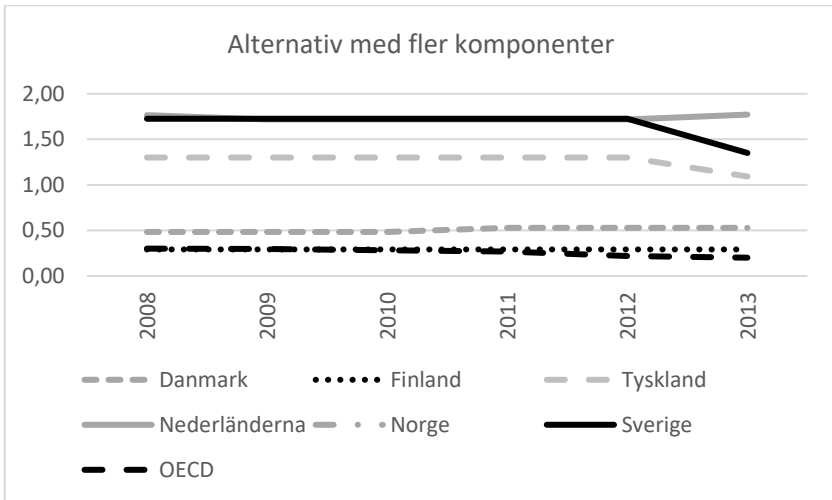
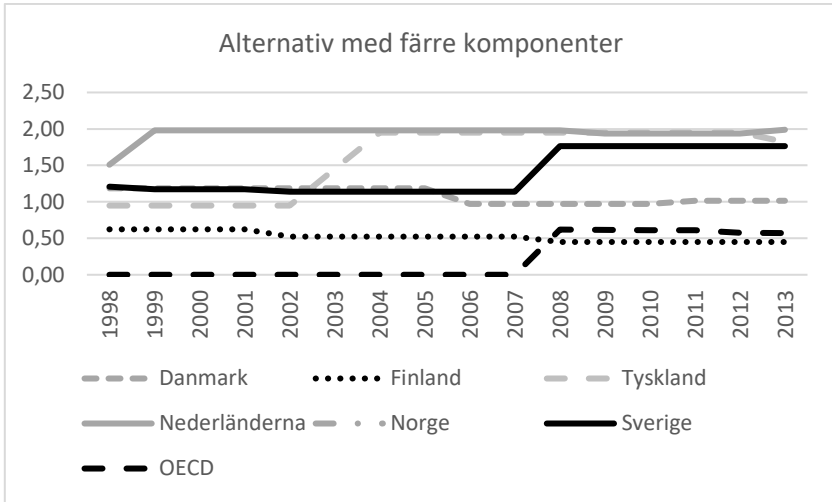
Figur 11.2 Reglering visstidsanställningar



Not: Indexet med 6 komponenter inkluderar (med vikter inom parentes): Giltiga skäl för visstidsanställning (1/4), Maximalt antal på varandra följande visstidskontrakt (1/8), Maximal ackumulerad längd på visstidskontrakt (1/8) Typ av arbeten i bemanningsföretag som lagen tillåter (1/4), Begränsningar i antalet uppdrag åt kundföretag som kan förnyas i bemanningsföretag (1/8), Maximal ackumulerad längd på uppdrag åt kundföretag i bemanningsföretag (1/8). Indexet med 8 komponenter inkluderar dessutom: Krav på auktorisering och rapportering för bemanningsföretag (1/12), Likabehandling av reguljärt anställda och bemanningspersonal i klientföretag (1/12).

Källa: OECD.

Figur 11.3 Skillnad i reglering mellan tillsvidare och visstidsanställning



Källa: OECD.

11.2 Övergripande länderjämförelse

I nästa avsnitt redovisas delkomponenterna i OECD:s index och vilka värden de olika länder tillskrivs. Men först presenteras en schematisk och övergripande bild, hämtad från Bergström (2011) och uppdaterad enligt ILO (2019), av de olika ländernas anställnings-

skydd.⁷ Fokus är på de delar som bedöms mest relevanta utifrån utredningens direktiv.

Genomgången visar bland annat att små företag (med högst 10 eller 20 anställda) är helt eller delvis undantagna från lagstiftningen om anställningsskydd i Danmark, Finland och Tyskland. I dessa länder finns heller inga lagstiftade regler om turordning vid uppsägning, även om detta kan regleras i kollektivavtal. Det enda land som har lagstiftade turordningsregler är Nederländerna. Turordningsreglerna i Nederländerna utgår från anställningstid, men inom vissa givna åldersintervaller. I Danmark och Nederländerna är arbetsgivaren skyldig att betala ett avgångsvederlag vid uppsägning, och i Tyskland kan det ingå som en del i den sociala plan arbetsgivaren ska upprätta.

För samtliga länder är det tydligt specificerat vad som utgör oriktiga (*eng. unfair*) skäl vid uppsägning, och i de flesta länder är det främst den regleringen som avser skydda arbetstagare från godtyckliga uppsägningar. Det handlar exempelvis om skäl som kön, ålder, nationalitet, fackföreningsmedlemskap, sjukdom och religion. Hur regleringen för ersättning vid oriktig uppsägning ser ut varierar däremot. I vissa länder ska arbetsgivaren betala skadestånd, medan det i andra länder är en domstol som avgör om skadestånd ska betalas. Hur storleken på skadeståndet regleras varierar också mellan länder.

⁷ Bergström (2011), bilaga i rapport från Svenskt näringsliv och PTK (2011), Bergström går igenom de olika ländernas system något mer utförligt. Genomgången är från 2011.

Tabell 11.1 Anställningsskydd i lagen¹

	Generellt	Turordningsregler (eng. priority rules)	Oriktiga skäl (eng. prohibited grounds)	Ersättning vid oriktig (eng. unfair) uppsägning
Danmark	<ul style="list-style-type: none"> – Regleras främst i kollektivavtal. – Mellan 60 och 80 procent av arbetskraften täcks av avtal. – Företag med färre än 20 anställda är undantagna från regler vid kollektiva uppsägningar. – Lagen gäller främst tjänstemän. – Arbetsgivare är skyldiga att betala avgångsvederlag till uppsagda tjänstemän med en anställningstid på minst 10 månader. 	<ul style="list-style-type: none"> – Lagen omfattar inte några turordningsregler. Arbetsgivaren är fri att besluta om urvalskriterier så länge de inte strider mot lag, t.ex. lagen mot diskriminering. – Urvalskriterier vid uppsägning (dvs. hur arbetstagare turordnas) kan preciseras i kollektivavtal. 	<ul style="list-style-type: none"> – Civilstånd, graviditet, föräldraledighet, angivande av kritik mot arbetsgivaren, tillfällig arbetsskada eller sjukdom, ras, kön, hudfärg, sexuell orientering, religion, politisk åskådning, social bakgrund, nationalitet, ålder, fackföreningsmedlemskap och fackliga aktiviteter, handikapp, föräldraledighet, etnisk härkomst 	<p>För arbetstagare som arbetat minst 12 månader, ska ersättningen högst motsvara halva uppsägningstiden. Maxgränsen är 6 månadslöner och gäller för de med minst 15 års anställningstid.</p>
Finland	<ul style="list-style-type: none"> – Företag med färre än 20 anställda är undantagna från kravet att vid åtgärder som kan leda till uppsägningar inleda samarbetsförhandlingar med de anställda och deras företrädare enligt den så kallade Act of Cooperation. – Uppsägning kan enbart ske vid relevanta och tyngande skäl. Skälen kan vara att arbetet som erbjuds har minskat drastiskt eller 	<ul style="list-style-type: none"> – Lagen omfattar inte några turordningsregler. – Enligt den finska medbestämmandelagen ska arbetsgivaren informera arbetstagarrepresentanter om "principer för urval av anställda för uppsägning" – Kollektivavtal innehåller ofta regler om turordning. 	<ul style="list-style-type: none"> – Graviditet, föräldraledighet, angivande av kritik mot arbetsgivaren, tillfällig arbetsskada eller sjukdom, ras, kön, sexuell orientering, religion, politisk åskådning, nationalitet, ålder, fackföreningsmedlemskap och fackliga aktiviteter, familje-medlemmar på samma arbetsplats, handikapp, föräldraledighet, deltagande i lagenlig strejk, etnisk härkomst 	<p>Om en anställning avslutas av oriktiga skäl kan arbetsgivaren tvingas betala skadestånd. Skadeståndet motsvarar som lägst 3 månadslöner och som högst 24 månadslöner.</p>

¹ Baserat på Bergström (2011), uppdaterat enligt ILO (2019).

permanent pga. ekonomiska eller produktionsrelaterade skäl, eller pga. omorganisation.

- Anställningen får inte avslutas om den anställda kan omplaceras eller utbildas för andra arbetsuppgifter.
- Arbetsgivare med minst 30 anställda ska tillhandahålla gratis vägledning eller yrkesutbildning för arbetstagare som blir uppsagda pga. ekonomiska skäl och som har varit anställda minst 5 år.

Nederländerna			
<p>– För att genomföra uppsägningar måste arbetsgivaren få tillstånd från en statlig myndighet.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Arbetsgivaren måste ange skäl för uppsägningen, och lagen stipulerar vad som utgör saklig grund. – Arbetsgivaren är skyldig att betala avgångsvederlag till arbetstagare med minst 24 månaders anställningstid. – Det finns möjlighet för parterna att komma överens om andra regler än vad lagen föreskriver, men enbart när detta uttryckligen tillåts i lag. 	<p>– Arbetsgivaren måste följa turordningsregler. De anställda delas i fem ålderskategorier, inom varje grupp gäller regeln sist-in-först-ut. Dessutom gäller att, innan en uppsägning av tillsvidareanställda kan ske, ska arbetsgivaren bl.a. överväga möjligheten att dra tillbaka utannonserade vakanser eller tidsbegränsade anställningar och att säga upp personer som nätt lagstiftad pensionsålder.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Arbetsgivaren måste kunna redogöra för skäl till undantag och visa att de investerat i de anställdas utbildning. 	<p>Civilstånd, graviditet, föräldraledighet, angivande av kritik mot arbetsgivaren, tillfällig arbetsskada eller sjukdom, ras, kön, hudfärg, sexuell orientering, religion, politisk åskådning, nationalitet, ålder, fackföreningsmedlemskap och fackliga aktiviteter, handikapp, medarbetare som lämnar uppgifter om förekomst av oegentligheter på arbetsplatsen (whistleblowing), militärtjänst eller civil samhällstjänst</p>	<p>– Skadestånd kan betalas ut vid o giltig uppsägning. – Skadeståndet ska motsvara samma belopp som arbetstagaren hade fått om anställningen avslutats på vanligt sätt. Lägsta nivå är ett belopp som motsvarar minst 3 månadslöner.</p>

Norge	<ul style="list-style-type: none"> – Arbetsgivaren är skyldig att förhandla med arbetstagarrepresentanter om möjliga alternativ till uppsägningar, och måste redogöra för hur urvalet av personer ska gå till. – Kollektivavtalen har en viktig roll vad gäller att reglera villkoren på arbetsmarknaden, och kan avvika från lagstadgade minimiregler där lagen tillåter. 	<ul style="list-style-type: none"> – Lagen föreskriver inte några turordningsregler, men det är tradition att följa senioritetsprincipen. Rättspraxis har dock under senare år gett ökad vikt åt verksamhetens behov. 	<p>Graviditet, tillfälliga arbetsrelaterade skador eller sjukdom, ras, hudfärg, kön, sexuell läggning, nationalitet, ålder, funktionsnedsättning, militär- eller civiltjänstgöring, för-äldradragedighet, etskt ursprung.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Om uppsägning sker på oriktig grund har den anställde rätt till kompensasjon. – Beloppet bestäms av domstol.
Tyskland	<ul style="list-style-type: none"> – Det finns ingen enhetlig lagstiftning, utan anställningsskyddet regleras i flera olika lagar. Praxis och kollektivavtal spelar en viktig roll. – Företag med färre än 10 anställda täcks inte av lagstiftningen. – Arbetsgivaren kan ange "brådskande operativa krav" som skäl till uppsägning, skäl till uppsägning måste vara socialt motiverade. – Arbetsgivaren ska inleda förhandlingar med syfte att försöka undvika uppsägningar genom att t.ex. erbjuda arbetstagnar annat jobb. – Arbetsgivaren ska upprätta en social plan, som t.ex. kan inkludera avgångsvederlag. 	<ul style="list-style-type: none"> – Sociala kriterier är anställningstid, ålder, laglig underhållsskyldighet, allvarligt handikapp. – Arbetsgivaren får enbart säga upp de som enligt kriterierna är minst "världiga" skydd. – Om domstol finner att en uppsägning inte är socialt motiverad kan tagaren återfå sin anställning. 	<p>Gravida, kvinnor i föräldradragedighet, klagomål mot arbetsgivaren, ras, ålder, hudfärg, kön, sexuell läggning, religion, nationalitet, arbetstagarrepresentanter.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Anställda som sägs upp p.g.a. "brådskande operativa skäl" har rätt till ersättning, motsvarande 0,5 månadslöner för varje anställningsår.

11.3 De olika komponenterna i OECD:s index

I det här avsnittet sammanfattar vi de huvudsakliga faktorerna som ligger bakom OECD:s bedömning att anställningsskyddet i Sverige är relativt starkt för tillsvidareanställda men svagt för visstidsanställda. En presentation av samtliga komponenter och vilket värde Sverige tillskrivs finns i bilaga 2, figur 1 (tillsvidareanställningar) och figur 2 (visstidsanställningar).⁸ Även hur de olika indikatorerna viktas redovisar i bilaga 2.

11.3.1 Tillsvidareanställningar – varför rangordnar OECD det svenska anställningsskyddet som relativt starkt?

Definition av oriktig uppsägning

Vad gäller definitionen av oriktig uppsägning (indikator 5) bedöms Sveriges anställningsskydd som starkt (värde 4). Variationen mellan de andra länderna som ingår i jämförelsen är stor. Norge är det land som bedöms ha det starkaste skyddet i detta avseende (värde 5), medan Danmarks skydd bedöms som svagt (värde 0).

I Danmark utgör faktorer så som brist på erforderlig kompetens (eng. lack of competence) och arbetsgivarens ekonomi saklig grund för uppsägning, inga andra urvalskriterier så som exempelvis anställningstid behöver tillämpas. I Norge kan både personliga skäl och ekonomiska skäl utgöra saklig grund, men praxis har fastslagit att uppsägning av personliga skäl enbart kan ske vid väsentliga avtalsbrott.

Kompensation/skadestånd vid oriktig/ogiltig uppsägning

Vad gäller vilken kompensation som faller ut vid en ogiltig uppsägning (indikator 7) bedöms Sveriges anställningsskydd som mycket starkt (värde 6). Det är också i denna dimension som Sverige sticker ut tydligast jämfört med de andra länderna som vi jämför med.

Anledningen till att skyddet bedöms som mycket starkt i Sverige är de bestämmelser som reglerar det så kallade normerade skade-

⁸ För mer detaljer se www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm.

ståndet. Det är det skadestånd som en arbetsgivare måste betala för att upplösa ett anställningsförhållande efter att en domstol har ogiltigförklarat en uppsägning eller ett avskedande. Dessa regler, som utgår från arbetstagarens sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren, reglerar också den högsta nivå på skadestånd som kan bli följden av arbetsgivarens brott mot anställningsskyddslagen⁹. För en närmare genomgång av dessa regler, se avsnitt 8.5. Sammanfattningsvis innebär regleringen att arbetsgivaren kan behöva betala skadestånd motsvarande minst 6 månadslöner och som mest 32 månadslöner för en felaktig uppsägning och ytterligare skadestånd för sin vägran att rätta sig efter en dom om ogiltigförklaring.

Den svenska nivån på skadestånd kan jämföras med Danmark (värde 1). I Danmark gäller för tjänstemän att ersättningen högst kan motsvara halva uppsägningstiden, där maxgränsen är sex månadslöner och gäller för de med minst 15 års anställningstid. För arbetare motsvarar det högsta skadestånd som kan komma ifråga vid en felaktig uppsägning en årslön, men i genomsnitt motsvarar beloppet 10,5 veckors lön.

Definition av kollektiva uppsägningar

Vad gäller regelverket för uppsägning av flera arbetstagare (eng. collective dismissal) bedöms Sverige ha ett mycket starkt anställningsskydd (värde 6). Anledningen till det höga värdet är att det vid uppsägningar, oavsett antalet arbetstagare som berörs, normalt finns en skyldighet att informera och förhandla med facket. Anledningen till att de flesta andra länder vi jämför med bedöms ha ett svagare anställningsskydd i detta avseende är att gränsen för antalet berörda arbetstagare som krävs för att en uppsägning ska betraktas som kollektiv – och att därmed särskilda regler gäller – är högre. Exempelvis definieras uppsägningar i Nederländerna som kollektiva enbart om de omfattar minst 20 personer inom tre månader.

⁹ Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

11.3.2 Visstidsanställningar – varför rangordnar OECD det svenska anställningsskyddet som relativt svagt?

Giltig anledning för att tillämpa visstidsanställningar

Vad gäller skäl som krävs för att få anställa på visstid (indikator 10) bedöms Sverige ha ett mycket svagt anställningsskydd (värde 0). Den huvudsakliga anledningen är att inga skäl krävs vid så kallad allmän visstidsanställning. I jämförelse bedöms Norge ha ett relativt starkt skydd (värde 4), vilket förklaras av att visstidsanställningar enbart får användas när till exempel arbetet kräver det och arbetet skiljer sig från det som utförs av tillsvidareanställda, samt vid vikariat för frånvarande personer.

Högst antal visstidsanställningar efter varandra

Även vad gäller antal visstidsanställningar som arbetsgivaren kan tillämpa efter varandra (indikator 11) bedöms Sverige ha ett svagt anställningsskydd (värde 0). Senaste uppdateringen av indexet skedde 2013, och det tar därmed inte hänsyn till att det sedan 2016 finns visst skydd mot så kallad stapling av visstidsanställningar. Utredningens bedömning är dock att detta inte påverkar indexet, då ingen uttrycklig begränsning införts vad gäller hur många visstidsanställningar som kan följa på varandra.

Igen kan vi jämföra med Norge som bedöms ha ett relativt starkt skydd (värde 5). Anledningen är att möjligheten att ha flera visstidsanställningar efter varandra måste prövas av domstol. I Danmark (värde 4) finns generellt ingen gräns på antal visstidskontrakt, men förlängningar måste baseras på objektiva skäl (exempelvis att slutföra en specifik arbetsuppgift).

Reglering av bemanningsföretag och anställda i bemanningsföretag

Vad avser regleringen av bemanningsföretag och bemanningsanställda (indikator 15, 16 och 17) bedöms Sverige ha ett svagt anställningsskydd. Sverige har relativt få regleringar vad gäller att starta och driva bemanningsföretag och att använda anställda i bemanningsföretag i verksamheter. För båda dessa indikatorer tillskrivs Sverige värde 0. Samtidigt har Sverige ett starkt skydd (värde 6) vad gäller att inhyrda

personer från bemanningsföretag ska behandlas på samma sätt som anställda.

11.4 Sammanfattning

Utifrån den schematiska genomgången av anställningsskyddet i andra länder kan det konsatseras att flera länder har mer omfattande undantag från arbetsrätten än Sverige vad gäller mindre företag. Det handlar om att företag med högst 10 eller 20 anställda helt är undantagna från lagen om anställningsskydd. I de flesta länder finns det heller inga lagstadgade turordningsregler, utan det som främst avser att skydda arbetstagarna från godtyckliga uppsägningar är regleringen om oriktiga skäl. Det vill säga, arbetsgivaren är fri att besluta om urvalskriterier så länge urvalskriterierna inte bryter mot andra lagar (exempelvis diskrimineringslagstiftning). Samtidigt förekommer i flera länder en skyldighet för arbetsgivare att betala avgångsvederlag vid uppsägning.

Vidare jämförs, utifrån OECD:s index, anställningsskyddets reglering i lag mellan länder. Som nämnts har OECD:s index ibland kritiserats bland annat för att det inte tar hänsyn till rättstillämpning och i vilken grad lagen kan frångås genom kollektivavtal. Dock har OECD successivt förbättrat sina metoder. Sammantaget bedömer utredningen att de slutsatser som dras utifrån OECD:s index i det här kapitlet är valida.

Några faktorer är utifrån OECD:s index särskilt utmärkande för det svenska anställningsskyddet. En sådan faktor är den stora skillnaden i reglering mellan tillsvidare- och visstidsanställningar. Dessa skillnader kan medföra problem med en tudelad arbetsmarknad, där grupper som har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden också är överrepresenterade i visstidsanställningar (se kapitel 3 och 4 för en mer utförlig diskussion). Det som framför allt driver denna skillnad är att Sverige rangordnas som att ha ett relativt svagt anställningsskydd för visstidsanställda, vilket främst beror på att allmänna visstidsanställningar får användas utan skäl och utan mer påtagliga begränsningar i antalet på varandra följande visstidsanställningar.

En annan utmärkande faktor, som redan nämnts, är att vilka arbetstagare som berörs av uppsägning vid arbetsbrist enligt lag bestäms av turordningsregler, där anställningstiden är utgångspunkten för vilka

arbetstagare som har företräde till fortsatt anställning. Dock spelar anställningstid eller senioritet en viss roll i ytterligare några av de länder vi jämför med. Turordningsreglerna påverkar dock resultatet för OECD:s index i mycket begränsad omfattning.¹⁰

Det som tycks driva att Sverige enligt OECD:s index har ett relativt starkt anställningsskydd för tillsvidareanställda är relativt långa uppsägningstider och höga krav på åtgärder som arbetsgivaren ska vidta för att undvika uppsägning.¹¹ Där Sverige utmärker sig tydligast är kostnaden vid uppsägning av personliga skäl. Om en uppsägning ogiltigförklaras och anställningen upphör kan arbetsgivaren bli skyldig att betala ett – relativt till andra länder – omfattande skadestånd. Det finns också några faktorer där indexet för Sverige snarare indikerar ett svagt anställningsskydd. Det rör sig till exempel om avsaknaden av en lagreglerad skyldighet att betala avgångsvederlag och den relativt korta tid en arbetstagare har på sig för att framställa yrkande om att en uppsägning ska förklaras ogiltig.

¹⁰ De ingår enbart som en del i en av komponenterna som utgör knappt tre procent av det totala indexet, se SACO (2013).

¹¹ Skedinger (2008).

Referenser

- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016), ”The German Labour Market Miracle: An Assessment”, underlagsrapport 1/2016.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), ”Arbetsmarknadsekononisk rapport. Tadelningen på arbetsmarknaden”.
- Bergström, O. (2011), ”Regler vid driftsinskränkningar i viktiga konkurrentländer”, Bilaga till *Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna i LAS och avtal*, Svenskt näringsliv och PTK.
- SACO (2013), ”LAS i förändring – ett kunskapsunderlag om anställningsskydd, kompetens och omställning”, SACO.
- Skedinger, P. (2008), ”En exkluderande arbetsmarknadsmodell? Den svenska arbetsmarknadens trösklar i ett globalt perspektiv”, Underlagsrapport nr 24 till Globaliseringsrådet.
- Uddén Sonnergård, E. (2019), ”Anställningsskyddet i ett internationellt perspektiv”, i Stern (red.), *En dynamisk arbetsmarknad*, Dialogos.
- Venn, D. (2009), ”Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment protection Indicators”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 89, OECD.

Övriga referenser

- OECD (2019) Startside index:
www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm.
- OECD (2019) beskrivning av komponenterna:
www.oecd.org/els/emp/EPL-Methodology.pdf.
- OECD (2019) mer detaljerade beskrivning: https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2013/protecting-jobs-enhancing-flexibility-a-new-look-at-employment-protection-legislation_empl_outlook-2013-6-en#page6
- OECD (2019) länder specifika beskrivningar:
Danmark: www.oecd.org/els/emp/Denmark.pdf.
Finland: www.oecd.org/els/emp/Finland.pdf.
Norge: www.oecd.org/els/emp/Norway.pdf.

Tyskland: www.oecd.org/els/emp/Germany.pdf.

Nederländerna: www.oecd.org/els/emp/Netherlands.pdf.

Sverige: www.oecd.org/els/emp/Sweden.pdf.

ILO: International Labour Organization (2019) generellt:

www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.home?p_lang=en

ILO: International Labour Organization (2019) länder specifika beskrivningar:

www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.byCountry?p_lang=en.

12 Internationell utblick; arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling

12.1 Inledning

Det kan vara viktigt att lära av andra länders erfarenheter av vuxenutbildning, såväl deras positiva som deras negativa erfarenheter.¹ Det är dock samtidigt viktigt att inte allt för lättvindigt använda sig av resultaten från undersökningar från andra länder som underlag för utformningen av en politik för vuxenutbildning i Sverige. Länder har olika struktur vad gäller ekonomi, arbetsmarknad och ungdomsutbildning och deras konjunkturläge skiljer sig i många fall från det som är aktuellt i Sverige. Vad gäller arbetsmarknaden bör till exempel såväl konjunkturläge som regleringen av arbetsmarknaden beaktas vid tolkning av resultat. För att nämna ett exempel har vissa länder betydligt större andel av arbetskraften i reglerade yrken än vad Sverige har. Ett annat exempel är att en del länder har en betydligt mer omfattande lärlingsutbildning än vad Sverige har, medan andra har större omfattning på utbildningen i yrkeshögskolor. Ytterligare en skillnad mellan Sverige och andra länder är att det är betydligt vanligare att de som är äldre arbetar i Sverige. Något annat som utmärker Sverige är att en relativt stor andel av arbetskraften har utländsk bakgrund vad gäller utbildning och arbetslivserfarenhet.

En jämförelse av ungdomarnas utbildning och arbetsmarknadsinträde i olika länder visar också på skillnader.² Många ungdomar lämnar utbildningssystemet utan en fullständig gymnasieutbildning. I EU är andelen 10,6 procent och i Sverige är andelen ungefär en

¹ Kapitlet är till stora delar baserat på underlagsrapporten om vuxenutbildning av Olofsson och Wadensjö (2020).

² Uppgifterna är hämtade från Eurostat (2019).

procent lägre. Det finns stora variationer mellan länder bland annat beroende på om gymnasieutbildningen är obligatorisk eller inte. Ett annat mått av intresse är om ungdomarna lyckas etablera sig eller är utanför både arbete och utbildning, det vill säga tillhör NEET/UVAS-gruppen. I hela EU är andelen i åldern 15–24 år 10,5 procent medan den i Sverige är 6,1 procent (den är lägre i endast några få länder).

De här beskrivna skillnaderna mellan Sverige och andra länder pekar på att utmaningarna för vuxenutbildningen ser olika ut i olika länder. De olika förutsättningarna mellan länder betyder också att en och samma utformning av vuxenutbildningen kan ge olika resultat i olika länder.

12.2 Övergripande länderjämförelse

Näringslivet genomgår förändringar såväl vad gäller sammansättning efter sektor som vad gäller innehållet av arbetsuppgifterna i olika sektorer. En undersökning av utvecklingen inom EU för dels perioden 2008–2013, dels perioden 2013–2017 (Eurofund 2018) visar tydligt på utvecklingen av sammansättningen efter sektor. I båda perioderna går sysselsättningen i jordbruk, skogsbruk och fiske samt gruvindustrin ner. I den senare perioden minskar också sysselsättningen i byggnadsverksamhet, tillverkningsindustri och transport. De sektorer som framför allt ökar är de inom tjänstesektorn som sjukvård och utbildning. En jämförelse av utvecklingen i de olika EU-länderna visar att omvandlingen av näringslivet är snabbast i Danmark, Finland och Sverige. Dessa tre länder har också större omstrukturering på arbetsplatser än andra länder i EU. Denna omvandling har betydelse för sysselsättningens sammansättning, kraven på utbildning i ungdomsåren men också krav på vuxenutbildning. Det finns anledning att se närmare på denna utveckling och de krav den kan ställa på vuxenutbildning.

Först redovisas resultat från några internationella jämförelser som genomförts. OECD (2019a) har jämfört hur stor del av de anställda som arbetar på arbetsplatser som genomgår omfattande förändringar i den mening att deras arbete och arbetsuppgifter har genomgått betydande förändringar under de senaste tre åren. Resultaten, som tidigare nämnts i kapitel 3, är från en EU-undersökning och omfattar EU-länderna men även Norge och Schweiz. Igenom-

snitt svarar något över 20 procent ja på frågan. I Sverige är andelen som svarar ja betydligt högre med något över 40 procent; endast i Danmark anger en större andel av de anställda att så är fallet (45 procent). Sverige är enligt denna undersökning ett av de länder som kännetecknas av den snabbaste utvecklingen vad gäller krav på nya yrkeskunskaper i arbetslivet.

Som tidigare nämnts, i kapitel 3, är det relativt vanligt med vuxenutbildning i Sverige. En bearbetning av PIAAC-data pekar på att det är något vanligare bland män än bland kvinnor, betydligt vanligare bland yngre än bland äldre, vanligare ju högre utbildningsnivå den anställda har och vanligare bland anställda än bland övriga redovisade grupper nämligen de som är egenföretagare (med eller utan anställda), arbetslösa eller inte är i arbetskraften. Ser vi endast till de anställda visar bearbetningar att de som arbetar i större företag oftare deltar i utbildning än de som arbetar i företag med färre anställda. Det finns betydande skillnader mellan olika branscher vad gäller deltagande i utbildning. Högst är andelarna för anställda inom finans- och försäkringsbranschen samt för de som är verksamma inom utbildningssektorn. Lägst är andelarna för anställda inom jordbruk, hotell och restaurang samt inom byggnadsindustrin.

Cedefop (2019) har jämfört olika länder i EU/EES, och visar på stora skillnader mellan olika länder (tabell 12.1). På frågan om man deltagit i utbildning eller träning för arbetsuppgifter under de senaste fyra veckorna före undersökningen (arbetskraftsundersökning) visar resultaten att andelen var högst i Sverige. De fem nordiska länderna låg som topp fem och därefter kom några andra länder i Västeuropa. Lägst låg en del länder i Central- och Östeuropa. I tabellen redovisas talen för en del av länderna – de nordiska, en del länder i Västeuropa och EU28 (genomsnitt för EU). Även andra undersökningar visar att både det formella och informella lärandet är relativt omfattande i Sverige (se kapitel 3).

Tabell 12.1 Andel som deltagit i utbildning eller träning de senaste fyra veckorna

Land	Andel i procent
Sverige	30
Finland	27
Danmark	27
Island	24
Norge	20
Nederländerna	19
Frankrike	19
Storbritannien	14
EU28	11

Källa: Cedefop (2019). Siffrorna är avrundade till närmaste heltal.

12.3 Olika former av politik för att uppmuntra till vuxenutbildning

Det är uppenbart att det finns ett starkt behov av vuxenutbildning och att det också finns olika åtgärder som vidtagits i olika länder för att stimulera sådan utbildning. Vi ska här nämna några sådana åtgärder som har införts, samt exemplifiera med några länder. Resultat från utvärderingar av vuxen- och personalutbildning beskrivs mer utförligt i kapitel 4.

Skattelättnader och avgiftssystem

En första sådan åtgärd är *skattelättnader eller subventioner*. Syftet med dessa är att stimulera arbetsgivare att tillhandahålla yrkesutbildningar. En annan åtgärd är att arbetsgivare betalar en *avgift* som går till en fond, som syftar till att finansiera arbetstagares kompetensutveckling.

Müller och Behringer (2012) har sammanställt utvärderingar av skattelättnader och avgiftssystem. De drar bland annat slutsatsen att kunskapen vad avser effektiviteten av olika policyinstrument som syftar till att främja personalutbildning är bristfällig. Vad gäller skattelättnader diskuterar de risken för dödviktseffekter och risken att en viss typ av arbetstagare och en viss typ av lärande främjas. De pekar på att det ofta är stora företag med högutbildad arbetskraft

som gynnas och att mer formellt lärande gynnas framför det informella. En fråga till företag om de ansåg denna typ av åtgärder var effektiva gav ett genomsnitt inom EU-länderna på 17 procent för subventioner och tio procent för skattelättnader. För Sverige var andelarna i båda fallen 10 procent. Svaren på frågorna visar dock inte om åtgärderna faktiskt är effektiva.

Vidare diskuterar författarna obligatoriska avgifter som arbetsgivaren betalar. Deras genomgång visar att avgifter till och med kan minska arbetsgivares investeringar, vilket inte vägs upp av de potentiella fördelarna.³ Sammantaget konstateras att sannolikheten att arbetsgivarna ska acceptera avgifterna ökar ”ju mer riktad” avgiften är (exempelvis sektoriell eller regional) och desto mer lokal kontrollen över fonderna är. Kritiken avser snarare universella avgifter som initieras av regeringar och baseras på lag. Starka trepartsrelationer på sektornivå tycks vara ett viktigt inslag i framgångsrika avgiftssystem.⁴ Dock förblir ofta sektorutbildningsfonder små i omfattning (exempelvis Nederländerna och Danmark). Vad gäller avgiftssystem tycks liknande problem som för skattelättnader uppstå. Det vill säga, det tycks främst gynna stora arbetsgivare och det är ofta de mer väletablerade arbetstagarna som får ta del.

Samtantaget instämmer Müller och Behringer i OEDC:s (2004) slutsats att politik och praxis för vuxenutbildning inte kan kompensera för ojämlikheter i grundutbildning, och att välriktat ekonomiskt stöd till specifika företag och anställda tycks vara mer lämpligt än omfattande stöd för ett stort antal företag. De konstaterar också att det kan behövas särskilda instrument för att möta små arbetsgivares behov.

Individuella program

En annan metod är inrättande av *individuella utbildningskonton*, finansierade delvis genom offentligt stöd men delvis också genom arbetsgivar- och egenfinansiering. OECD (2019b) har gjort en genomgång av sådana system. Det är dock egentligen bara Frankrike som inrättat ett system med regelrätta kompetenskonton, därför innefattar genomgången även andra liknande lösningar: i) *indivi-*

³ Smith och Billett (2004).

⁴ Stanfield m.fl. (2009).

duella sparkonton, där individer sparar med syfte att pengarna ska gå till utbildning. Oanvända resurser tillfaller individen. Och ii) *individuell subvention* (eng. *voucher*), som är en direkt subvention till individen.

Individuella program introducerades ursprungligen med syfte att öka individens ansvar och för att öka konkurrensen mellan utbildningsleverantörer. Målet var att öka kvaliteten och relevansen för utbildningarna. Under senare tid, och i ljuset av omvandlingen av ekonomin, har diskussionen handlat om att koppla utbildningsrättigheter till individer snarare än till ett specifikt jobb eller arbetsgivare – med syfte att underlätta individers rörlighet på arbetsmarknaden.

Det förekommer många olika typer av kostnadsfördelning mellan den offentliga sektorn, arbetsgivare och de berörda individerna. Det är också olika grupper som täcks av programmen – anställda, egenföretagare, arbetssökande och inaktiva. Några program täcker alla fyra grupperna, andra täcker en, två eller tre av grupperna. OECD:s genomgång innehåller en genomgång av sådana åtgärder i ett antal länder. Analysen bygger till stor del på fallstudier hämtade från sex länder – Frankrike, Österrike, Storbritannien (Skottland), USA, Italien och Singapore. Dessa program är med ett undantag finansierade genom skattemedel. Undantaget är Frankrike där finansieringen sker genom arbetsgivaravgifter.⁵ I flera länder har finansieringen utformats för att särskilt stimulera kompetensutveckling för mer marginaliserade grupper på arbetsmarknaden, så som personer med kortare utbildning, utrikes födda, och personer med nedsatt arbetsförmåga. Inget av länderna i Norden ingår i denna genomgång, då det ännu inte finns någon sådan åtgärd i de nordiska länderna som går att undersöka, även om försökt gjorts i Sverige (se kapitel 7).

OECD diskuterar de viktigaste lärdomarna av genomgången. En viktig lärdom är att systemet kan leda till dödviktsförluster (ineffektiv resursanvändning) och att lågutbildade är underrepresenterade bland deltagarna. En rekommendation är därför att individuella program bör vara avgränsade och välriktade. Dock ökar program som är riktade enbart mot vissa grupper den administrativa bördan.

⁵ För en utförlig beskrivning av systemen i de olika länderna: www.oecd-ilibrary.org/sites/203b21a8-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/203b21a8-en&mimeType=text/html&_csp_=de440b0f73fd460cf664c2614fc125d78&itemIGO=oecd&itemContentType=book#tablegrp-d1e894.

En annan lärdom är att finansiering bör vara betydande för att ge bra resultat. De flesta befintliga system ger relativt små stödbelopp, vilket innebär att deltagarna i praktiken endast kan genomföra utbildningsprogram med kort varaktighet och som därmed sannolikt inte leder till betydande kompetensutveckling eller omställning. Dessutom har många program medfinansieringskrav som kan försvåra för de med kort utbildning och låginkomsttagare. En av de största kostnaderna för att genomföra utbildning är ofta de uteblivna inkomsterna under utbildningen. Därför kan det vara en fördel att tillåta att stödet kombineras med andra typer av stöd. Ytterligare lärdomar är att systemen måste vara enkla och transparenta, att det är viktigt att jobba med exempelvis certifiering av leverantörer för att främja kvaliteten i utbildningen, samt att utformningen av finansieringen av system är viktig. Hur programmen finansieras har konsekvenser vad gäller omfördelning av resurser. Ju högre individuellt sparande eller samfinansieringskrav, desto mindre omfördelning av resurser. Samtidigt kan en högre skattefinansiering göra systemet känsligt för budgetbegränsningar, och kan därmed också göra systemet mer oförutsägbart.

Nedan redovisas kortfattat hur vuxenutbildningen är utformad i några andra länder med principiellt olika system.

12.3.1 Exempel från andra länder

Danmark

Danmark är känt som ett land kännetecknat av flexicurity med vilket menas att anställningstryggheten är låg men att det finns ett säkerhetsnät genom rätt till att få ersättning direkt vid inträffad arbetslöshet och sedan under lång tid jämfört med vad som är vanligt i andra länder samt dessutom en aktiv arbetsmarknadspolitik med bland annat olika typer av utbildning.⁶ Det finns enligt debatten i Danmark fyra olika typer av flexibilitet på arbetsmarknaden: i) numerisk (det är lätt för arbetsgivare att variera antalet anställda), ii) arbetstid, iii) funktion/arbetsuppgifter och iv) lön. Vidare finns det fyra olika typer av trygghet i) sin anställning, ii) att vara sysselsatt (aktiv arbetsmarknadspolitik och vuxenutbildning), iii) inkomst (olika for-

⁶ För en genomgång och ingående analys av den danska arbetsmarknadspolitikerna se Arbejdsmarkedskommissionen (2009).

mer av stöd vid arbetslöshet) och iv) säkerhet i att kunna kombinera arbete med annat (föräldraledighet, nedtrappning av arbetstid vid ålder, andra aktiviteter). Det danska systemet för flexicurity kombinerar numerisk flexibilitet med inkomst- och sysselsättningstrygghet.

Det är dock delvis en överdrift att framhålla den danska modellen som unik – det finns till exempel en viss anställningstrygghet även i Danmark (vilket diskuterades även i kapitel 11), dock olika utformad för arbetare och tjänstemän. Det har också skett en del förändringar under de senaste båda decennierna. Den maximala perioden med arbetslöshetsersättning har blivit kortare även om den internationellt sett fortfarande är lång. Den är nu två år från att tidigare ha varit sju år och senare blev fyra år. Kompensationsgraden är relativt hög för dem med låga inkomster, men den är relativt låg för dem med högre inkomster (det finns ett lågt tak för högsta ersättning).

Den formella vuxenutbildningen är omfattande i Danmark, men andelen har minskat under senare år. Både förvärvsarbete och arbetslösa har rätt att studera utbildningar med både generell och yrkesinriktad inriktning. De studerande erbjuds ett särskilt vuxenstudiestöd som motsvarar den ersättning som erbjuds via arbetslöshetsförsäkringen.⁷ Störst omfattning i Danmark har den arbetsmarknadsutbildning som riktar sig till arbetare (såväl yrkesarbetare som andra arbetare). Men det finns också vidareutbildning i två former. Dels en allmän (Almen VEU), dels vidaregående utbildning (Videregående VEU) på olika nivåer. De båda senare nämnda vidareutbildningarna har under det senaste decenniet ökat medan arbetsmarknadsutbildningen minskat i omfattning, men den omfattar dock fortfarande betydligt fler personer än de som deltar i de båda andra utbildningsformerna.⁸

⁷ Det finns flera olika slags bidrag för vuxna som deltar i studier i Danmark. För det första finns det så kallad VEU godtgørelse (voksen- og efteruddannelsesgodtgørelse) för dem som deltar i yrkesinriktad utbildning. VEU godtgørelsen riktar sig till personer som har en anställning och som förlorar löneinkomster under tiden de deltar i en utbildning. Ersättningen kan betalas ut direkt till individen som deltar i utbildningen eller förmedlas till arbetsgivaren. Den högsta ersättningen uppgår år 2019 till 4355 danska kronor per vecka (borger.dk. VEU godtgørelse til erhvervsretted voksen- og videreuddannelse). Sedan finns det något som kallas för Statens voksenuddannelsesstøtte (SVU) för personer på andra utbildningar. Ersättningen ges för utbildningar på grundskole- och gymnasienivå, med högre belopp per vecka för studier på lägre nivå och lägre belopp för studier på högre nivå. SVU erbjuds under som längst 40 veckor. Det finns också andra ersättningar, men dessa båda dominerar bland vuxenstudier med anställning.

⁸ Undervisningsministeriet (2019 a, b, c, d) för de olika komponenterna i systemet.

Ett intressant inslag i detta sammanhang är de partsorganiserade kompetensutvecklingsfonder som finns på flera branschområden i Danmark. Dessa fonder finansieras genom att företagen betalar avgifter i förhållande till antalet anställda. Anställda har rätt till sammanlagt minst två veckors ledighet för fritt valda studier per år. Under studieledigheten får de inkomstbortfallsersättning från kompetensfonden. Dessutom täcks kursavgifter, utgifter för studiematerial och resor via fonden.

År 2017 träffades det ett avtal om en förstärkt och mer flexibel vuxen-, efter- och vidareutbildning mellan staten och arbetsmarknadens parter omfattande åren 2018–2021. Förslaget innehåller en lista på sammanlagt 81 förändringar jämfört med det tidigare systemet.⁹ En del av förändringarna syftar till att styrka basala färdigheter (PIAAC-undersökningen gav negativa resultat för Danmarks del). Förstärkningar av AMU, som är en viktig del av den danska flexicuritypolitiken syftar till den ska finnas för alla branscher. Stödet till de som deltar ska ökar, och finansieringen ska delvis förändras. De många förändringarna pekar på att det är okomplicerat att träffa uppgörelser på området. Det är naturligtvis ännu för tidigt att utvärdera denna satsning.

Norge

Det norska utbildningssystemet på gymnasienivå har förändrats under de senast decennierna med en introduktion av lärlingsutbildning som har blivit omfattande. För de som är 25 eller äldre finns en rätt till yrkesutbildning (om personen har fem år eller längre arbetslivserfarenhet). Fackföreningsrörelsen har ett starkt engagemang i yrkesutbildning för vuxna. De har bland annat ett stipendiesystem för utbildning av medlemmar.¹⁰ Det omfattar dels stöd till heltidsstudier på olika nivåer från grundskola till universitet inom det allmänna utbildningssystemet och också i andra former av utbildningar, dels stipendier för deltagande i utbildningar av kortare varaktighet.

En norsk offentlig utredning pekar på framtida kompetensbehov och med det behov av utbildning för vuxna som svarar mot detta

⁹ Se Trepartsförhandlingar (2017 III).

¹⁰ Se LO (2019a och 2019b).

behov. Det första betänkandet som lägger grunden för det fortsatta arbetet i utredningen ger en noggrann bild av arbetsmarknadsläget i Norge inom olika sektorer och för olika utbildningsgrupper.¹¹ Utredningen redovisar också framskrivningar av den förväntade framtida utvecklingen på den norska arbetsmarknaden, där hänsyn tas till befolkningsutvecklingen, arbetskraftens sammansättning och förändringar av dessa storheter i olika avseenden, det framtida kompetensbehovet på arbetsmarknaden och den aktuella utformningen av vuxenutbildningen i Norge. Det andra betänkandet behandlar i mer detalj företagens och individernas kompetensbehov.¹² Den fördjupar också analysen om varför det saknas arbetskraft i vissa yrken och inte bara tillfälligt utan också på längre sikt. I det tredje betänkandet från utredningen behandlas i mer detalj bristen på arbetskraft på tre områden hälso- och sjukvården, byggnadsindustrin och IT.¹³ Den diskuterar också vilka konsekvenser digitalisering och grön omställning kan få för arbetsmarknaden och dess krav på olika typer av kompetens.

Nederländerna

I Nederländerna infördes 1998 en skattelagstiftning, enligt vilken företag kan kräva 120 procent av sina utgifter för utbildning som ett skatteavdrag.¹⁴ För att utbilda arbetstagare som är 40 år eller äldre är avdraget 140 procent. Leuven och Oosterbeek (2004) har utvärderat systemet och finner inte att det bidrog till att öka deltagande i utbildning. Däremot skedde en viss omfördelning av utbildning, där det blev något vanligare med utbildning för de över 40 år, och något mindre vanligt bland de strax under 40 år. Med andra ord har utbildningen skjutits upp tills dessa arbetstagaren fyllt 40 år.

I Nederländerna finns också så kallade O&O-fonder. Det finns omkring 100 fonder, som omfattas av drygt 130 kollektivavtal. Avgifterna skiljer sig från sektor till sektor, men genomsnittet år 2005 var 0,7 procent av bruttolönen. Dessutom får många fonder subventioner från europeiska socialfonden (ESF). Vanligtvis är avgifterna obliga-

¹¹ NOU 2018:2.

¹² NOU 2019:2.

¹³ NOU 2020:2.

¹⁴ OECD (2004); Leuven och Oosterbeek, (2004). Avsnittet om Nederländerna bygger på Müller och Behringer (2012).

toriska, även om de i vissa fall kan vara frivilliga. Ett viktigt fokus för O&O-fonderna är grundläggande yrkesutbildning. Men fonderna finansierar till viss del också mer generella utbildningar. Lärande på arbetsplatsen (*eng. on-the job training*) och utbildning för missgynnade grupper är också en del av de flesta fondernas dagordningar.

Täckning ges för direkta utbildningskostnader, och i några fall också för indirekta kostnader. Medfinansiering från arbetsgivarnas sida krävs vanligtvis; fonderna täcker endast en procentandel (vanligtvis 50 till 80 procent), eller ett högsta belopp per år. Vissa fonder fokuserar på specifika målgrupper, så som äldre och personer med låga kvalifikationer.

Fonderna har utvecklats av en trepartsorganisation, men medel förvaltas av en tvåpartsorganisation. Organisationen samlar in, fördelar och kontrollerar resurserna. De godkänner också utbildningsleverantörerna.

O & O-fonderna har visat sig stimulera till kompetensutveckling, och de tycks också ha förbättrat kvaliteten i utbildningar samt utbildningarnas anpassning till olika sektorerers behov. Anpassningen till sektorer har också medfört en hög grad av acceptans bland arbetsgivarna. Medlen stod 1996 dock för mindre än fem procent av den de totala utgifterna för yrkesutbildning.¹⁵ År 2002 var omkring 40 procent av företagen medlemmar i en utbildningsfond, som sammantaget täckte 38 procent av de anställda.¹⁶

Det har vidare framkommit att fonderna främst gynnar stora företag, och att kvinnor, personer med kort utbildning, tillfälligt anställda och minoritetsgrupper deltar i relativt låg grad.¹⁷ Slutligen har en betydande andel av avsatta medel inte använts, och det är inte heller klart att deltagande i utbildning är högre i sektorer där det finns fonder jämfört med i sektorer där det saknas fonder.¹⁸

Sammantaget har det dragits slutsatser om att fondernas ställning har blivit svagare på grund av nya finansieringsmekanismer (individuella utvecklingskonton), och att fonderna har sin framtid i tillhandahållandet av allmänna snarare än sektorsspecifika utbildningar, med syfte att öka individens anställningsbarhet och underlätta rörligheten på arbetsmarknaden.

¹⁵ Smith och Billett (2005).

¹⁶ CEDEFOP (2008).

¹⁷ Gasskov (2001).

¹⁸ CEDEFOP (2008), Kamphuis m.fl. (2010).

Frankrike

I Frankrike infördes 1971 en lag som anger att företag ska betala en bestämd del av lönesumman till fonder vars syfte är att finansiera yrkesutbildningar. År 1991 fattades beslut om att införa en rätt till kompetensutveckling för vuxna genom upprättandet av individuella kompetenskonton.¹⁹ Rätten till utbildning är lagstiftad och det finns en rätt att få sin kompetens bedömd. Det är inte minst viktigt i ett land som Frankrike där många arbeten kräver legitimation eller certifiering.

Syftet med de individuella kompetenskontona är att stärka individers karriärmöjligheter och att öka individernas frihet samt att främja rörligheten på arbetsmarknaden.²⁰ Ett individuellt kompetenskonto kan öppnas av alla personer 16 år eller äldre, som är anställd, söker ett jobb eller deltar i offentliga karriärorienterings- och integrationsprojekt.

Arbetsgivare bidrar till att finansiera yrkesutbildning genom ett obligatoriskt bidrag. Bidraget uppgår till 0,55 procent av lönesumman för företag med färre än tio anställda, och till 1 procent för företag med tio eller fler anställda. De senare kan minska sitt bidrag till 0,8 procent om de betalar de återstående 0,2 procenten till de anställdas individuella kompetenskonton. Vidare avsätter arbetsgivaren 500 Euro per år till arbetstagarens kompetenskonto, om arbetstagaren arbetat minst hälften av den legala eller avtalsenliga arbetstiden under hela året. Om arbetstagaren arbetar mindre än hälften av den legala eller avtalsenliga arbetstiden under året, avsätter arbetsgivaren medel i proportion till den arbetade tiden. Utbildningsavgiften är högre (800 Euro) för de som har en kort utbildning. Utbildningen som finansieras via medlen ska exempelvis bestå av insatser som leder till särskilda certifikat, validering av kunskaper, körkort, och kunskaper för att starta näringsverksamhet. Kontoinnehavaren har full kontroll över användningen av medlen, och kontot kan inte debiteras utan kontoinnehavarens samtycke.

Arbetsgivare ska också erbjuda utbildning som syftar till att säkerställa att anställda anpassar sig till sin arbetsplats och behåller

¹⁹ Se Le Deist (2017) för detaljerna i utvecklingen.

²⁰ Avsnittet bygger på information från European Monitoring Centre on Change: www.eurofound.europa.eu/fr/observatories/emcc/erm/legislation/france-employers-obligation-to-provide-skill-development-plans-or-training. Viss information är också hämtad från OECD (2019b).

sin förmåga att behålla sina jobb, särskilt mot bakgrund av den tekniska utvecklingen. Det är inte enligt lag obligatoriskt att upprätta en kompetensutvecklingsplan, men det kan vara ett stöd för arbetsgivaren i att visa att de uppfyllt de lagliga skyldigheterna vad gäller att erbjuda kompetensutveckling. Det finns två typer av kompetensutveckling som kan ingå i planen: i) Obligatoriska utbildningsinitiativ enligt kollektivavtal. De syftar till att utveckla färdigheter som är direkt tillämpliga på den anställdes uppgifter eller kopplade till en planerad förändring eller ändring av den anställdes uppgifter inom anställningsavtalet, ii) Andra utbildningsinitiativ, även kallade icke-obligatoriska. De syftar till att utveckla färdigheter som är tillämpliga på andra yrkesroller än den anställdes nuvarande roll, antingen inom eller utanför företaget. Vidare kan planen inkludera färdighetsbedömning och validering av yrkeserfarenhet.

Arbetsgivarna har även andra skyldigheter. Bland annat har anställda rätt till en karriärintervju minst vartannat år. Intervjun ska ge anställda möjlighet att överväga karriäralternativ vad gäller kvalifikationer och yrkesroller. Dessutom har arbetsgivaren en skyldighet att vart tredje år inleda förhandlingar med syfte att förutse effekter på behovet av personal.

12.4 Sammanfattning

Länder kan lära av varandras politik och av deras erfarenheter av politiken. Det gäller Sverige liksom för alla andra länder. Sverige har ur ett internationellt perspektiv en mycket omfattande utbildning av vuxna. Samtidigt har Sverige (enligt undersökningar som omfattar samma länder) en av de snabbaste strukturuomvandlingarna av näringsliv och arbetsplatser.

Att Sverige redan har ett högt deltagande i vuxenutbildning hindrar inte att det finns mycket att lära av andra länders erfarenheter. Särskilt vad gäller att skapa förutsättningar för kompetensutveckling och omställning för de som har en *anställning*. Enligt utredningens direktiv ska utredningen förslå hur arbetsgivares ansvar kan öka.

Som redovisas förekommer i flera länder lagstiftning för att stimulera till kompetensutveckling på arbetsmarknaden. Det handlar om skattelättnader till arbetsgivare, obligatoriska avgifter som

arbetsgivare betalar, och om individuella program. Det förekommer också fonder som förvaltas av arbetsmarknadens parter.

De stora utmaningarna som diskuteras med samtliga system är att de kan leda till dödviktskostnader, att systemen tenderar att främst gynna stora arbetsgivare, samt att grupper med en svagare ställning på arbetsmarknaden, så som exempelvis lågutbildade, är underrepresenterade bland deltagarna. En slutsats som dras är därför att utformningen av systemen är avgörande för att de ska få avsedda effekter. Bland annat diskuteras att system som är riktade mot vissa arbetsgivare och vissa grupper av individer kan vara att föredra framför generella system. Utvecklingen tycks i viss mån gå mot mer individbaserade system. Vidare diskuteras att det är viktigt att främja kvaliteten på utbildningen, att finansieringen behöver vara betydande för att möjliggöra även mer omfattande utbildnings- och omställningsinsatser, och att en hög grad av skattefinansiering är viktigt för olika gruppers möjligheter att delta men samtidigt kan försämra förutsägbarheten i systemen.

Referenser

- Arbetsmarkedskommissionen (2009), "Velfærd kræver arbejde", Köpenhamn.
- Cedefop (2008), "Sectoral training funds in Europe", CEDEFOP Panorama series 156, Luxembourg.
- Cedefop (2019), "Spotlight on VET – 2018 compilation: Vocational Education and training systems in Europe", Publication Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2018), "ERM Report 2018: Impact of restructuring on working conditions", Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2019), "Key Figures on Europe", 2019 edition, Publication Office of European Union, Luxembourg.
- Gasskov, V. (2001), "Government interventions in private financing of training", International Labour Organization, Geneva.
- Kamphuis, P., Glebbeek, A. C., och van Harm, L. (2010), "Do sectoral training funds stimulate training?", *International Journal of Training & Development*, Vol. 14 (4) pp. 273–290.
- Le Deist, F. (2017), "The Competence Development Agenda in France", kapitel 17 i Martin Mulder (red.), *Competence-based Vocational and Professional Education*, Springer International Publishing, Switzerland.
- Leuven, E. and Oosterbeek H. (2004), "Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training", *Journal of Labor Economics*, 2004, vol. 22, no. 2.
- LO (2019a), Hovedavtalen LO–NHO 2018–2021.
- LO (2019b), Retningslinjer (for opplæringstiltak og kompetensutvikling for medlemmer og tillitsvalgte som har rettigheter i fondet).
- Müller, N. och Behringer, F. (2012), "Subsidies and Levies as Policy Instruments to Encourage Employer-Provided Training", OECD Education Working Papers No. 80.
- NOU 2018:2, "Fremtidige kompetansebehov I", Kunnskapsgrunnlaget.

- NOU 2019:2, ”Fremtidige kompetansebehov II”, Utfordringer for kompetansepolitikken.
- NOU 2020:2, ”Fremtidige kompetansebehov III”, Læring og kompetanse i alle ledd.
- OECD (2004), ”Co-Financing Lifelong Learning – Towards a Systemic Approach”, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019a), ”OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work”, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019b), ”Individual Learning Accounts; Panacea or Pandora’s Box?”, OECD Publishing, Paris.
- Olofsson J., och Wadensjö, E. (2020), ”Vuxenutbildning för arbetsmarknaden”, underlagsrapport till utredningen om en moderniserad arbetsrätt (SOU 2020:30).
- Smith, A. and Billett S. (2005), ”Getting Employers to Spend More on Training: Lessons from Overseas”, in K. Ball (ed.), *Funding and Financing of Vocational Education and Training*, Adelaide, National Centre for Vocational Education Research.
- Stanfield, C., Sloan, J., Cox, A., och Stone I. (2009), ”Review of Employer Collective Measures”, Final Report, Evidence Report 10, UK Commission for Employment and Skills, London.
- Trepartsförhandlingar (2017 III), ”Trepartsaftale om styrket og mere fleksibel voksen-, efter- og videreuddannelse (2018–2021)”, Oktober 2017.
- Undervisningsministeriet (2019a), ”Lifelong learning”, nedladdat november 2019.
- Undervisningsministeriet (2019b), ”Self-governance”, nedladdat november 2019.
- Undervisningsministeriet (2019c), ”The General Adult Education Programme”, nedladdat november 2019.
- Undervisningsministeriet (2019d), ”The taximeter system”, nedladdat november 2019.

Övriga källor

European Monitoring Centre on Change (2020-01-09)

www.eurofound.europa.eu/fr/observatories/emcc/erm/legislation/france-employers-obligation-to-provide-skill-development-plans-or-training.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

13 Generella överväganden

13.1 Inledning

Utredningen har att ta hänsyn till ett omfattande underlag i form av forskningsresultat om arbetsmarknadens funktionssätt, analyser av rättsläget och erfarenheter från den praktiska tillämpningen av dagens samlade regelsystem. Uppdraget avser frågor där det finns olika intressen som i och för sig är fullt förståeliga men som måste vägas mot varandra. Att beakta är också den stora betydelse som även i fortsättningen ska ges arbetsmarknadsparternas lösningar genom kollektivavtal.

Uppdraget har krävt ingående överväganden och ett flertal ställningstaganden av komplicerat slag. Det ligger i sakens natur att det kan finnas skilda uppfattningar och göras olika bedömningar, sett såväl till enskilda delar som till helheten. Sålunda kan det vara svårt att fullt ut finna objektiva kriterier för att bedöma vad som utgör en balanspunkt mellan olika intressen och att väga in de olika erfarenheter som finns. Inte heller är det givet att ett visst problem kan lösas på bara ett enda sätt. Utredningen har därför valt att förhållandevis utförligt redovisa sitt underlag och skälen för förslagen. I de följande kapitlen beskriver utredningen också alternativa förslag till lösningar, liksom de för- och nackdelar som respektive alternativ är förknippat med, detta för att inte begränsa synfältet och analysen till just den utformning av förslagen som utredningen lägger fram.

I det här kapitlet redovisas de mer generella överväganden som utredningen har gjort.

13.2 Varför en moderniserad arbetsrätt?¹

Hur anställningsskyddet är reglerat och tillämpas är faktorer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Anställningsskyddslagen infördes mot bakgrund av de strukturella förändringar som skedde i Sverige under 1960-talet, där bland annat den så kallade tekoindustrin (textil- och konfektionsindustrin) lade ner sina fabriker över hela landet.² Förändringarna medförde en oro för jobben och regeringen tillsatte därför den så kallade Åmanska utredningen, som utarbetade underlaget till 1974 års lag om anställningsskydd. Lagen om anställningsskydd syftade vid sitt införande i hög grad till att skydda den äldre arbetskraften.

Strukturella och demografiska förändringar

Det har sedan anställningsskyddslagen³ infördes skett stora förändringar på arbetsmarknaden. Ekonomin har i högre grad kommit att domineras av tjänstesektorn, och framöver förväntas en ökad automatisering och digitalisering. Strukturella förändringar innebär att arbetsuppgifter, yrken och branscher försvinner, medan andra tillkommer. Det innebär i sin tur att nya kompetenser och färdigheter behövs. I synnerhet har efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft ökat, och bedömningen är att den utvecklingen kommer att fortsätta. Vidare har vi en demografisk utveckling som innebär brist på arbetskraft inom vård och utbildning, vilket också det är yrken med höga kvalifikationskrav.

Utvecklingen har med andra ord inneburit att produktionen i högre grad är beroende av medarbetarnas kompetens, snarare än olika typer av råvaror. Tillgången till högkvalificerad arbetskraft är därmed avgörande för verksamhetens utveckling och konkurrensförmåga. Det är också av vikt att kontinuerligt kunna förändra och utveckla medarbetarnas kompetens.

Sammantaget ställer utvecklingen krav på arbetskraftens omställningsförmåga. I debatten har det länge pågått en diskussion om det

¹ Kapitlet är baserat på det som presenterats i tidigare kapitel i betänkandet. För fördjupningar och mer utförliga hänvisningar till referenser, se dessa kapitel.

² <https://sverigesradio.se/sida/avsnitt/1113089?programid=5108>, Intervju med bl.a. Anna-Greta Leijon som var biträdande arbetsmarknadsminister när anställningsskyddslagen infördes.

³ Nuvarande lagen (1982:80) om anställningsskydd ersatte tidigare lagstiftning på området. Se vidare avsnitt 5.1 för en historisk utblick.

livslånga lärandet. Inledningsvis var det fördelningspolitiska perspektivet dominerande, men sedan 1980-talet har diskussionen allt mer kommit att handla om anpassningar till förändringar i arbetslivet. För att dessa förändringar ska leda till ökat välbefinnande i samhället krävs en god anpassningsförmåga hos såväl offentlig sektor som företag och individer. OECD har i flera sammanhang påpekat att mer än hälften av produktivitetstökningarna hänger samman med anpassning av kvalifikationer och organisationsformer till nya förutsättningar kopplade till ny teknik.

En mer rörlig arbetsmarknad

Förändringarna på arbetsmarknaden har också inneburit att anställningars varaktighet har minskat, det vill säga, det har blivit mindre vanligt att en person stannar hos samma arbetsgivare under hela arbetslivet. Vidare har flera nya typer av anställningar uppstått. Det handlar ofta om lösningar som erbjuder en högre grad av flexibilitet jämfört med mer traditionella anställningar. Det handlar exempelvis om korttidsarbete, nya typer av visstidsanställningar, anställningar hos bemanningsföretag, egenanställningar och de så kallade gig-jobben. Det senare innebär dock att det helt saknas ett formellt anställningsförhållande mellan exempelvis den som utför en tjänst och den som använder tjänsten. Flertalet av dessa nya typer av ”anställningar” förekommer i begränsad omfattning, men ökar i relativt snabb takt.

Ur ett verksamhetsperspektiv erbjuder de nya typerna av anställningar större flexibilitet och bättre möjligheter att anpassa och utveckla rörelsen efter ändrade förutsättningar och nya krav. För individen kan det innebära en större frihet och fler vägar in på arbetsmarknaden, men samtidigt en större osäkerhet. Vissa menar att vi är mitt inne i en strukturuomvandling som i allt högre grad slår ut traditionella anställningar och där en mer uppdragsbaserad arbetsmarknad, med mer osäkra anställningsformer, växer fram.⁴ Sammantaget, har rörligheten på arbetsmarknaden ökat väsentligt.⁵

⁴ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

⁵ Se t.ex. OECD (2019), och kapitel 3 för en mer utförlig diskussion.

Äldre och utrikes födda

Vid sidan av att den demografiska utvecklingen innebär ökad efterfrågan på viss arbetskraft, innebär den också att utbudet av arbetskraft förändras. Två förändringar är för närvarande särskilt tydliga. Dels är en ökande andel av befolkningen äldre, dels är en ökande andel av arbetskraften född i ett annat land än Sverige. Att höja åldern för utträdet från arbetsmarknaden blir viktigt då allt färre ska försörja allt fler. Ålder kan påverka möjligheterna att utföra olika arbetsuppgifter, och möjligheterna skiljer sig bland annat mellan olika yrken. Det är i många fall en förutsättning med en anpassning av arbetsuppgifter eller byte av yrke för att en person ska kunna vara kvar i arbetslivet upp till pensionsåldern. Relevant att beakta i sammanhanget är att studier visar att det förekommer åldersdiskriminering på arbetsmarknaden som gör det svårt för äldre att byta jobb, och att äldre som förlorar jobbet har svårt att få en ny anställning. En ökad pensionsålder riskerar därmed att leda till en ökning av långtidsarbetslösheten om det inte samtidigt sker anpassningar till ålder i yrkeslivet. Även den del av arbetskraften som är född i ett annat land än Sverige kan ha särskilda behov av kompetensutveckling och omställning. Behovet beror på deras bakomliggande grundutbildning och kunskaper i svenska, men också på att många arbetar inom fysiskt krävande arbeten.

Vissa grupper har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden

I Sverige har vi under senare år haft brist på arbetskraft samtidigt som vissa grupper har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Utmärkande för Sverige är dessutom att marginalgrupper är tydligt överrepresenterade i mer osäkra anställningsformer. Det vill säga, de har svårt att mer varaktigt etablera sig på arbetsmarknaden. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att det i Sverige finns en omfattande arbetsmarknadspolitik med flertalet insatser som syftar till att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som saknar ett jobb. Ett betydande inslag är de subventionerade anställningarna och nystartsjobben som specifikt syftar till att ekonomiskt kompensera arbetsgivare för den tillfälligt lägre produktivitet arbetstagare som varit utan ett jobb länge, eller som saknar erfarenhet från den svenska arbetsmarknaden, kan förväntas ha. Vidare ska de så

kallade etableringsjobben införas, med syfte att fler nyanlända och långtidsarbetslösa ska komma i arbete (Prop. 2019/20:1).

Ökade krav på en väl fungerande arbetsmarknad

Sammantaget ställer utvecklingen på arbetsmarknaden höga krav på en välfungerande arbetsmarknad som kan skapa bästa möjliga förutsättningar för ökad produktivitet och tillväxt. Med andra ord, en god anpassningsförmåga till strukturella förändringar och goda möjligheter för de som står utanför arbetsmarknaden att varaktigt etablera sig är avgörande. En annan avgörande förutsättning är att arbetskraftens förmågor och kompetenser matchar det som efterfrågas av arbetsgivarna.

Anställningsskyddet är en viktig pusselbit för att skapa goda förutsättningar för en väl fungerande arbetsmarknad. Dels genom att skapa förutsättningar för arbetsgivare att kunna anpassa storleken och sammansättningen på personalstyrkan efter verksamhetens behov, dels genom att skapa förutsättningar som gör att arbetsgivare vågar anställa personer vars produktivitet är osäker – exempelvis på grund av att de saknar erfarenhet från den svenska arbetsmarknaden. En annan viktig del för att främja omställning och konkurrensförmåga är att arbetsgivare har incitament att utveckla och anpassa medarbetares kompetenser. Arbetsgivarnas incitament att investera i medarbetare påverkas också indirekt av möjligheterna att kunna välja vilka personer som får företräde till fortsatt anställning vid en arbetsbrist.

Kompetens viktigare för tryggheten på arbetsmarknaden

Anställningsskyddets primära funktion kan sägas vara att skydda individer från godtyckliga uppsägningar, där anställningstiden i dag avgör vilka arbetstagare som har företrädesrätt till fortsatt anställning vid arbetsbrist. Utifrån de senaste decenniernas utveckling på arbetsmarknaden och vad vi kan förvänta oss framöver finns det behov av förändringar i anställningsskyddet även av denna anledning. En lång anställningstid kommer på en arbetsmarknad som kännetecknas av en ökad rörlighet och nya anställningsformer i allt lägre grad kunna utgöra ett skydd mot uppsägningar. Tryggheten på

arbetsmarknaden inkluderar i allt högre grad även möjligheten att få ett nytt jobb vid uppsägning. Studier visar att ett striktare anställningsskydd innebär lägre risk att bli av med jobbet men samtidigt också större svårigheter att hitta ett nytt jobb (se kapitel 4). Det som snarare kan förväntas skydda arbetstagare över hela arbetslivet är att de besitter kompetenser och förmågor som efterfrågas på arbetsmarknaden. Det vill säga, personer måste vara anställningsbara på en arbetsmarknad i ständig förändring.

Betydelsen av kompetensutveckling är alltså central på flera sätt. Utvecklingen av den anställdes kunskaper är viktig för den enskildes anställningsskydd i en mer modern mening samtidigt som den har betydelse för verksamhetens flexibilitet och konkurrenskraft, men den bör också ses i ett större samhällsperspektiv. Kompetensutvecklingen får därför uppfattas som ett gemensamt ansvar för arbetsgivaren, arbetsmarknadens parter och för det allmänna.

13.3 Generella överväganden med utgångspunkt i nationalekonomisk forskning

Anställningsskyddet

Utredningen har gått igenom forskningen om anställningsskyddets effekter på arbetsmarknadens funktionssätt. Diskussionen i litteraturen handlar oftast inte om huruvida det ska finnas ett anställningsskydd eller inte, utan snarare om hur starkt det ska vara. I dessa sammanhang talas det ibland om en ”optimal” nivå av anställningsskydd, det vill säga, en nivå som innebär tillräckliga fördelar för den enskilde arbetstagaren men inte de nackdelar som kan vara förknippade med ett alltför strikt skydd.

Inom den nationalekonomiska forskningen ses anställningsskyddet som en kostnad, där ett starkare skydd för arbetstagarna innebär en högre kostnad för arbetsgivarna. I teorin görs ingen skillnad mellan kostnader förknippade med uppsägningar på grund av arbetsbrist och kostnader förknippade med uppsägningar av personliga skäl.

Anställningsskyddet antas påverka kostnaden för att säga upp arbetstagare, men det antas också påverka kostnaden och därmed också benägenheten att anställa. När arbetsgivarna står inför ett anställningsbeslut antas de ta med eventuella framtida uppsägnings-

kostnader i beräkningarna. Med utgångspunkt i detta resonemang kan både uppsägningar och nyanställningar förväntas påverkas av anställningsskyddet. Hur den totala sysselsättningen påverkas är däremot teoretisk mer oklart. Enligt teorin skulle sammansättningen av arbetstagare kunna påverkas. Ett starkare anställningsskydd antas gynna de som är etablerade på arbetsmarknaden (så kallade *insiders*), medan personer med svagare ställning (så kallade *outsiders*) missgynnas.

Anställningsskyddet antas också påverka produktivitet och tillväxt. Ett starkare anställningsskydd kan exempelvis påverka produktiviteten negativt genom att det är svårare för arbetsgivare att anpassa personalstyrkan och att behålla de mest produktiva medarbetarna. Ett svagare skydd kan å andra sidan medföra att uppsägningar hamnar på en nivå som är högre än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Vidare kan enligt teorin ett starkare anställningsskydd påverka produktiviteten positivt genom att arbetsgivares incitament att investera i arbetstagares kompetensutveckling är högre.

Anställningsskyddet kan också påverka förekomsten av visstidsanställningar. Sambandet antas uppstå om anställningsskyddet gör det svårt för arbetsgivare att anpassa den tillsvidareanställda personalstyrkans storlek och sammansättning. Då kan arbetsgivare i stället försöka uppnå denna flexibilitet genom att anställa på visstid eller hyra in personal i stället för att erbjuda tillsvidareanställningar. En annan viktig anledning till att visstidsanställningar förekommer är verksamhetens behov av att exempelvis ersätta ordinarie personal vid korttidsfrånvaro eller anpassa produktionen efter variationer i efterfrågan.

Empiriska studier bekräftar i flera avseenden den teoretiska forskningen. Det finns inga tydliga belegg för att sysselsättning och arbetslöshet påverkas av ett svagare anställningsskydd, då både uppsägningar och nyanställningar tycks öka. En ökad rörlighet i sig är dock viktig eftersom ekonomins anpassningsförmåga ökar. Däremot finns det belegg för att vissa grupper skulle gynnas av ett svagare anställningsskydd genom att det blir lättare för dessa grupper att få en anställning, och i synnerhet en tillsvidareanställning. Det gäller särskilt unga. Vidare bekräftas i forskningen att produktiviteten tycks påverkas positivt vid ett svagare anställningsskydd.

Vid sidan av de faktorer som diskuterats inom den national-ekonomiska forskningen bör andra viktiga delar av anställnings-

skyddet beaktas. Det handlar exempelvis om individens upplevda trygghet och om hur regleringen i lag påverkar balansen mellan arbetsmarknadens parter. Dessa aspekter diskuteras mer utförligt i andra kapitel i betänkandet.

Kompetensutveckling

För de flesta arbetstagare pågår arbetslivet i flera decennier. Vissa yrken kännetecknas av att man ständigt lär sig nytt och att individerna bygger på sin kompetens (humankapital), medan andra yrken har mer rutinartade arbetsuppgifter som förknippas med mindre lärande.⁶ Humankapitalets utveckling över arbetslivet bestäms av flera faktorer. Cunha och Heckman (2007) diskuterar behovet att kontinuerliga investeringar i humankapital över arbetslivet. Om kunskaper inte används eller utvecklas genom vidareutbildning riskerar de att glömmas bort och gå förlorade. Vidare förändras omvärlden kontinuerligt, vilket ställer krav på kompetensutveckling och omställning.

Utifrån nationalekonomisk forskning kan vi förvänta oss att arbetstagare och arbetsgivare har olika incitament att delta i, respektive erbjuda, kompetensutveckling inom anställningen. Teoretiskt brukar en åtskillnad göras mellan företagsspecifikt humankapital och generellt humankapital, där det förra är kompetens som kan användas enbart på det aktuella företaget medan det senare kan användas på hela arbetsmarknaden. Enligt teorin anses det inte finnas incitament för varken arbetstagare eller arbetsgivare att investera i företagsspecifikt humankapital. Anledningen är att arbetstagaren inte har användning av kunskapen utanför den specifika verksamheten och arbetsgivaren får inte ta del av investeringen om arbetstagaren väljer att lämna verksamheten. Teorins lösning på detta är ett anställningskontrakt där arbetstagaren betalar för en del av investeringen genom tillfälligt lägre lön, som på sikt kompenseras genom en högre lön. Den här lösningen kan med andra ord skapa incitament både för arbetstagaren och arbetsgivaren att investera i företagsspecifikt humankapital.

Vad gäller generellt humankapital har arbetsgivaren teoretiskt inga incitament att bekosta investeringar då arbetstagaren kan få

⁶ Stenberg (2019).

avkastning för den på hela arbetsmarknaden. Däremot är arbetstagaren, av samma anledning, villig att bära kostnaden. Företagens produktivitet antas påverkas positivt av båda typerna av investeringar.

Teorin utgör en analysram vad avser hur arbetsgivares och arbetstagares incitament att investera i kompetensutveckling kan se ut. I praktiken kan det dock vara svårt att på ett tydligt sätt skilja mellan kunskaper som enbart är användbara på den specifika arbetsplatsen och sådana som är användbara mer generellt på arbetsmarknaden. Det finns vanligtvis en överlappning där exempelvis sådan kompetens som är användbar hos den aktuella arbetsgivaren även är gångbar på andra delar av arbetsmarknaden. Dock kan osäkerheten vad avser avkastning på kompetensutveckling mellan arbetsgivare och arbetstagare medföra en risk för att lönsamma utbildningsinvesteringar inte genomförs.⁷ Ur samhällets perspektiv kan det därför vara viktigt att underlätta utbildningsinvesteringar, eftersom det för samhället inte spelar någon roll om investeringen kommer det ena eller det andra företaget till godo. Utformningen av anställningsskyddet kan påverka balansen mellan arbetstagares och arbetsgivares incitament att investera i kompetensutveckling.

Det är svårt att empiriskt utvärdera effekter av investeringar i humankapital som sker inom företaget och på arbetsplatser.⁸ Lärande på jobbet är svårt att mäta, både i omfattning och i fråga om hur stora resurser som tagits i anspråk. Dessutom finns en risk att de individer som får del av personalutbildning skiljer sig från de som inte får det. Empiriska undersökningar finner att personalutbildning är mer vanligt förekommande bland högutbildade på arbetsmarknaden.⁹ Det mönstret är förväntat om arbetsgivare i första hand utbildar anställda med hög förmåga att lära sig nytt, eftersom det gör investeringar i humankapital mer effektiva.

De empiriska utvärderingar av personalutbildning som finns indikerar att avkastningen är positiv på sysselsättning och inkomster, och betydligt högre jämfört med formell vuxenutbildning.¹⁰ Ett sådant resultat kan tolkas som att det är den faktiska kompetensutvecklingen som ger avkastning. Men resultatet skulle också kunna bero på att det främst är individer som ändå skulle ha haft en bättre

⁷ Stenberg (2019).

⁸ Stenberg (2019).

⁹ SCB (2018).

¹⁰ Stenberg (2019).

löneutveckling än jämförelsegruppen som får ta del av utbildningsinsatser.

Vad avser den formella vuxenutbildningen är den empiriska forskningen mer omfattande. Dock är forskningen för *sysselsatta* betydligt mer begränsad jämfört med den forskning som finns för de som saknar ett arbete. Sammanfattningsvis visar resultaten att utbildning för vuxna på sikt ger positiva resultat i form av inkomster och sysselsättning.¹¹ De positiva resultaten gäller främst längre yrkesinriktade kurser. Tar man också hänsyn till kostnaden (så kallad cost-benefit analys) är resultaten dock mer oklara. De resultat som finns vad avser vuxenutbildning för *sysselsatta* avser yrkesinriktade kurser och visar sammanfattningsvis att det finns viss positiv effekt på rörligheten mellan yrken och att det främst är längre kurser som ökar yrkesrörligheten.

13.4 Hur gör och tänker andra?

Utredningen har undersökt hur anställningsskyddet är reglerat i några andra länder, samt hur andra länders system för kompetensutveckling i arbetslivet ser ut. Utredningen har också kartlagt några förslag som tidigare lyfts fram om att reformera det svenska anställningsskyddet och förslag vad avser att främja det livslånga lärandet i Sverige. Syftet är att få inspiration och dra lärdom av hur andra har resonerat och valt att utforma systemen. Det är dessutom en del av utredningens uppdrag att beakta olika alternativ vid utformningen av förslagen. Nedan sammanfattas några av de huvudsakliga observationerna och förslagen. Mer utförliga beskrivningar finns i kapitel 11 och 12, respektive bilaga 3.

Anställningsskydd

Utifrån vår genomgång i kapitel 11 om anställningsskyddet i andra länder har några övergripande iakttagelser gjorts. Det är mycket ovanligt med lagstadgade turordningsregler, och flera länder har mer omfattande undantag från anställningsskyddet för mindre företag än vad Sverige har. I flera fall är företaget med högst 10 eller 20 anställda

¹¹ Stenberg (2019).

helt eller delvis undantagna från regleringen om anställningsskydd. Det förekommer också relativt ofta en skyldighet för arbetsgivare att betala ett avgångsvederlag vid uppsägning. Utöver avgångsvederlaget är det främst bestämmelser som förbjuder uppsägning av osakliga skäl (*eng. unfair dismissals*) som skyddar arbetstagarna. Osakliga skäl är i regel sådana som samtidigt utgör diskrimineringsgrunder, såsom ålder, kön, nationalitet, fackföreningstillhörighet, religion och sjukdom. Osakliga skäl kan jämföras med den svenska regleringen om uppsägningar av personliga skäl, även om prövningen av saklig grund av personliga skäl omfattar fler komponenter än själva den återopade grunden. En dimension där Sverige sticker ut är den kompensation som arbetsgivaren ska betala till arbetstagare om en uppsägning ogiltigförklaras. Jämfört med andra länder är kompensationen betydligt högre. Vidare är det i andra länder vanligt med begränsningar vad gäller antalet visstidsanställningar som kan följa på varandra.

I litteraturen som behandlar det svenska systemet beskrivs ofta den stora skillnaden i reglering mellan tillsvidare- och visstidsanställningar som ett av de största problemen. Med den utgångspunkten har det också lagts fram några förslag som syftar till att minska dessa skillnader. Ett sådant förslag lämnades i Långtidsutredningen (SOU 2011:11), där förslaget är att anställningsskyddet i huvudsak ska baseras på uppsägningsavgifter. Förslaget innebär att det ska finnas en avgift som arbetsgivare betalar vid uppsägning, och att denna avgift blir högre med längre anställningstid – oavsett anställningsform. Långtidsutredningen anser också att turordningsreglerna ska vara mindre styrande vid uppsägning på grund av arbetsbrist, och att de ska vara oberoende av anställningsform. Enligt förslaget bör kompetens gå före anställningstid som bedömningsgrund. I utredningen lyfts även möjligheten att begränsa antalet visstidsanställningar som kan följa på varandra.

Ett annat exempel är Glavå (2018) som gör en omfattande genomgång av vilka möjligheter det finns att förändra anställningsskyddet. Han redovisar olika alternativ som sträcker sig mellan att inte göra några förändringar alls till att göra radikala förändringar genom att bryta ned grundstrukturen i anställningsskyddslagen. Sammantaget menar Glavå att avskaffandet av kravet på saklig grund, i kombination med avgångsvederlag och en skärpning av lagstiftningen beträffande tidsbegränsade anställningar, samtidigt som hela lagen

görs semidispositiv, skulle ge parterna bättre förutsättningar att skapa egna lösningar i den mån de önskar. Han menar vidare att denna ”paketlösning” skulle innebära att det inte längre finns behov av att diskutera hur turordningsreglerna bör förändras och att distinktionen mellan uppsägning på grund av arbetsbrist och personliga skäl spelat ut sin roll.

I SOU 2012:62 Uppsägningstvistutredningen föreslogs bland annat förändringar vad gäller skadestånd vid osakliga uppsägningar. Utredningen föreslog att de normerade skadestånden som kan bli aktuella vid uppsägning av personliga skäl skulle sänkas för arbetsgivare med högst 50 anställda. Förslaget innebar att nivån reduceras med en månadslön för var femte anställd som understiger 50 anställda.

Kompetensutveckling

Det är uppenbart att det finns ett behov av vuxenutbildning och att det också finns olika åtgärder som vidtagits i olika länder för att stimulera sådan utbildning. En första sådan åtgärd är *skattelättnader eller subventioner* till arbetsgivare som ordnar utbildning för de anställda, en annan åtgärd är inrättande av *individuella utbildningskonton*, finansierade genom offentligt stöd men delvis också genom arbetsgivar- och egenfinansiering. I sammanhanget bör också nämnas förekomster av avgifter som arbetsgivare betalar till fonder som förvaltas av arbetsmarknadens parter. Enligt Stenberg (2019) kan förekomsten av statliga stöd tyda på ett marknadsmisslyckande där lönsamma investeringar inte genomförs (på grund osäkerheten vad gäller avkastningen för arbetsgivare och arbetstagare), eller åtminstone en allmän tro på att det finns investeringar med hög avkastning som inte skulle genomföras utan offentliga subventioner.¹²

Flera utmaningar har diskuterats vad gäller de olika åtgärder som vidtagits i olika länder. Återkommande utmaningar som diskuteras är att systemen tenderar att främst gynna stora arbetsgivare och individer som har en relativt stark ställning på arbetsmarknaden. Utvecklingen tycks, bland annat därför, i viss mån gå mot mer individbaserade system. En annan svårighet är att utforma system som främjar en hög kvalitet på de utbildningar som erbjuds. Ytterligare utmaningar är att ha en tillräcklig finansiering för att möjlig-

¹² Bassanini m.fl. (2007).

göra mer omfattande utbildnings- och omställningsinsatser, och i vilken grad systemen ska vara skattefinansierade. System med en hög grad av skattefinansiering blir beroende av den statliga budgeten vilket kan försämra förutsägbarheten i systemet, medan system som kräver en hög grad av självfinansiering kommer främja de individer som har de ekonomiska förutsättningarna att avsätta medel till kompetensutveckling.

I litteraturen som behandlar det svenska systemet har relativt ofta olika typer av försäkringslösningar föreslagits. Inom ramen för regeringens framtidskommission lämnade *Analysgruppen arbetet i framtiden* (2015) ett förslag till regeringen att i samråd med arbetsmarknadens parter utveckla en allmän och obligatorisk kompetensförsäkring för hela arbetsmarknaden, och i SOU 2016:85 *Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter* föreslås att en utredning om en kompetensförsäkring tillsätts. Ett konkret förslag som lämnats nyligen är HAKS (Hållbart arbetsliv genom kompetensutveckling i samverkan).¹³ Författaren föreslår att finansieringen ska liknas vid den statliga garantipensionen. Det vill säga, staten ska tillhandahålla en kompetensutvecklingsgaranti för yrkesverksamma, oavsett arbetsform, anställnings- eller sysselsättningsgrad.

13.5 Generella överväganden för utformningen av en reglering

13.5.1 Balansen mellan flexibilitet och trygghet

Turordning och kompetensutveckling

Enligt kommittédirektiven ska utredningen lämna lagförslag som innebär dels tydligt utökade undantag från turordningsreglerna i anställningsskyddslagen, dels ett stärkt ansvar för arbetsgivaren när det gäller arbetstagarnas kompetensutveckling och omställningsförmåga. Utgångspunkten är att en ökad flexibilitet för arbetsgivaren vid arbetsbrist ska ses i relation till ett utvidgat och lagreglerat ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling och omställning. Direktiven uttrycker en koppling mellan arbetsgivarens utrymme för att avgöra vilka som ska arbeta kvar efter en neddragning av personal-

¹³ Ulander-Wäman (2019). Ett liknande förslag har även presenterats av Folksam (2009).

styrkan och arbetsgivarens ansvar för att utveckla de anställdas kompetens.

Detta kan ses som en delvis ändrad syn på anställningsskyddet så som det hittills har uppfattats eller i vart fall reglerats i lagen. Skyddet ska sålunda i minskad utsträckning ta sikte på arbetstagarens rätt att vara kvar hos en viss arbetsgivare – kanske under lång tid – och i ökad omfattning ta sikte på arbetstagarens möjligheter att vara anställningsbar på arbetsmarknaden i stort. Om arbetstagaren stärker sin kompetens kan detta naturligtvis förbättra också hans eller hennes möjligheter att vara kvar hos just den aktuella arbetsgivaren vid en arbetsbrist, men då främst i kraft av arbetstagarens kompetens och inte i första hand på grund av lång anställningstid.

Även på andra sätt har perspektiven förskjutits sedan turordningsreglerna kom till. Reglerna har sin bakgrund i de struktur- och omvandlingar som skedde på 1960- och 1970-talen. Vid den tiden var det framför allt den äldre arbetskraften som hade svårt att hävda sig och därför ansågs behöva lagstiftarens särskilda skydd. De ökade kraven på flexibilitet innebär emellertid att det måste skapas nya vägar in på arbetsmarknaden för dem som i dagsläget står utanför. Det gäller dels äldre som i högre grad kan riskera att förlora jobbet, dels de som i dagsläget står utanför arbetsmarknaden. Det senare gäller främst nyanlända och i synnerhet de som har kort utbildning. Också detta bör påverka utformningen av utredningens lagförslag.

Som utredningen ser på sin uppgift måste det därtill vara möjligt att väga in de mer övergripande verkningar som reglerna får, när det gäller sådana förhållanden som företags konkurrenskraft, verksamhetens utveckling och sysselsättning för arbetskraften som helhet. Detta innebär en utmaning vid ändringar i anställningsskyddslagen som till stor del innefattar rättigheter för den enskilda arbetstagaren, låt vara att turordningsreglerna med sin semidispositiva karaktär möjliggör mer kollektiva lösningar. Angeläget är dock att sträva efter ett tydligt och förutsebart regelverk för den enskilda, även när ett mer vidsträckt synfält vägs in vid reglernas materiella utformning.

Mot den bakgrunden har det varit en central utgångspunkt för utredningen att vid den översyn av turordningsreglerna i anställningsskyddslagen som uppdraget omfattar samtidigt överväga hur arbetsgivarens ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling och omställning kan stärkas. Målet har varit att i de olika delarna hitta en

reglering som inte bara är ändamålsenlig utifrån hur arbetsmarknaden ser ut i dag utan som sammantaget också innebär en rimlig balans mellan arbetsgivarnas och verksamhetens behov av flexibilitet och arbetstagarnas behov av skydd i arbetsbristsituationer.

Kopplingen mellan turordningsreglerna och ansvaret för arbetstagarnas omställning finns också i kollektivavtalsregleringen. I den mån verksamhetens behov i kollektivavtalen tillåts få större genomslag i förhållande till de lagreglerade turordningsbestämmelserna avspeglas detta normalt i hur arbetsgivarens ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling och omställning är reglerat i omställningsavtalen.

Även om frågorna hänger samman måste det emellertid redan här konstateras att det inte är enkelt att åstadkomma någon fullständig eller orubbad balans i förhållande till det anställningsskydd som lagen innebär i dagens läge. Det är svårt att hitta några objektiva kriterier för en sådan avvägning och varje lagändring kan i någon mening sägas inverka på balansen. En ökad flexibilitet måste alltså kunna leda till materiella ändringar och ta sig nya uttryck i lagstiftningen. Från ett lagstiftande perspektiv ställer sig också de båda frågorna olika. Lagregler om turordning har i en eller annan form funnits sedan 1970-talet och bygger på vissa inarbetade begrepp och tänkesätt. Frågor om kompetensutveckling har däremot påverkat lagens uttolkning mer indirekt och har i stor utsträckning vuxit fram genom kollektivavtal och praxis på arbetsplatserna. Lagstiftning måste dock kunna ske i syfte att öka arbetsgivarens ansvar – något som kommer till direkt uttryck i direktiven – och bör i linje med det nyss sagda ses som en del av ett modernt anställningsskydd. Med ett sådant synsätt är det följdriktigt att föra in regler om kompetensutveckling i anställningsskyddslagen.

Ett modernt anställningsskydd måste alltså kunna anpassas till ett flertal olika faktorer av ett delvis annat slag än de som ursprungligen lades till grund för anställningsskyddslagen. Även om den grundläggande intressebalansen kan sägas vara densamma, måste det därför vara möjligt att på vissa punkter frigöra sig från tidigare tänkesätt och lagtekniska lösningar.

Balansen mellan flexibilitet och trygghet i förslagen enligt uppdraget i övrigt

Utöver frågan om turordning vid arbetsbrist och arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar har utredningen i uppdrag att föreslå lagändringar som innebär lägre och mer förutsägbara kostnader för arbetsgivare vid uppsägningar. Det bör vara ofrånkomligt att balansen mellan parterna i anställningsförhållandet och mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer påverkas om sådana förslag läggs fram, även om ett mål enligt kommittédirektiven ska vara att i grunden bevara den balans som finns i dag. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att undvika att en reglering som innebär lägre och mer förutsägbara kostnader för den ena parten i ett kortare perspektiv påverkar den andra partens ställning.

Arbetsgivarens kostnader måste i grunden vara kopplade till de bakomliggande materiella reglerna eller med andra ord till frågan om arbetsgivaren har haft rättsligt hållbara skäl för sin åtgärd. Samtidigt som intresset av ett skydd för anställningen är starkt och påföljderna för oriktiga uppsägningar eller avskedanden därför ska verka avhållande, måste det vara möjligt att avsluta en anställning på ett korrekt och lagenligt sätt utan att själva proceduren i sig blir orimligt betungande. Det måste också bedömas om avvägningen mellan olika beaktansvärda intressen alltid ska göras på samma sätt. Exempelvis måste det övervägas om helt samma regler ska gälla, oavsett företagets storlek.

Utredningen har i denna del tolkat kommittédirektiven som att det grundläggande skyddet mot osakliga uppsägningar ska finnas kvar, men att det ska vara mer förutsägbart för arbetsgivaren vilka kostnader som kan vara förenade med en uppsägning jämfört med i dag. Det är också en rimlig utgångspunkt att kostnaderna för en uppsägning ska vara lägre i fall där det faktiskt vid en rättslig prövning visar sig att arbetsgivaren har haft saklig grund för uppsägningen. Med en sådan utgångspunkt för utredningens överväganden bör inte den övergripande balansen mellan parterna påverkas på något orimligt eller genomgripande sätt, annat än genom att parternas förhandlingsposition i ett initialt skede i en uppsägningstvist kan påverkas.

Det övergripande syftet med att göra det mer förutsägbart att säga upp ett anställningsavtal när åtgärden har rättsligt stöd är att det

ska vara förenat med en mindre ekonomisk risk att anställa arbetstagare tillsvidare. I ett bredare perspektiv bör alltså förslag med den inriktningen i själva verket kunna innebära att fler arbetstagare får en starkare anknytning till arbetsgivaren och arbetsmarknaden jämfört med i dag.

Utredningen har därutöver i uppdrag att överväga ändringar när det gäller vad som kallas balansen i anställningsskyddet beroende på anställningsvillkor. Som kommer att utvecklas senare i detta betänkande har utredningen tolkat uppdraget som att det avser regleringen av tidsbegränsade anställningar, där syftet är att öka rörligheten in mot tillsvidareanställningar i stället för att arbetstagare fastnar i upprepade tidsbegränsade anställningar. Uppdraget i den delen bör enligt utredningens uppfattning också kunna kopplas till de förslag som läggs fram i den del som rör kostnader vid uppsägning. Eventuella förslag som innebär ett stärkt skydd för tidsbegränsat anställda kan – särskilt tillsammans med förslag om mer förutsägbara och lägre kostnader vid sakligt grundade uppsägningar – öka flödet från tidsbegränsade anställningar till tillsvidareanställningar på den svenska arbetsmarknaden. Förslag med den inriktningen kan alltså i ett bredare perspektiv uppväga eventuella förändringar i balansen mellan parterna på arbetsmarknaden som följer av utredningens förslag i övrigt.

13.5.2 En sammanhållen reglering?

Samma reglering i privat och offentlig sektor

I kommittédirektiven konstateras att anställningsskyddslagen gäller för både privat och offentlig sektor. Enligt direktiven är det viktigt att utredningens lagförslag följer den generella systematiken i anställningsskyddslagen och gäller för båda sektorerna. Det bör dock hållas i minnet att det kan finnas olika utmaningar i de olika sektorerna och att särskilda bestämmelser i till exempel regeringsformen, lagen (1994:260) om offentlig anställning, lagen (1994:261) om fullmaktsanställning och anställningsförordningen (1994:373) tar sikte enbart på offentligt anställda.

En utgångspunkt för den arbetsrättsliga lagstiftningen i Sverige har sedan anställningsskyddslagens tillkomst varit att samma lagreglering i så hög utsträckning som möjligt ska gälla för den privata

och offentliga sektorn. Den ursprungliga anställningsskyddslagen från 1974 var precis som den nu gällande anställningsskyddslagen tillämplig på arbetstagare i både privat och offentlig sektor. En viss särskild reglering av anställningen för arbetstagare i offentlig anställning fanns dock redan när anställningsskyddslagen infördes i kommunaltjänstemannalagen och statstjänstemannalagen från mitten av 1960-talet. Numera finns vissa särskilda lagregler, bland annat om uppsägning vid arbetsbrist, i lagen om offentlig anställning.

Även när medbestämmandelagen¹⁴ infördes den 1 januari 1977 var utgångspunkten att den skulle vara tillämplig på både den privata och offentliga sektorn, låt vara med viss särreglering och vissa förarbetsuttalanden om lagens tillämpning som syftade till att värna den politiska demokratin.

Det kan konstateras att den praktiska situationen skiljer sig åt ganska väsentligt mellan privat och offentlig sektor, men också mellan statlig och kommunal sektor. Det beror bland annat på att kollektivavtalsregleringen ser olika ut. Värt att notera är att det inom staten gällande TurA-S innehåller turordningsregler som härstammar från statstjänstemannalagen och sedermera anställningsförordningen. På det sättet kan det sägas att turordningsreglerna i anställningsskyddslagen aldrig har fått genomslag på det statliga området, åtminstone inte i den del regleringen handlar om att bestämma turordningskretsens omfattning.

Också när det gäller kostnaderna vid uppsägning kan det finnas anledning att diskutera hur dagens lagreglering fungerar i praktiken beroende på om det rör sig om offentlig eller privat verksamhet. En aspekt är att kommuner och regioner och flera statliga myndigheter är stora arbetsgivare och att offentlig verksamhet finansieras med skattemedel. Det bör innebära att det jämfört med åtminstone mindre privata företag normalt finns relativt stora möjligheter att hitta omplaceringsmöjligheter både vid arbetsbrist i en verksamhet och när arbetstagaren inte fungerar i verksamheten av personliga skäl.¹⁵ Blir det ändå fråga om en uppsägning kan också offentlig verksamhet, även om också sådan verksamhet självklart ska bedrivas så ekonomiskt effektivt som möjligt, vara mindre känslig för de kostnader som en uppsägningstvist kan innebära.

¹⁴ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

¹⁵ Se kapitel 10 för en genomgång av studier som bland annat undersöker sambandet mellan arbetsgivarens storlek och hur regelverket kring uppsägningar av personliga skäl uppfattas.

Också när det gäller skillnaden mellan skyddet för arbetstagare beroende på anställningsform kan konstateras att det finns skillnader i regleringen mellan framför allt den statliga sektorn och övriga sektorer på arbetsmarknaden. Anställningsskyddslagens bestämmelser gäller som utgångspunkt på det statliga området. Lagens regler om förutsättningarna för att tidsbegränsa en anställning utvidgas dock genom regleringen i anställningsförordningen och i flera specialförfattningar. Här finns alltså en författningsreglering som ger arbetsgivaren ett visst utrymme att avvika från anställningsskyddslagen som arbetsgivare inom andra sektorer behöver hitta kollektivavtalslösningar för att åstadkomma.

De nu angivna aspekterna har funnits med i bilden när utredningen har övervägt olika förslag i följande avsnitt. Inte i något fall har det dock ansetts vara nödvändigt eller önskvärt att införa en särskild reglering beroende på om anställningen finns på den privata eller offentliga delen av arbetsmarknaden.

Regleringens utformning och tillämpning beroende på verksamhetens storlek

En annan aspekt som framhålls i kommittédirektiven är att särskilt situationen för mindre företag bör beaktas när utredningen överväger vilka förslag som ska läggas fram. Det kan därför finnas anledning att något beröra hur den arbetsrättsliga lagstiftningen tillämpas beroende på ett företags storlek.

Även i detta avseende är utgångspunkten att samma lagregler gäller för alla arbetsgivare, oberoende av antalet arbetstagare och företagets storlek i övrigt. Ett av få exempel på regler som enbart gäller för företag av mindre storlek sett till antalet arbetstagare är möjligheten att undanta högst två arbetstagare från turordningen. Arbetstagares rätt att utse representanter i företagets styrelse enligt styrelserepresentationslagen¹⁶ gäller vidare bara om företaget under det senaste räkenskapsåret har sysselsatt i genomsnitt minst 25 arbetstagare. Nämnas kan också att företag som saknar anställda eller där endast familjemedlemmar är arbetstagare och ensamma ägare på visst sätt är fredade från stridsåtgärder som vidtas i syfte att träffa kollektivavtal (se 41 b § medbestämmandelagen).

¹⁶ Lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda.

Även i fall där samma arbetsrättsliga lagregler formellt är tillämpliga skiljer sig den praktiska situationen ofta åt mellan större och mindre företag. Det är betydligt vanligare att företag med få anställda inte har kollektivavtal. Det innebär att den arbetsrättsliga lagstiftningen oftare tillämpas fullt ut i mindre företag, medan större företag vanligtvis tillämpar kollektivavtal vars reglering innebär en anpassning av lagens regler utifrån branschens och verksamhetens behov. Saknas kollektivavtal finns inte heller någon möjlighet att i det enskilda fallet avtala om exempelvis en annan turordning än den som följer av en strikt tillämpning av anställningsskyddslagen.

I fråga om kostnaderna vid uppsägning från arbetsgivarens sida kommer också regleringen vanligen att slå olika mot företag beroende på deras storlek. Företag med färre anställda är normalt känsligare för de kostnader som kan uppstå vid en tvist om giltigheten av en uppsägning jämfört med större företag och mindre företag kan även ha svårare att hantera följderna av en ogiltigförklaring.

13.5.3 Lagreglering i förhållande till kollektivavtalssystemet

Den svenska arbetsmarknadsmodellen kännetecknas av ett samspel mellan lagstiftning och kollektivavtal. Utgångspunkten för modellen är att de villkor som ska gälla på arbetsmarknaden regleras genom kollektivavtal mellan parterna inom olika sektorer och branscher på arbetsmarknaden. I vissa fall har dock lagstiftaren ansett det vara befogat med lagreglering för att värna den enskilda arbetstagarens skydd i anställningen och ge henne eller honom vissa rättigheter i förhållande till arbetsgivaren. Vissa mer grundläggande bestämmelser i lagstiftningen är tvingande, vilket innebär att de inte går att avtala bort genom någon form av avtal. Ett exempel på det är kravet på saklig grund för uppsägning i anställningsskyddslagen.

Andra regler, exempelvis de om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist i anställningsskyddslagen, är semidispositiva. Det innebär att reglerna kan avtalas bort och ersättas med annan eller kompletterande reglering i kollektivavtal. I vissa fall krävs att kollektivavtalsvillkoret på arbetstagersidan ska ha ingåtts eller godkänts av en central organisation för att vara giltigt.

Det finns runt 680 centrala kollektivavtal som reglerar arbets- och anställningsvillkoren på svensk arbetsmarknad. Kollektivavtalen

har generellt en hög täckningsgrad och flertalet innehåller bestämmelser på områden som utredningen har i uppdrag att se över.

Hur kollektivavtalen ser ut på områden där det också finns lagreglering beror ofta på hur lagen är utformad. Inte sällan är det i själva verket så att utformningen av lagbestämmelser inom arbetsrätten i sig åtminstone delvis har ett syfte att vara kollektivavtalsdrivande. Att kollektivavtal träffas i tillräckligt hög utsträckning är en förutsättning för att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska fungera på ett tillfredsställande sätt.

Lagbestämmelser på områden där kollektivavtal kan träffas med giltig verkan bildar ofta utgångspunkt för förhandlingar. Om tillämpningen av en lagbestämmelse innebär en nackdel för den ena parten kan den parten vilja avtala om en avvikande reglering och får då tillmötesgå något krav från motparten. Lagstiftningen i sig kan i sådana fall ha fått sin materiella utformning utifrån att den just ska bilda utgångspunkt för förhandlingar om kollektivavtalsinnehåll och vara drivande mot att kollektivavtal träffas.

Lagen anger alltså startpunkten för förhandlingarna och innebär att endera sidan får det största incitamentet att försöka nå en lösning genom kollektivavtal. Bland annat på så sätt kan lagstiftaren jämna ut en antagen skillnad i styrkeförhållandet mellan parterna för att skapa den balans i förhandlingarna som lagstiftaren åsyftar.

Turordningsreglerna i anställningsskyddslagen är ett exempel på sådan lagstiftning. Genom lagregleringen sätts en ordning som ska gälla om inte något annat överenskomms mellan parterna antingen i ett kollektivavtal med generella turordningsregler eller i ett kollektivavtal med avtalsturlista. Från arbetsgivarhåll har framförts att en tillämpning av lagregleringen i princip alltid leder till ett dåligt resultat utifrån verksamhetens behov. Regleringen innebär att arbetsgivaren måste betala för att komma till ett resultat som innebär att verksamheten kan drivas vidare på ett effektivt sätt.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen bland annat lägga fram förslag som i praktiken leder till en större flexibilitet för arbetsgivare i arbetsbristsituationer och till lägre kostnader vid uppsägning av särskilt personliga skäl. Särskilt mindre företags situation ska beaktas. Enligt utredningens uppfattning bör de förslag som läggs fram inom ramen för uppdraget mot den bakgrunden vara utformade på ett sätt som allmänt sett leder till de resultat som ska eftersträvas enligt kommittédirektiven. Regleringen bör vara utformad så att den

ger ändamålsenliga resultat även i situationer där det inte finns kollektivavtal, samtidigt som den i så hög grad som möjligt ska gynna tillkomsten av kollektivavtal. En utgångspunkt som kommer till uttryck i kommittédirektiven är nämligen att balansen mellan arbetsmarknadens parter ska värnas och att möjligheten att reglera frågor om villkoren för anställningen i kollektivavtal ska bibehållas.

Det ska erinras om att också behovet av ett skydd för arbetstagare mot godtycke vid bland annat uppsägningar samt behovet av en rättssäker hantering av uppsägningstvister ska beaktas när utredningen överväger utformningen av förslag. Detta bör förutsätta att lagtexten bygger på uttryck som kan läggas till grund för en objektiv prövning, ytterst i domstol, men som i möjligaste mån underlättar rättsliga bedömningar av parterna och därmed uppgörelser genom förlikning.

Den arbetsrättsliga lagstiftningen i Sverige innehåller ett antal begrepp och kriterier som lämnar ett relativt stort utrymme för tolkning. Flera lagbestämmelser innehåller exempelvis moment där det ska göras en skälighetsbedömning av framför allt arbetsgivarens agerande eller skyldighet att agera på ett visst sätt. Inom ramen för utredningens uppdrag kan man konstatera att framför allt turordningsbestämmelserna i anställningsskyddslagen innehåller begrepp som kan vara svårtolkade, exempelvis driftsenhet, kollektivavtalsområde, ort och tillräckliga kvalifikationer.

Det finns enligt utredningens uppfattning anledning att vid arbetet med att ta fram författningsförslag särskilt överväga om de nuvarande begreppen i 22 § anställningsskyddslagen bör behållas eller om de bör ersättas med andra begrepp och kriterier som är mer ändamålsenliga på dagens arbetsmarknad. Det bör dock läggas stor vikt vid att det finns en rikhaltig praxis angående innebörden av begreppen och att de är väl inarbetade i rättssystemet. Nya eller alltför ändrade begrepp kan förväntas leda till ett ökat antal tvister, åtminstone under en övergångsperiod.

Utformningen av den nuvarande regleringen har inneburit att rättsläget till stora delar har fastställts genom rättspraxis utifrån tolkningen av ganska allmänna begrepp i lagen. Reglerna har varit och är föremål för tvist men har å andra sidan inneburit att regleringen genom rättsutvecklingen i praxis i viss mån har kunnat anpassas till ändrade förhållanden.

Frågan om turordning tas också ofta upp i kollektivavtal. En kollektivavtalsreglering, som i huvudsak brukar handla om hur turordningskretsen ska bestämmas inom avtalsområdet, innebär att parterna själva förfogar över hur olika situationer ska hanteras. Man förfogar också i princip själva över hur regleringen ska tolkas. Först vid oenighet om hur det egna kollektivavtalet ska tillämpas i en viss situation aktualiseras en rättslig prövning i domstol eller skiljenämnd.

Referenser

- Analysgruppen för arbetet i framtiden (2015), "Arbetet i framtiden", Slutrapport.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), "Tudelningen på arbetsmarknaden".
- Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., De paola, M. och Leuven, E. (2007), "Workplace training in Europe", I (G. Brunello, P. Garibaldi och E. Wasmer, red.), *Education and Training in Europe*, s. 143–289, Oxford: Oxford University Press.
- Bender, G. och Mörtvik, R. (2018), "Kompetenspyramiden – fler som jobbar ska kunna studera", Arena ide.
- Boeri, T. och Garibaldi, P. (2019), "A tale of comprehensive labor market reforms: Evidence from the Italian jobs act", *Labour Economics*, Vol. 59, s. 33–48.
- Cahuc, P. (2011), "Det svenska anställningsskyddet", Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2011.
- Cahuc, P., Charlot, O., Malherbet, F., Benghalem, H. och Limon, E. (2020). "Taxation of temporary jobs: Good intentions with bad outcomes". *The Economic Journal*, Vol. 130(626), s. 422–445.
- Cunha, F. och Heckman, J. (2007), "The economics of Human Development – the Technology of Skill Formation", *American Economic Review*, 14(2), s 421–435.
- Folksam (2009), "Kompetensutvecklingsförsäkring – en pusselbit som saknas i det livslånga lärandet"
- Glavå, M. (2018), *Vägval för anställningsskyddet*, Bokförlaget Korpen.
- Kahn, L. (2007), "The Impact om Employment Protection Mandates on Demographic Temporary Employment Patterns: International Microeconomic Evidence", *Economic Journal* 117.
- Martins, P. S. (2009), "Dismissal for Cause: The Difference that Just Eight Paragraphs Can Make", *Journal of Labor Economic*, Vol. 27(2), s. 257–279.
- OECD (2019), "Employment outlook", Paris.
- Prop 2019/20:1, "Budgetpropositionen för 2020", regeringen.
- SCB (2018), "Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning", Temarapport 2018:1 utbildning.

SOU 2000:119, "Individuellt kompetenssparande, IKS – med start år 2002".

SOU 2011:11, "Långtidsutredningen 2011".

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

SOU 2016:85, "Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra tema rapporter. Digitaliseringskommissionen".

SOU 2019:5, "Tid för trygghet".

Stenberg, A. (2019), "Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster?", Långtidsutredningen 2019, Bilaga 8.

Ulander-Wänman, C. (2019), "Hållbart arbetsliv genom kompetensutveckling i samverkan – HAKS", Arenaidé.

14 Ändrade turordningsregler

14.1 Övergripande om uppdraget

Enligt kommittédirektiven¹ ska utredningen lämna förslag om hur undantagen från turordningsreglerna kan utökas för att öka arbetsgivarnas flexibilitet. Undantagen från turordningsreglerna bör vara konkreta och utformas på ett sätt som inte hämmar företagens benägenhet att anställa och som inte innebär tillväxtbarriärer för företag. Vid utarbetandet av förslagen bör utredningen särskilt beakta mindre företags möjligheter att behålla rätt kompetens. Vidare ska beaktas arbetstagares möjlighet att inte enbart bedömas utifrån anställningstid utan i högre grad efter sin kompetens. Det anges att uppdraget omfattar hela 22 § anställningsskyddslagen², däribland reglerna om utformningen av turordningskretsar.

Direktiven utgår från att systemet med turordningsregler vid uppsägning på grund av arbetsbrist ska finnas kvar, men lämnar det öppet att i ett bredare perspektiv diskutera olika alternativ för hur reglerna kan förändras. Målet ska vara att hitta en reglering som är ändamålsenlig i förhållande till hur dagens arbetsmarknad ser ut.

14.2 Övergripande om behovet av lagändringar och faktorer att ta hänsyn till

14.2.1 Kommittédirektiven

Enligt kommittédirektiven medför utmaningarna på dagens arbetsmarknad att både arbetsgivarnas och arbetstagarnas förutsättningar och behov har förändrats. En utmaning som framhålls i direktiven är den allt mer tudelade arbetsmarknaden, mellan personer som har

¹ Se bilaga 1.

² Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

yrkeserfarenhet och längre utbildning och personer utan yrkeserfarenhet och med kort utbildning. Trots en stor efterfrågan på arbetskraft hamnar många personer varaktigt utanför arbetsmarknaden. Grupper som särskilt lyfts fram i direktiven är unga och nyanlända. I direktiven poängteras att det behövs fler vägar in på arbetsmarknaden för dessa grupper.

En annan utmaning är den ständigt pågående och snabba strukturomvandlingen, som gör att både arbetstagares och arbetsgivares förutsättningar och behov ständigt förändras.

Mot den bakgrunden ska ett mål med utredningens förslag sammantaget vara att främja företagets produktivitet och konkurrensförmåga och att rörligheten på arbetsmarknaden ökar. Dagens arbetsmarknad präglas enligt kommittédirektiven av ett större behov av både flexibilitet och rörlighet jämfört med när anställningsskyddet infördes. Arbetstagarnas trygghet på dagens arbetsmarknad utgörs i ökande utsträckning i praktiken av att individens kunskaper och kompetens motsvarar vad som efterfrågas på arbetsmarknaden.

14.2.2 Effekter av tvåundantaget

Det finns ett flertal studier som har undersökt effekten av det så kallade tvåundantaget som infördes 2001 (22 § andra stycket första meningen anställningsskyddslagen). Studierna ger oss information om vilka effekter som kan uppstå vid en ändring av turordningsreglerna som innebär en större flexibilitet för arbetsgivaren. Syftet med reformen var att öka små företags möjligheter att behålla nyckelpersoner, som annars riskerade att bli uppsagda, vid arbetsbrist. Sammantaget ger studierna stöd för att tvåundantaget har lett till att både nyanställningar och uppsägningar har ökat, men att den totala effekten på sysselsättningen har varit nära noll. Att rörligheten ökar är dock i sig viktigt. En ökad rörlighet innebär en bättre anpassningsförmåga till förändringar i ekonomin. Är ekonomins anpassningsförmåga god flyttas resurser i form av arbetskraft och kapital relativt enkelt från krympande till växande verksamheter. En god anpassningsförmåga är alltså en förutsättning för att omvandlingen ska leda till ökat välstånd i samhället. En ökad rörlighet på arbetsmarknaden kan också underlätta för grupper som saknar ett arbete att etablera sig på arbetsmarknaden. Vidare indikerar studierna att

individens produktivitet ökade, liksom företags benägenhet att anställa personer med lägre kvalifikationer.

En slutsats som dras i studierna är att det krävs utökade undantag från turordningsreglerna för att tydligare öka arbetsgivares benägenhet att anställa personer som har en svagare ställning på arbetsmarknaden. De effekter som observeras i studierna gäller främst företag med fem eller färre anställda.

Ytterligare en fråga som har undersökts i förhållande till två-undantaget är om det har medfört tillväxtbarriärer i den meningen att företag med tio anställda låter blir att anställa, eftersom undantagsmöjligheten då faller bort. Olika studier finner här olika resultat, och det är därför svårt att dra några säkra slutsatser.

Med utgångspunkt i genomgången av nationalekonomisk forskning och beskrivningen av arbetsmarknaden finns det flera faktorer att ta hänsyn till vid utformningen av förslag till lagändringar (se kapitel 3 och 4). Det handlar om hur produktivitet, tillväxt och sysselsättning påverkas samt om olika gruppers möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det handlar också om individens trygghet i termer av skydd mot osakliga uppsägningar och anställningsbarhet på en arbetsmarknad som kännetecknas av ständiga strukturella förändringar.

14.3 Turordningsreglernas funktion och syfte

De grundläggande tankarna bakom turordningsreglerna är att den som har varit anställd länge hos en viss arbetsgivare har arbetat upp ett starkare anställningsskydd och att den som är äldre kan ha svårt att finna ett nytt arbete. Reglerna uttrycker också en lättförklarlig och lättillämpad norm som inte i sig föranleder att uppsägningen är till nackdel för arbetstagaren när han eller hon ska söka ett nytt arbete.

Det är emellertid knappast hållbart att alltjämt låta dessa tankar få fullt genomslag när reglerna ska ses i ljuset av utvecklingen och de krav som ställs på en modern arbetsrätt. Sålunda måste det finnas utrymme att överväga om kompetens ska ges större betydelse i förhållande till anställningstid, om reglerna hindrar vissa gruppers inträde på arbetsmarknaden och om de påverkar förutsättningarna för att utveckla och ställa om en verksamhet.

Turordningsreglerna har inte heller enbart fått den tillämpning som mer direkt följer av reglerna, och de har kommit att spela en delvis annan roll. Genom att avsteg kan ske genom kollektivavtal har reglerna i många fall kommit att fylla funktionen att bilda utgångspunkt för förhandlingar snarare än att uttrycka den regel som tillämpas. I framför allt mindre företag, som mer sällan är bundna av kollektivavtal, kan dock situationen vara en annan.

Att det finns turordningsregler får åtminstone delvis anses ha att göra med den uppdelning som görs i lagen mellan uppsägningar av personliga skäl och på grund av arbetsbrist. Skyddet för arbetstagare mot uppsägning av personliga skäl är starkt och kan bli föremål för en prövning i domstol. Det är arbetsgivaren som har bevisbördan för de omständigheter som åberopas till stöd för den rättsliga bedömningen att en uppsägning är sakligt grundad av skäl hänförliga till arbetstagaren personligen.

När det gäller uppsägningar på grund av arbetsbrist, det vill säga uppsägningar som – enkelt uttryckt – har sin grund i ändrade organisatoriska eller ekonomiska förutsättningar hos arbetsgivaren, gäller närmast det motsatta förhållandet. I sådana fall är det i princip arbetsgivaren själv som, efter förhandlingar med berörda fackliga organisationer, bestämmer om och hur verksamheten ska förändras och som därmed förfogar över arbetsbristbegreppet. Vid en domstolsprövning av om uppsägningen har varit sakligt grundad enligt 7 § anställningsskyddslagen görs normalt ingen överprövning av de företagsekonomiska eller andra skäl som arbetsgivaren har anfört som bakgrund till att en arbetsbristuppsägning har behövt ske.

I ett system där arbetsgivaren som utgångspunkt förfogar över frågan om saklig grund för uppsägning på grund av arbetsbrist skulle arbetstagarnas skydd mot uppsägning av personliga skäl i princip förlora sin betydelse, såvida det inte finns andra regler som begränsar arbetsgivarens möjlighet att fritt välja vilken eller vilka arbetstagare som slutligt berörs av en arbetsbrist.

Utredningens genomgång i kapitel 11 visar att det i andra länder är ovanligt med lagstadgade turordningsregler liknande de som finns i Sverige. Flera länder har också fler och mer omfattande undantag för små företag från tillämpningen av anställningsskyddsreglerna generellt jämfört med Sverige. Skyddet för arbetstagarna är i sådana fall i stället ofta begränsat till att förbjuda uppsägning av osakliga skäl. Exempel på osakliga skäl kan vara sådana som samtidigt utgör

diskrimineringsgrund, exempelvis ogrundade skäl hänförliga till ålder, kön, nationalitet, fackföreningstillhörighet, religion och sjukdom.

En skillnad i förhållande till Sverige är dock att arbetsgivare i de länder som utredningen har undersökt normalt inte på samma sätt som enligt svensk rätt förfogar över frågan när det föreligger en sådan arbetsbrist i verksamheten som motiverar uppsägningar. Det kan också konstateras att det i andra länder i stället för ett starkt skydd att få stanna kvar i sin anställning hos arbetsgivaren finns system med avgångsvederlag eller motsvarande ersättning till arbetstagare som sägs upp.

Vid utformningen av turordningsreglerna är det centrala sålunda att göra de anpassningar till dagens förhållanden som kan anses påkallade utan att urholka anställningsskyddet vid uppsägningar av personliga skäl. Det är också en given utgångspunkt att lagreglerna ska kunna sättas åt sidan genom kollektivavtal och att lösningar av det slaget inte ska försvåras. Även om det bör finnas incitament att träffa kollektivavtal är det värt – inte minst med tanke på mindre, ej kollektivavtalsreglerade arbetsplatser – att sträva efter regler som i sig uttrycker en lämplig ordning mer än att vara utgångspunkt för förhandlingar.

14.4 Några utgångspunkter utifrån dagens förhållanden

Turordningsreglernas funktion i dagens anställningsskydd är alltså främst att bilda utgångspunkt för förhandlingar och att motverka godtycke. Reglernas konstruktion innebär att äldre arbetstagare har större chans att få ha kvar sin anställning vid en arbetsbrist än yngre arbetstagare. Det följer indirekt av att äldre arbetstagare ofta har hunnit upparbeta en längre anställningstid än yngre arbetstagare men också uttryckligen av att en arbetstagare med högre ålder har företräde till fortsatt anställning framför yngre arbetstagare med samma anställningstid.

Det ska noteras att äldre arbetstagare på motsvarande sätt gynnas i förhållande till yngre arbetstagare också enligt andra regler än de som rör turordning. Ett exempel på det är bestämmelserna om uppsägningstid i 11 § anställningsskyddslagen, där längre anställ-

ningstid också ger rätt till längre uppsägningstid. Nämnas kan också att nivåerna på vilka skadestånd som kan bli aktuella i fall där arbetsgivaren har fattat beslut som strider mot lagen på visst sätt är beroende av arbetstagarens anställningstid, se avsnitt 8.5.

I dagens läge finns ett större behov av flexibilitet för företag och offentliga verksamheter än när anställningsskyddslagen infördes i mitten av 1970-talet. En annan utgångspunkt är att behoven på arbetsmarknaden ser annorlunda ut, där vägen in i arbete för andra grupper på arbetsmarknaden, särskilt unga och nyanlända, står i fokus. En tredje utgångspunkt är att det också från den enskilda arbetstagarens utgångspunkt kan vara av intresse att vid en arbetsbrist kunna konkurrera om kvarvarande arbete med sin kompetens snarare än genom sin anställningstid.

Studier visar att möjligheten för mindre företag att undanta högst två arbetstagare från turordningen har lett till att både nyanställningar och uppsägningar har ökat. Den totala effekten på sysselsättningen har varit nära noll, men studierna indikerar att individers produktivitet har ökat, liksom företags benägenhet att anställa personer med svagare förankring på arbetsmarknaden. Ett rimligt antagande är att utökade möjligheter att ta undan arbetstagare från turordningen skulle få ytterligare konsekvenser i den riktningen. Detta diskuteras mer utförligt i kapitel 19.

Det är dock alltjämt viktigt att ta hänsyn till arbetstagarnas skydd mot godtycke i situationer där arbetsgivaren åberopar arbetsbrist som grund för att personal ska sägas upp. Det bör dock i det sammanhanget noteras att det sedan anställningsskyddslagen kom till har införts annan lagstiftning som syftar till att skydda arbetstagare från bland annat uppsägningar som grundas på ovidkommande skäl. Särskilt kan pekas på diskrimineringslagen (2008:567), som förbjuder åtgärder från arbetsgivarens sida som innebär diskriminering av arbetstagaren utifrån ett antal uppräknade grunder, nämligen kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

I den arbetsrättsliga ledighetslagstiftningen finns också skydd mot bland annat uppsägning av arbetstagare av skäl som har koppling till att arbetstagaren har utnyttjat någon rättighet enligt lagen.

Det finns i medbestämmandelagen³ och förtroendemannalagen⁴ ett skydd mot exempelvis uppsägning av en arbetstagare på grund av att han eller hon har anslutit sig till en arbetstagarorganisation eller agerat i egenskap av facklig företrädare. Nämnas kan också att det sedan 2016 finns ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.⁵

Inte sällan gäller, uttryckligen enligt lag eller Arbetsdomstolens praxis, så kallad omvänd bevisbörda i de angivna situationerna. Det innebär att det är tillräckligt för arbetstagaren att göra sannolikt eller antagligt att arbetsgivarens beslut har skett i något förbjudet syfte. Det är därefter arbetsgivaren som har att visa att åtgärden, trots detta, inte har vidtagits i ett sådant syfte. Denna omvända bevisbörda kan vara av särskild betydelse när den påstått missgynnande åtgärden från arbetsgivarens sida är uppsägning med hänvisning till arbetsbrist, eftersom det i sådana fall normalt inte ställs några krav på bevisning när det gäller skälen bakom arbetsbristen som sådan.

Det finns alltså ett mindre utrymme för godtyckliga beslut från arbetsgivaren vid sidan av turordningsreglerna än när de infördes. Turordningsreglerna förhindrar dock alltjämt att arbetstagare vid en arbetsbrist sägs upp av skäl som har att göra med hans eller hennes person utan att det handlar om omständigheter som omfattas av annan skyddsåtgärdsstiftning.

14.5 Hur tillämpas turordningsreglerna i dag?

14.5.1 Kollektivavtal reglerar ofta turordning men gäller inte för alla

Som utredningen har beskrivit i avsnitt 6.2 förekommer ett stort antal kollektivavtal med turordningsbestämmelser. Framför allt är det frågan om hur turordningskretsen bestäms som avviker i förhållande till anställningsskyddslagens regler. Principen sist in först ut och kravet på tillräckliga kvalifikationer för fortsatt anställning tillämpas i regel även inom ramen för kollektivavtalslösningarna.

³ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

⁴ Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

⁵ Se lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

Kollektivavtalen tillåter oftast att parterna lokalt kommer överens om en annan turordning än den som följer av en tillämpning av kollektivavtalet och anställningsskyddslagen, så kallade avtalsturlistor. I vissa avtal framgår uttryckligen att verksamhetens behov ska beaktas när sådana avtalsturlistor upprättas.

På arbetstgarsidan är täckningsgraden för kollektivavtalen totalt sett hög, men omkring 500 000 arbetstagare täcks inte av något kollektivavtal. På arbetsgivarsidan är en majoritet inte bunden av något kollektivavtal. Det gäller främst företag med få anställda. Avsaknaden av kollektivavtal innebär att anställningsskyddslagens turordningsregler tillämpas fullt ut. Att det inte finns kollektivavtal eller kanske ens facklig närvaro på arbetsplatsen innebär också att det inte är möjligt att avtala om en annan turordning än den som följer av en tillämpning av lagen.

14.5.2 Inställningen till reglerna hos arbetsmarknadens parter

Från arbetsgivarhåll har anförts att en ren tillämpning av turordningsreglerna på dagens arbetsmarknad i princip aldrig leder till ett bra resultat för verksamheten. Regleringen fungerar snarare som en utgångspunkt för förhandlingar med berörda arbetstagarorganisationer om hur arbetsbristen ska hanteras, där arbetsgivaren får betala för att nå en lösning som är acceptabel utifrån verksamhetens behov. En sådan betalning kan exempelvis bestå i avgångsvederlag eller förlängd uppsägningstid. I vilken utsträckning verksamhetens behov har varit styrande för resultatet är en i viss mån omdiskuterad fråga.

Från arbetstagarhåll har anförts att turordningsreglernas praktiska tillämpning varierar beroende på sektor och bransch. När det gäller tjänstesektorn uppges turordningstvister i domstol vara mycket ovanliga och inom privat sektor är det vanligt att det träffas avtalsturlistor med avvikelser från hur turordningen enligt lag skulle falla ut. I den mån tvister om turordningsreglerna uppkommer handlar de enligt arbetstgarsidans uppfattning i stor utsträckning om frågan om arbetstgaren har tillräckliga kvalifikationer för fortsatt arbete. Redan tillämpningen av dagens turordningsregler innebär att arbetstgarna i praktiken konkurrerar med sin kompetens snarare än sin anställningstid, något som också bekräftas i forskning

och doktrin. I praktiken har anställningstiden fått en marginell betydelse för anställningsskyddet vid arbetsbristuppsägningar sett i relation till betydelsen av kravet på tillräckliga kvalifikationer.

14.5.3 Inställningen till reglerna enligt forskning och annat kunskapsunderlag

Av den arbetsrättsliga forskning och annat kunskapsunderlag som utredningen har gått igenom framgår att det råder delade meningar i fråga om anställningsskyddets utformning i Sverige utgör ett reellt hinder för arbetsgivarna mot att behålla nödvändig kompetens inom organisationen vid driftsinskränkningar (se kapitel 4 och 10). En skiljelinje tycks gå mellan hur den arbetsrättsliga forskningen tolkar rättspraxis och hur framför allt företrädare för de mindre företagen uppfattar situationen. Den arbetsrättsliga forskningen visar sammantaget att det finns utrymme för arbetsgivare att i förhållandevis hög grad påverka vilka som ska sägas upp vid driftsinskränkningar. Dock är ofta möjligheten att avvika från turordningsreglerna förknippad med kostnader. Dessa kostnader är dock inte reglerade vare sig i lag eller kollektivavtal och det är därmed svårt för arbetsgivare att kunna förutse hur höga kostnaderna kan komma att bli. Företrädare för de mindre företagen upplever å andra sidan ofta problem med att behålla rätt kompetens vid uppsägningar på grund av arbetsbrist.

Det har från vissa håll framförts att skillnaden i uppfattning om möjligheten att behålla nödvändig kompetens i verksamheten kan bero på bristande kunskap om hur anställningsskyddslagen tillämpas i praktiken. Dessutom kan små företag ofta ha mindre resurser att betala kostnaden för att frångå turordningsreglerna medan större företag kan ha bättre förutsättningar att göra det.

En annan skiljelinje kan dras mellan arbetsgivare som i första hand sysselsätter tjänstemän och de som i första hand sysselsätter arbetare. När det gäller tjänstemän tycks uppfattningen vara att det går förhållandevis lätt att komma överens och att kompetens är en viktig faktor för att avgöra vem som ska vara kvar i en arbetsbrist-situation. Det tycks också vara så att avtalen på tjänstemannasidan inom privat sektor i högre grad avviker från anställningsskyddslagen än vad arbetaravtalen i sektorn gör.

14.6 Ytterligare om uppdraget och dispositionen

Uppdraget i den del som handlar om turordningsreglerna är relativt brett. En utgångspunkt är att det alltjämt ska finnas turordningsregler – kopplade till anställningstid – som ska tillämpas vid uppsägning på grund av arbetsbrist. I övrigt lämnar direktiven det öppet att diskutera de gällande turordningsreglernas beståndsdelar och överväga om det finns skäl att göra några förändringar. Det kan röra sig om redaktionella ändringar i syfte att förbättra strukturen på turordningsbestämmelserna. Det kan också handla om att diskutera lämpligheten i de kriterier som i dag används för att avgöra hur turordningskretsen bestäms och vilka arbetstagare i kretsen som slutligt ska sägas upp på grund av arbetsbrist. I det följande redogörs för utredningens överväganden och förslag i den delen. Utredningen kommer i kapitlet också att behandla frågan om tydligt utökade undantag från turordningen.

14.7 En ny struktur på turordningsbestämmelserna

Förslag: I 22 § anställningsskyddslagen ska anges att arbetsgivare vid uppsägning på grund av arbetsbrist ska följa en turordning enligt bestämmelserna i ett antal nya paragrafer.

Turordningsbestämmelserna ska alltjämt vara semidispositiva.

Turordningsbestämmelserna i 22 § anställningsskyddslagen är i dag indelade i fyra stycken. Paragrafens första stycke anger att arbetsgivaren vid uppsägning på grund av arbetsbrist ska iaktta en turordning som bestäms enligt de kriterier som anges i paragrafens andra till fjärde stycke. Andra stycket anger arbetsgivarens möjlighet att undanta arbetstagare från turordningen. Det tredje stycket behandlar hur arbetstagarna ska delas in i turordningskretsar. Vilka arbetstagare i respektive turordningskrets som har företräde till fortsatt anställning utifrån kriterierna anställningstid och tillräckliga kvalifikationer framgår av fjärde stycket.

Paragrafen måste redan i dagsläget betecknas som lång och relativt svår att tränga igenom. Bestämmelserna kan också behöva byggas ut med anledning av de ändringar som utredningen överväger. En

uppdelning bör därför göras i flera paragrafer som följer närmast efter 22 §.

Som angetts i det föregående ska huvudregeln om turordning efter anställningstid fortsatt gälla. Det finns inte heller skäl att överväga om lagens turordningsbestämmelser framöver ska tillämpas vid andra uppsägningar än sådana som sker på grund av arbetsbrist. Den föreslagna 22 § anställningsskyddslagen bör därför, med viss redaktionell ändring, motsvara bestämmelsen i dess nuvarande första stycke. Den närmare tillämpningen och undantagen bör sedan regleras genom de följande, nya paragraferna.

Utredningen har övervägt om det finns skäl att förtydliga att arbetstagare med anställningar som inte kan avslutas genom uppsägning inte ska omfattas av turordningen. Det är en punkt som är något oklar i 22 § anställningsskyddslagen i dag. Bestämmelsen anger bara att en viss turordning ska följas i situationer där arbetsgivaren står inför att säga upp en eller flera arbetstagare på grund av arbetsbrist. Att exempelvis en arbetstagare med en icke uppsägningsbar visstidsanställning i praktiken inte kommer att beröras av en tillämpning av turordningsreglerna följer såvitt utredningen kan se egentligen bara av att arbetsbrist inte är en giltig grund för att avsluta anställningen i förtid.

Enligt utredningens uppfattning brister möjligen logiken i regleringen något. Det finns dock inget som tyder på att regleringen har givit upphov till några tillämpningssvårigheter. Utredningen föreslår därför inte någon justering av 22 § anställningsskyddslagen i den delen.

Turordningsreglerna i anställningsskyddslagen enligt dess nuvarande lydelse är semidispositiva, det vill säga det är möjligt att avvika från regleringen genom kollektivavtal under de förutsättningar som anges i 2 § tredje stycket anställningsskyddslagen. Det bör under samma förutsättningar vara möjligt att avvika även från de i detta betänkande föreslagna turordningsbestämmelserna.

14.8 Justerade regler om turordningskretsen

Förslag: Det ska i lagen anges att turordningen ska fastställas inom turordningskretsar. Har arbetsgivaren flera driftsenheter ska varje driftsenhet vara en turordningskrets. Till turordningskretsen ska i sådana fall höra de arbetstagare som utför huvuddelen av sitt arbete vid driftsenheten. Annars ska alla arbetsgivarens arbetstagare höra till en och samma turordningskrets.

Är eller brukar arbetsgivaren vara bunden av kollektivavtal ska varje avtalsområde vara en turordningskrets. Om arbetsgivaren har flera driftsenheter ska varje avtalsområde inom driftsenheten vara en turordningskrets.

Möjligheten för arbetstagarorganisationer att inom avtalsområdet begära sammanläggning av driftsenheter för gemensam turordning ska tas bort.

14.8.1 Begreppet driftsenhet bör användas även fortsättningsvis

Genom en tillämpning av 22 § andra stycket anställningsskyddslagen bestäms vilka arbetstagare – utöver de som har undantagits eller av andra skäl inte omfattas av turordningsreglerna – som ska konkurrera med varandra om fortsatt anställning vid en arbetsbrist. Lagtexten i dag bygger på att den driftsenhet arbetstagaren arbetar vid avgör vilken turordningskrets han eller hon kommer att tillhöra. Har arbetsgivaren kollektivavtal ska ytterligare indelning inom driftsenheten göras utifrån det arbete som arbetstagaren utför.

Det kan ifrågasättas om begreppet driftsenhet är ändamålsenligt på dagens arbetsmarknad. Jämfört med när anställningsskyddslagen kom till är det vanligare att arbetstagaren inte utför sitt arbete på någon bestämd plats eller på en plats som i sig kan ses som en egen organisatorisk enhet. Det är belysande att det krävdes en lagändring under tidigt 2000-tal för att åstadkomma att en arbetsplats som arbetstagaren har i den egna bostaden inte bildar en egen driftsenhet och därmed inte heller en särskild turordningskrets.

Det har länge diskuterats om ett mer organisatoriskt synsätt borde få genomslag på indelningen i turordningskretsar (se exempelvis SOU 1993:32 s. 485 ff.). En och samma driftsenhet kan in-

begripa ganska olikartade verksamheter, och en gemensam turordning ter sig nog i sådana situationer som mindre ändamålsenlig ur såväl arbetsgivarens som arbetstagarnas perspektiv. En indelning som är anpassad till en viss verksamhets organisering är dock svår att lägga till grund för en generell reglering i lag. Kopplingen till en verksamhet hos arbetsgivaren, till resultatansvar eller till något liknande förhållande kan komma att se mycket olika ut i skilda verksamheter och föranleda tolkningssvårigheter. Det är också svårt att se några mer omedelbara eller påtagliga vinster med en sådan ordning.

Begreppet driftsenhet är väletablerat och det finns en omfattande praxis från Arbetsdomstolen om hur begreppet ska förstås. Av dessa skäl bedömer utredningen att det alltså är lämpligt att begreppet driftsenhet används för att göra den organisatoriska avgränsningen.

Det finns dock skäl att modernisera lagtexten något så att den enligt utredningens uppfattning bättre avspeglar hur begreppet driftsenhet fungerar och bör fungera på dagens arbetsmarknad. Det bör ske genom att ange att arbetstagare som utför huvuddelen av sitt arbete vid en viss av arbetsgivarens driftsenheter turordningsmässigt ska anses höra till den driftsenheten. På så sätt ger lagtexten vägledning om vad som ska gälla i fall där en arbetstagare inte utför allt sitt arbete på en och samma arbetsplats eller driftsställe.

14.8.2 Indelningen i kollektivavtalsområden bör bibehållas

Det är inte alltid enkelt att avgöra till vilket kollektivavtalsområde ett visst arbete hör. Att turordningskretsen som i dag ska bestämmas utifrån ett sådant tillämpningsområde kan säkerligen ibland innebära en viss svårighet när det gäller att på förhand bedöma hur turordningskretsarna slutligen kommer att se ut.

Indelningen i kollektivavtalsområden har dock den viktiga funktionen att det blir möjligt att avtala om hur turordningen i en turordningskrets ska se ut i det enskilda fallet, det vill säga att upprätta en avtalsturlista. Den fackliga organisation som är part i avtalet med arbetsgivaren kan med rättslig verkan enbart avtala om en avvikande turordning avseende organisationens medlemmar samt, med stöd av 2 § sjätte stycket anställningsskyddslagen, för arbetstagare som sysselsätts i arbete som avses med avtalet. Den nu gällande ord-

ningen att arbetstagarna, inom driftsenheten, ska turordnas utifrån avtalsområdet bör därför behållas.

14.8.3 Begreppet turordningskrets bör användas också i fortsättningen

Begreppet turordningskrets används ofta i domstolspraxis och i litteraturen för att beskriva vilka arbetstagare som slutligt ska beröras av en arbetsbrist och konkurrera om fortsatt anställning utifrån kriterierna i 22 § fjärde stycket anställningsskyddslagen. Begreppet har dock inte använts i anställningsskyddslagen förrän den nuvarande möjligheten att undanta högst två arbetstagare från turordningen infördes. I 22 § andra stycket anställningsskyddslagen, som infördes 2001, anges att undantaget gäller två arbetstagare oavsett antalet turordningskretsar.

Enligt utredningens uppfattning bör lagtexten i den nuvarande 22 § tredje stycket ändras så sätt att den bättre beskriver vad det är som ska åstadkommas med dess tillämpning, nämligen att dela in arbetstagarna i turordningskretsar. Det bör ske genom att det som en utgångspunkt i bestämmelsen anges att arbetstagarna som ett första steg i turordningen ska delas in i turordningskretsar utifrån ett antal angivna kriterier, det vill säga utifrån till vilken driftsenhet arbetstagaren ska anses höra samt, i förekommande fall, till vilket kollektivavtalsområde det arbete arbetstagaren utför hör.

Det bör också, till skillnad från i dag, i lagen tydligt anges att hela arbetsgivarens verksamhet som utgångspunkt utgör en turordningskrets i fall där verksamheten inte är organisatoriskt uppdelad i driftsenheter. I sådana fall är det endast frågan om eventuella kollektivavtals tillämpningsområden som avgör om och i så fall hur en indelning i flera turordningskretsar ska ske.

14.8.4 Möjligheten att lägga samman driftsenheter bör slopas

I dag gäller att en facklig organisation som har kollektivavtal med arbetsgivaren kan begära sammanläggning av flera driftsenheter innan turordningen bestäms inom avtalsområdet. En begränsning gäller dock på så sätt att en sammanläggning bara kan begäras i fråga

om driftsenheter på samma ort, underförstått rimligen på den ort där den driftsenhet som är drabbad av arbetsbrist finns.

Sammanläggningsmöjligheten kan enligt utredningens uppfattning ifrågasättas. Den leder till att hanteringen av en situation med arbetsbrist kan bli förhållandevis komplicerad och kommer att ta sikte också på delar av verksamheten och på arbetstagare som inte i egentlig mening berörs av förändringarna. Den innebär visserligen ett utökat anställningsskydd för vissa av de arbetstagare som arbetar inom avtalsområdet och kan särskilt fylla en funktion i fall där turordningskretsen på den driftsenhet som är drabbad av arbetsbrist blir liten. Sammanläggningsmöjligheten, som arbetstagarorganisationen kan åberopa under de förhandlingar som ska föras på grund av arbetsbristen, innebär dock att det slutliga resultatet av en arbetsbrist vid en viss driftsenhet kan bli svårt att förutse. Från principiella utgångspunkter framstår det också som mindre ändamålsenligt att personalsammansättningen vid en enhet som inte berörs av arbetsbrist ska kunna påverkas av neddragningar på annat håll i verksamheten.

I linje med vad som har anförts i det föregående kan det även från arbetstagar synpunkt ifrågasättas om det är rimligt att drabbas av uppsägning på grund av en arbetsbrist som finns i en annan del av verksamheten. Sammanläggningsmöjligheten bör i själva verket kunna bidra till att anställningsskyddet generellt sett kan upplevas som svagare.

Av nu nämnda skäl föreslår utredningen ett slopande av de fackliga organisationernas möjlighet att begära sammanläggning av driftsenheter på orten.

14.9 Bestämmande av turordningen

Förslag: Inom varje turordningskrets där arbetsbrist finns ska som i dag turordningen bestämmas med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren, beräknad genom en tillämpning av 3 § anställningsskyddslagen. Arbetstagare med längre anställningstid ska alltjämt ha företräde till fortsatt anställning framför arbetstagare med kortare anställningstid.

Vid lika anställningstid ska arbetsgivaren få bestämma 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 vid omplaceringstillfället utan upplärning och utbildning har kvalifikationer för det fortsatta arbetet.

Bedömning: Motsvarande ändring i kravet på kvalifikationer för rätt till omplacering enligt turordningsreglerna bör inte göras i fråga om fackliga förtroendemän enligt 8 § förtroendemannalagen.

14.9.1 Anställningstidens längd bör fortsatt vara utgångspunkten för turordningen

Turordningsreglerna kan sägas bygga på grundtanken att arbetstagaren upparbetar ett starkare anställningsskydd i arbetsbristsituationer genom att stanna kvar hos samma arbetsgivare under en längre tid. Utredningen anser att anställningstiden som objektivt kriterium vid bestämmandet av turordningen alltjämt har fog för sig. Med anställningstiden kan antas att arbetstagaren har upparbetat erfarenhet och kompetens i arbetsgivarens verksamhet och det ger också ett visst uttryck för lojalitet från arbetstagarens sida att arbeta hos samma arbetsgivare under en längre tid. Ätminstone med en sådan utökad flexibilitet för arbetsgivaren som det ligger i uppdraget för utredningen att föreslå saknas enligt utredningens uppfattning skäl att utgå från något annat kriterium i och för sig än anställningstidens längd när turordningen ska bestämmas. I stället bör för-

slagen till lagändringar riktas in på undantag från den grundläggande turordningsregeln, något som självfallet leder till att den i och för sig bibehållna regeln kommer att få minskat genomslag.

Det ska också erinras om att även de flesta kollektivavtalslösningarna på arbetsmarknaden innefattar principen om sist in först ut. Det är i första hand turordningskretsens utformning som parterna har ansett det finnas behov av att särskilt reglera i kollektivavtalen.

Vid beräkningen av respektive arbetstagares sammanlagda anställningstid bör precis som i dag 3 § anställningsskyddslagen tillämpas.

14.9.2 Arbetsgivaren bör få välja i fall där flera arbetstagare har samma anställningstid

I dag gäller att en arbetstagare med högre levnadsålder har företräde till fortsatt anställning i förhållande till en yngre arbetstagare i fall där båda har samma anställningstid. Enligt utredningens uppfattning kan ifrågasättas om ålder som objektivet kriterium är lämpligt i denna situation. En regel vars tillämpning i en viss situation innebär att en person gynnas i förhållande till en annan enbart utifrån kriteriet ålder skulle till och med kunna uppfattas som diskriminerande.

I fall där två eller flera arbetstagare har samma anställningstid – en situation som sannolikt inte uppkommer så ofta – bör enligt utredningens uppfattning i stället arbetsgivaren kunna välja vilken eller vilka arbetstagare som ska ha företräde framför en annan i turordningshänseende. En sådan förändring skulle ge arbetsgivare en i viss utsträckning ökad flexibilitet i arbetsbristsituationer. Den inskränkningen gäller dock att arbetsgivarens val inte får vara diskriminerande eller strida mot något annat förbud mot missgynnande behandling. I övrigt bör arbetsgivarens beslut inte kunna prövas rättsligt.

14.9.3 Kvalifikationer vid omplacering enligt turordningsreglerna

I dag gäller att en arbetstagare med stöd av turordningsreglerna ska erbjudas omplacering till ett annat arbete om han eller hon har längre anställningstid än den person som innehar anställningen. En förutsättning för detta är dock att arbetstagaren med längre anställnings-

tid har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet. Utifrån hur begreppet tillräckliga kvalifikationer ska tillämpas enligt Arbetsdomstolens praxis kan det innebära att en person som redan utför arbetsuppgifterna med full kompetens och hög erfarenhet av arbetet kan behöva sägas upp från sin anställning av det skälet att en arbetstagare med längre anställningstid inom en skälig upplärningstid bedöms kunna klara av arbetet. Arbetsgivaren kan genom en tillämpning av turordningsreglerna hamna i den situationen att en arbetstagare måste flyttas från sin anställning för att bereda plats för en annan arbetstagare utan att den senare arbetstagaren omedelbart behöver kunna klara av arbetet.

Den nu beskrivna ordningen innebär enligt utredningens uppfattning att anställningstidens längd får för stort utrymme i turordningshänseende i förhållande till intresset av att ha en välfungerande verksamhet. Särskilt i den situationen att en verksamhet ska bedrivas vidare efter en arbetsbrist måste hänsyn kunna tas till intresset av att de arbetsuppgifter som finns kvar så snart som möjligt kan utföras på ett sakkunnigt och effektivt sätt. Annars riskerar företagets produktivitet åtminstone under en övergångstid att försämrats.

En möjlig lösning på frågan om en arbetstagare i kraft av sin längre anställningstid ska ha rätt att behålla sin anställning bör i stället ta sin utgångspunkt i de kvalifikationer arbetstagaren har när frågan om omplacering uppstår. En sådan ordning skulle innebära att arbetstagare alltjämt tilläts konkurrera med sin anställningstid på ett sätt som motverkar godtycke. Samtidigt skulle reglerna innebära att arbetsgivaren efter en arbetsbrist ges ökade förutsättningar att så snart som möjligt nå en produktivitet som underlättar en fortsatt drift av verksamheten. Sådana konsekvenser ska enligt kommittédirektiven eftersträvas.

Vad som kan leda till en nedgång i effektivitet är att kravet på tillräckliga kvalifikationer rättsligt sett är uppfyllt även då den omplacerade arbetstagaren klarar arbetsuppgifterna först efter en sedvanlig tid för upplärning och utbildning, en tid som närmast refererar till vad som får accepteras för en nyanställd. Tiden måste bestämmas med ledning av arbetsuppgifterna men kan ibland uppgå till flera månader. Sett till verksamheten och behovet av en allt snabbare anpassning till ändrade förhållanden, är en sådan ordning inte längre möjlig att försvara enligt utredningens uppfattning. Om en arbetstagare ska kunna ges företräde med hänvisning till anställningstiden,

måste det därför krävas att arbetstagaren har kompetens att ta över arbetsuppgifterna redan vid tiden för omplaceringen. I praktiken kommer detta inte sällan att ge ett försteg för den som redan utför arbetsuppgifterna. I första hand är det sådana situationer som en lagändring bör ta sikte på, alltså när någon redan utför de arbetsuppgifter som ska finnas kvar; en jämförelse med vad som gäller vid nyanställning framstår då inte som fullt adekvat. En ändring kan dock också komma att avse situationer där det inte är någon annan arbetstagare som utför arbetet, exempelvis om det arbete som arbetstagaren själv är anställd för får ett nytt innehåll eller om det uppstår lediga arbeten under hanteringen av arbetsbristen.

Den nuvarande regleringen i 22 § fjärde stycket skulle då ändras på så sätt att en arbetstagare som endast efter omplacering kan beredas fortsatt anställning hos arbetsgivaren vid omplaceringstillfället utan upplärning och utbildning ska kunna klara det fortsatta arbetet. För att än tydligare återspegla ändringen, och för att klargöra att det rör sig om ett i någon mån annat begrepp än ”tillräckliga kvalifikationer” i den mening som avses i exempelvis 25 § anställningsskyddslagen, bör begreppet ”kvalifikationer” användas i det nya sammanhanget som ett uttryck för vilka krav som kan ställas på arbetstagaren (nu utan upplärningstid, tidigare efter upplärningstid). Begreppet ”kvalifikationer” återspeglar – liksom hittills – vad som är godtagbart och innefattar alltså inte något krav på att arbetstagaren med längre anställningstid måste vara den bäst lämpade. En ordning som (delvis) knyter an till den rådande begreppsbildningen är också ägnad att minska antalet tvister även i ett inledande skede.

Med en sådan lagtext kommer alltså kravet på kvalifikationer för att få företräde enligt turordningen genom en omplacering att få en delvis ny innebörd. Någon bedömning av upplärningstiden blir inte längre aktuell.

De nya reglerna bör så utformas att arbetstagaren med den längre anställningstiden inte har rätt till omplacering, när han eller hon saknar de kvalifikationer som krävs. Det ska emellertid inte finnas något hinder för arbetsgivaren att i en sådan situation ändå välja att göra en omplacering, vilket alltså innebär att arbetstagaren med den längre anställningstiden arbetar kvar. Att så sker ska inte leda till att arbetsgivaren anses ha åsidosatt sina skyldigheter mot den arbetstagare som har haft arbetsuppgifterna men som har kortare anställningstid.

14.9.4 Kravet på tillräckliga kvalifikationer vid omplacering med stöd av förtroendemannalagen bör inte ändras

Enligt 8 § förtroendemannalagen har fackliga förtroendemen i vissa fall rätt till företräde till fortsatt anställning oavsett hur turordningen enligt anställningsskyddslagens turordningsregler faller ut, se avsnitt 5.4.4. Kan förtroendemannen beredas fortsatt anställning endast efter omplacering gäller att han eller hon ska ha tillräckliga kvalifikationer för arbetet, det vill säga motsvarande krav som i dag gäller för en rätt till omplacering enligt 22 § fjärde stycket anställningsskyddslagen.

Det skulle kunna övervägas om motsvarande ändring som föreslås i fråga om kravet på kvalifikationer enligt anställningsskyddslagen ska ske även beträffande fackliga förtroendemen. I så fall skulle alltså 8 § förtroendemannalagen ändras på så sätt att en facklig förtroendeman får rätt till företräde bara om han eller hon vid omplaceringstillfället utan upplärning och utbildning har kvalifikationer för det fortsatta arbetet.

Det kan av samma skäl som har anförts för den föreslagna ändringen av anställningsskyddslagens turordningsregler ifrågasättas om det är lämpligt att en fullt ut upplärd och kvalificerad arbetstagare ska kunna bli av med sitt arbete till förmån för en facklig förtroendeman som behöver viss upplärning och kanske viss utbildning för att klara arbetet.

Det särskilda skyddet i 8 § förtroendemannalagen bygger emellertid på att det fackliga intresset av att en facklig förtroendeman kan stanna kvar i anställning ges visst företräde både i förhållande till andra enskilda arbetstagares intressen men också i förhållande till verksamhetens behov. En skärpning av kravet på kvalifikationer för att med stöd av förtroendemannalagen kunna ges företräde till fortsatt anställning skulle i vissa fall innebära att det skydd som lagen särskilt ger fackliga förtroendemen försvagas till förmån för verksamhetsintresset. Särskilt tillsammans med förslaget om utökade möjligheter till undantag från turordningen som utredningen lägger fram i det följande riskerar skyddet för fackliga förtroendemen vid en arbetsbrist i verksamheten att i det enskilda fallet försämrats på ett sätt som enligt utredningens uppfattning bör undvikas.

För en ändring även av förtroendemannalagens krav på kvalifikationer för en omplacering skulle tala att regleringen kring hur

turordningen ska fastställas skulle bli enhetlig. Den aspekten bör dock inte tillmätas någon avgörande betydelse. Det bör inte innebära några större praktiska problem för en arbetsgivare att i förekommande fall tillämpa i någon mån olika regler när turordningens ska fastställas. Är situationen sådan att en facklig förtroendeman endast genom omplacering kan beredas fortsatt anställning med stöd av 8 § förtroendemannalagen får frågan bedömas utifrån den innebörd begreppet ”tillräckliga kvalifikationer” har enligt i dag gällande praxis.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att övervägande skäl talar för att kravet på tillräckliga kvalifikationer för att en förtroendeman genom omplacering ska beredas fortsatt anställning inte bör ändras.

14.10 Utökade undantag från turordningen

Förslag: Innan turordningen bestäms ska arbetsgivaren enligt en ny bestämmelse som ersätter 22 § andra stycket anställningskyddslagen 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.

Bedömning: Undantagsmöjligheten bör alltjämt gälla oavsett antalet turordningskretsar.

14.10.1 Avgångsvederlag eller uppsägningsavgifter?

Något som är vanligt förekommande i andra länder är avgångsvederlag. Det vill säga att arbetstagare vid uppsägning på grund av arbetsbrist får en ersättning från arbetsgivaren. Avgångsvederlaget skyddar arbetstagaren vid uppsägning genom att de erhåller en viss finansiell trygghet medan de söker nytt jobb. Storleken på avgångsvederlaget är ofta relaterat till vissa kriterier, så som anställningstid. Det är därmed dyrare för arbetsgivaren att säga upp arbetstagare med längre anställningstid. Ett sådant system är transparent och förutsägbart ur arbetsgivarnas perspektiv. Det vill säga, de väljer vilka arbetstagare de vill säga upp vid en arbetsbrist och kostnaden för att säga upp

dessa är känd. Direktiven utgår dock, som redan konstaterats, från att systemet med turordningsregler vid uppsägning på grund av arbetsbrist ska finnas kvar. Det finns också andra skäl, som tidigare nämnts, till att turordningsreglerna spelar en viktig roll i det svenska systemet.

Ett angränsande förslag som lyfts fram i den svenska kontexten är förslaget om uppsägningsavgifter (Långtidsutredningen 2011). Det som enligt Långtidsutredningen talar för ett sådant förslag är att det nuvarande svenska systemet skapar för mycket personalomsättning bland de nyanställda och för lite personalomsättning bland de med längre anställningstider. Samtidigt menar de att systemet inte skyddar personalen mot godtyckliga uppsägningar på ett effektivt sätt eftersom det bara skapar ett skydd för de som har en tillsvidareanställning och en lång anställningstid (Långtidsutredningens förslag beskrivs mer utförligt i bilaga 3). I Långtidsutredningen föreslås att uppsägningsavgifterna ökar med arbetstagarens anställningstid, och att de ersätter arbetsgivaravgifterna som finansiering av arbetslöshetsförsäkringen. Den utredningen argumenterar dock för att turordningsreglerna ändå spelar en viktig roll och bör vara kvar, men att kompetens bör ges större betydelse vad avser vilka arbetstagare som har företräde till fortsatt anställning vid en arbetsbrist. Ett sådant förslag är dock betydligt bredare och går utanför det uppdrag utredningen har.

14.10.2 Ett undantag från tillämpningen av turordningsreglerna för mindre företag?

Utredningen ska lägga fram förslag om tydligt utökade undantag från turordningen, där särskilt mindre företags situation ska beaktas. Även om uppdraget i den här delen är klart uttryckt så finns det ett antal olika modeller för hur en reglering med undantag kan utformas.

Ett alternativ som utredningen har övervägt är att helt undanta arbetsgivare under en viss storlek, mätt i antalet anställda, från turordningsreglerna. Exempelvis skulle det kunna gälla arbetsgivare som i dag får göra undantag från turordningen. En sådan reglering skulle inte bara innebära att för företaget viktig personal alltid kan behållas vid en arbetsbrist, utan också att regelbördan totalt sett skulle minska. Det skulle innebära en tydlig fördel för de arbets-

givare som berörs och kan förväntas få positiva konsekvenser för företagets produktivitet och benägenhet att nyanställa. En sådan ordning skulle också ligga i linje med vad som gäller i flera andra länder.

Det finns dock nackdelar med en sådan lösning. Företag som storleksmässigt ligger nära gränsen för när turordningsreglerna blir tillämpliga kan för att undvika tröskeeffekter välja att inte alls eller åtminstone med fördröjning anställa ytterligare arbetstagare när behov för det uppstår i verksamheten. Det har visserligen i de studier utredningen har tagit del av inte otvetydigt slagits fast att det nuvarande tvåundantaget har inneburit några tillväxtbarriärer. Risken för sådana konsekvenser får dock antas öka om undantagsmöjligheten blir större och särskilt om arbetsgivare under en viss storlek helt tas undan från turordningsreglerna. Enligt kommittédirektiven ska utredningens förslag utformas så att tillväxtbarriärer undviks.

Utredningen har därför stannat för att inte föreslå en ändring med denna inriktning.

14.10.3 En utökad flexibilitet i utbyte mot andra förpliktelser för arbetsgivaren?

En annan tänkbar lösning kan vara att arbetsgivare tillåts att undanta arbetstagare från turordningen i utbyte mot någon rättslig förpliktelse. En rätt att undanta ett visst antal arbetstagare från turordningen skulle exempelvis kunna förutsätta att arbetsgivaren betalar arbetstagare som undantas en normerad summa i syfte att arbetstagaren då får resurser att själv kunna ställa om till ett annat arbete. Det har i tidigare lagstiftningsarbeten diskuterats lösningar med den inriktningen, om än i ett något bredare perspektiv.

En möjlighet att undanta ett visst antal arbetstagare från turordningen skulle också kunna villkoras av att arbetsgivaren har anslutit sig till eller förbundit sig att tillämpa ett kollektivavtal eller någon försäkringslösning som innebär ett ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling.

Modeller av nu diskuterat slag skulle enligt utredningens uppfattning ge en tydlig koppling mellan en ökad flexibilitet för arbetsgivaren och arbetstagarens behov av kompetensutveckling och omställning. Sett för sig kan den här typen av reglering dock knappast innebära ett sådant tydligt undantag från turordningen som utred-

ningen har i uppdrag att lägga fram. Som komplement till en generell undantagsmöjlighet kan dock en sådan lösning övervägas. Vi återkommer till den frågan i kapitel 15.

14.10.4 En modell där alla företag får göra vissa undantag från turordningen

I dag gäller att bara arbetsgivare med högst tio arbetstagare får göra undantag från turordningen. Det finns en klar risk för tillväxtbarriärer när endast arbetsgivare under en viss storlek får en större flexibilitet att hantera en arbetsbrist. Mot bakgrund av de studier som utredningen har tagit del av kan det också förväntas att en utökad möjlighet att göra undantag från turordningen även för arbetsgivare som i dag saknar den möjligheten bland annat kan gynna rörligheten på arbetsmarknaden, öka individens produktivitet och företags benägenhet att anställa exempelvis unga och nyanlända. Av nu nämnda skäl anser utredningen att möjligheten att undanta arbetstagare från turordningen inte ska vara beroende av arbetsgivarens storlek, vare sig mätt i antalet anställda eller utifrån andra faktorer.

Utredningen har inte heller funnit skäl att undantagsmöjligheten ska vara beroende av om det rör sig om arbetsgivare inom privat eller offentlig sektor.

14.10.5 Ett proportionellt eller fast undantag?

En möjlighet för alla arbetsgivare att besluta om undantag från turordningen kan utformas på huvudsakligen två sätt. En möjlighet är att tillåta ett undantag som till antalet står i proportion till antalet anställda hos arbetsgivaren. I så fall skulle alla arbetsgivare få undanta en andel av det totala antalet arbetstagare i en arbetsbristsituation. För att inte turordningsreglerna helt ska förlora sin betydelse i företag och andra verksamheter med ett stort antal arbetstagare skulle en sådan reglering behöva kombineras med ett ”tak”, alltså ett högsta antal arbetstagare som får undantas oavsett arbetsgivarens storlek.

Det andra alternativet är att tillåta alla arbetsgivare, det vill säga oavsett antalet anställda arbetstagare, att undanta ett givet antal

arbetstagare. Det innebär följaktligen att *andelen* arbetstagare som får undantas blir lägre ju större arbetsgivaren är.

Inget av dessa alternativ kan förväntas medföra någon egentlig risk för tröskeffekter eller tillväxtbarriärer.

Om man utgår från ett scenario där arbetsgivaren skulle få undanta hälften av arbetstagarna upp till ett ”tak” (som är högre än två), skulle de båda alternativen vara likvärdiga med dagens regler för arbetsgivare med upp till tre anställda. Dessa arbetsgivare kan fritt välja vilken arbetstagare som behållas och därmed vilka som ska sägas upp vid en arbetsbrist.

För arbetsgivare med fyra eller fler arbetstagare kommer andelen bland vilka arbetsgivaren fritt kan välja vilka som ska sägas upp att vara högre, jämfört med dagens regler, med båda alternativen. Dock blir det mer tydligt utökade undantag för de minsta företagen med ett fast undantag. Dessutom innebär ett fast undantag att andelen bland vilka arbetsgivaren fritt kan välja vilka som ska sägas upp kontinuerligt avtar med arbetsgivarens storlek. Med alternativet att få undanta hälften av arbetstagarna, dock högst ett givet antal personer, uppstår små diskontinuiteter som beror på att antalet personer som får undantas behöver avrundas då antalet anställda hos en arbetsgivare är ojämnt.

Enligt utredningens uppfattning framstår alternativet med en fast undantagsmöjlighet som gäller för alla arbetsgivare oavsett storlek som lämpligare. Bland annat eftersom arbetsgivare med ett färre antal anställda sannolikt är mer beroende av att kunna behålla nödvändig kompetens vid en arbetsbrist. Vidare har större arbetsgivare bättre möjligheter att hantera en arbetsbrist utan att behöva tillämpa turordningsreglerna. Det kan handla både om en större möjlighet att placera arbetstagare och bättre ekonomiska resurser att finna andra lösningar på övertaligheten. Sammantaget föreslår alltså utredningen ett fast undantag från turordningsreglerna för alla arbetsgivare.

14.10.6 Hur stort bör undantaget högst kunna vara?

Förslaget att alla arbetsgivare ska kunna undanta arbetstagare från turordningen innebär ett utökat undantag från turordningsreglerna jämfört med i dag för arbetsgivare med fler än tio arbetstagare.

Förslaget påverkar dock inte situationen för arbetsgivare som redan i dag har möjlighet att göra undantag från turordningen. I utredningens uppdrag får anses ligga att också lämna förslag som innebär att antalet arbetstagare som får undantas tydligt utökas. Frågan är då hur stor denna utökade undantagsmöjlighet bör vara i förhållande till den möjlighet att undanta högst två arbetstagare från turordningen som gäller i dag.

Dagens regler innebär, som redan nämnts, att arbetsgivare med högst tre anställda i princip fritt kan välja vilka personer som får stanna kvar vid en arbetsbrist. Ett större undantag från turordningen får givetvis konsekvensen att fler arbetsgivare i praktiken kan undvika att förhålla sig till turordningsreglerna. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att turordningsreglerna inte utgör det enda skyddet mot godtycke från arbetsgivarens sida i dessa situationer. Det finns som nämnts även annan lagstiftning som kan skydda arbetstagaren mot uppsägningar som vidtas med hänvisning till arbetsbrist.

Ett återkommande resultat i studierna av tvåundantaget är att effekten främst uppstod för företag med högst fem anställda – alltså där knappt hälften av arbetstagarna kunde undantas. Vanligtvis är dock arbetsgivare med upp till tio anställda att betrakta som små. Med utgångspunkt i detta föreslår utredningen att alla arbetsgivare ska få undanta högst fem arbetstagare från turordningen. Det är rimligt att förvänta sig att ett undantag av den storleken kommer att kunna ha effekt för arbetsgivare med åtminstone upp till tio anställda.

Förslaget syftar inte till att större företag fritt ska kunna bestämma turordningen. Liksom tidigare är tanken att arbetsgivaren ska ha rätt att ta undan arbetstagare som är av särskild betydelse för den fortsatta verksamheten, låt vara att arbetsgivarens bedömning inte ska kunna överprövas rättsligt. Detta syfte bör inte leda till att arbetsgivaren ensam ska råda över en stor del av turordningen, något som ju också skulle kunna leda till att saklig grund-begreppet urholkas vid uppsägningar av personliga skäl. Att arbetsgivaren får ett större inflytande i de minsta företagen kan alltså motiveras av deras särskilda situation.

I sammanhanget, och för att bättre förstå hur många arbetsgivare och arbetstagare som kan komma att påverkas av förslaget, är det relevant att beakta företagsstrukturen (som redovisats i kapitel 3). Företagsstrukturen i Sverige är sådan att det finns få arbetsgivare med mellan 10 och 200 anställda. Det är också få arbetstagare som

arbetar hos dessa arbetsgivare. De allra flesta arbetsgivarna har mellan en och fyra anställda, medan de allra flesta arbetstagarna finns hos arbetsgivare med 200 eller fler anställda. Därmed är det alltså ett begränsat antal arbetsgivare och arbetstagare som befinner sig i det spann där den föreslagna förändringen kan förväntas ha störst effekt, vilket inte hindrar att saken får väsentlig betydelse för verksamheter i den storleksordningen.

Viktigt att notera är också att det inte enbart är arbetsgivarens storlek som kommer att ha betydelse för genomslaget av utredningens förslag. Även hur stor en arbetsbrist är och turordningskretsarna är av betydelse. Av de varsel som anmäls till Arbetsförmedlingen omfattar en tydlig majoritet högst tio arbetstagare (se kapitel 19). En arbetsbrist omfattar alltså vanligtvis högst tio personer, och sannolikt kommer storleken på kretsen eller de kretsar som omfattas av arbetsbristen att vara betydligt mindre än arbetsgivarens totala storlek. Det vill säga, alla arbetstagare kommer inte att turordnas vid en arbetsbrist.

14.10.7 Undantaget bör gälla oavsett antalet turordningskretsar

Enligt 22 § anställningsskyddslagen i dess lydelse under 1994 tilläts ett undantag med två arbetstagare från turordningen för varje turordningskrets som var drabbad av arbetsbrist. När undantagsmöjligheten återinfördes 2001 begränsades den till att gälla oavsett hur många turordningskretsar som är drabbade av en arbetsbrist.

Den praktiska skillnaden mellan ett undantag som gäller per turordningskrets och ett undantag som gäller oavsett antalet turordningskretsar som drabbats av arbetsbrist bör i praktiken vara relativt liten. Det är svårt att definiera vad som avses med en och samma arbetsbrist och det ligger i regel i arbetsgivarens händer att avgöra inom vilken del av organisationen och avseende vilket arbete en nedskärning av verksamheten ska göras. I vissa fall kan beslut om neddragningar i verksamheten ske på ett sådant sätt att arbetsbrist uppstår inom en och samma driftsenhet och därmed som utgångspunkt inom en och samma turordningskrets.

Principiellt sett föreligger dock en skillnad. Tillåts ett undantag med ett visst antal arbetstagare per turordningskrets och flera driftsenheter och kanske avtalsområden berörs av arbetsbristen skulle

undantagsmöjligheten totalt sett kunna bli mycket stor sett till hela arbetsbristen som sådan. Mot den bakgrunden stannar utredningen vid att undantagsmöjligheten, som i dag, ska vara densamma oavsett hur många turordningskretsar som berörs av den arbetsbrist som föranlett uppsägningar.

14.10.8 Undantag bör inte få göras om arbetsgivaren nyligen har sagt upp personal på grund av arbetsbrist

Redan enligt i dag gällande turordningsregler gäller möjligheten att undanta arbetstagare från turordningen för varje tillfälle då uppsägningar på grund av arbetsbrist ska ske. Någon definition av vad som ska anses vara en och samma arbetsbrist finns inte i anställningskyddslagen eller annan lagstiftning. Det ska dock noteras att det enligt 1 § främjandelagen⁶ uppstår vissa skyldigheter för arbetsgivare i förhållande till det allmänna när en driftsinskränkning berör minst fem arbetstagare, alternativt om driftsinskränkningen under en period av nittio dagar kan antas föra med sig att antalet uppsägningar sammanlagt uppgår till minst tjugo. I den lagens mening skulle man alltså kunna säga att uppsägningar som sker på grund av driftsinskränkningar under en nittiodagarsperiod ska anses höra till en och samma arbetsbrist.

Enligt utredningens förslag om utökade undantag från turordningen ska även företag med fler än tio anställda ges möjlighet till undantag. Särskilt när det gäller större företag, där verksamheten oftare är uppdelad på flera driftsenheter, skulle undantagsmöjligheten kunna användas på ett sätt som i praktiken kan innebära att skyddet för arbetstagarna blir påtagligt försvagat vid arbetsbristsituationer, mer än vad undantagsregeln egentligen motiverar. Eftersom undantagsmöjligheten precis som i dag föreslås gälla för varje arbetsbrist skulle en arbetsgivare få ett relativt stort utrymme att tidsmässigt dela upp och organisatoriskt rikta nedskärningar i verksamheten så att de var för sig kommer att beröra en viss eller vissa turordningskretsar. På så sätt skulle möjligheten att undanta arbetstagare från turordningen i praktiken kunna användas vid upprepade tillfällen, under åberopande av att det inte handlar om en och samma arbetsbrist.

⁶ Lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

Även om det inte kan förväntas att undantagsmöjligheten annat än som undantag kommer att användas på ett sådant sätt, bör reglerna ändå utformas på ett sätt som inte öppnar för en användning som går utöver lagändringens syfte.

Av nu nämnda skäl bör möjligheten att undanta arbetstagare från turordningen gälla under förutsättning att arbetsgivaren inte nyligen har sagt upp arbetstagare på grund av arbetsbrist. Vid tillämpningen av undantagsmöjligheten bör alltså, på i princip motsvarande sätt som i främjandelagen, driftsinskränkningar som under en viss tidsperiod har inneburit uppsägningar anses höra till en och samma arbetsbrist. Tidsperiodens längd bör vara tillräcklig för att undvika att arbetsgivare ser det som fördelaktigt att utforma beslut om driftsinskränkningar utifrån att så många arbetstagare som möjligt ska kunna undantas från turordningen. Den bör dock inte vara så lång att den inte medger undantag från turordningen i fall där det normalt inte kan antas att andra än rent verksamhetsinriktade skäl ligger bakom arbetsgivarens beslut om förändringar.

Enligt utredningens uppfattning kan främjandelagens reglering lämpligen bilda utgångspunkt för tidsperiodens längd. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att en arbetsgivare inte ska få göra några undantag från turordningen i fall där uppsägning på grund av arbetsbrist tidigare har skett inom tre månader innan de planerade uppsägningarna äger rum.

Undantag bör dock få göras oberoende av tidigare arbetsbrist-uppsägningar i fall där arbetsgivaren inte i samband med de tidigare uppsägningarna faktiskt har använt sig av möjligheten att undanta arbetstagare från turordningen. I sådana fall finns inte anledning att anta att några andra än verksamhetsmässiga skäl har legat bakom att flera arbetsbristuppsägningar har aktualiserats inom en och samma tremånadersperiod. Däremot bör det sakna betydelse om arbetsgivaren vid den tidigare uppsägningen har använt sig av undantagsmöjligheten fullt ut eller inte.

14.10.9 Övriga frågor

I 22 § anställningsskyddslagen anges i dag att arbetsgivaren får göra undantag från turordningen avseende arbetstagare som enligt arbetsgivarens bedömning är av särskild betydelse för den fortsatta verk-

samheten. På sätt som har beskrivits i avsnitt 5.4.2 kan inte arbetsgivarens beslut om undantag angripas med stöd av bestämmelsen. Formuleringen kan sägas ge uttryck för vilket syftet med bestämmelsen har varit.

Framst kan formuleringen ses som ett sätt att leda tanken i rätt riktning: det är fråga om att för verksamheten särskilt betydelsefulla arbetstagare ska kunna arbeta kvar och inte om att välja bort arbetstagare på grund av missnöje med arbetsprestationen eller liknande förhållanden, något som närmast skulle tala för att uppsägningar genomförs av personliga skäl. Genom formuleringen, som hänvisar till arbetsgivarens bedömning, klargörs det också att någon rättslig prövning inte aktualiseras.

Utredningen har därför stannat vid bedömningen att ingen ändring bör ske på denna punkt.

14.10.10 Tillämpningen av bestämmelserna på äldre arbetstagare

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

Sedan den 1 januari 2020 gäller enligt 33 b § anställningsskyddslagen att arbetstagare som har fyllt 68 år inte har företrädesrätt till fortsatt anställning enligt turordningsbestämmelserna. Detta åstadkoms genom en hänvisning till 22 § anställningsskyddslagen i dess helhet. Enligt en redan beslutad lagändring kommer åldern för när arbetstagaren inte har företrädesrätt enligt turordningsbestämmelserna från den 1 januari 2023 att höjas till 69 år.

Motsvarande undantag från turordningen bör även i fortsättningen gälla även om de ändringar i turordningsbestämmelserna som utredningen har föreslagit i detta kapitel genomförs. Eftersom själva företrädesrätten mellan arbetstagare i respektive turordningskrets enligt utredningens förslag bestäms enligt en ny paragraf, enligt förslaget 22 d §, bör i 33 b § en hänvisning i stället ske till den paragrafen. Motsvarande ändring bör ske i 33 b § i dess lydelse från den 1 januari 2023.

14.11 En justering i företrädesrätten till återanställning

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

Bedömning: Det finns i övrigt inte skäl att föreslå några ändringar i anställningsskyddslagen när det gäller företrädesrätten till återanställning.

14.11.1 Återanställningsrätten i förhållande till turordning vid uppsägning

Anställningsskyddslagens regler om företrädesrätt till återanställning i 25 § anställningsskyddslagen kan sägas utgöra en spegelbild av reglerna om turordning i 22 §. Det är därför ofrånkomligt att även företrädesrätten kan behöva ses över när det sker ändringar i turordningsbestämmelserna.

Företrädesrätten i 25 § anställningsskyddslagen innebär – med viss förenkling – att en arbetstagare under vissa förutsättningar och under en viss period efter en arbetsbristuppsägning har rätt att få en anställning hos arbetsgivaren om det uppstår en vakans i verksamheten. Har arbetstagaren tillräckliga kvalifikationer för det lediga arbetet har han eller hon företräde till anställningen i förhållande till andra personer som inte redan har en anställning hos arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan bli skadeståndsskyldig om någon person nyanställs i verksamheten samtidigt som någon tidigare uppsagd person har företrädesrätt till återanställning.

Företrädesrätten gäller som utgångspunkt till den driftsenhet och – i förekommande fall – inom det kollektivavtalsområde där arbetstagaren var sysselsatt innan anställningen upphörde. På motsvarande sätt som gäller enligt dagens regler om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist kan dock den fackliga organisation som har kollektivavtalet begära en sammanläggning av flera driftsenheter på orten. En sådan begäran ska ske senast vid förhandlingar enligt 32 § anställningsskyddslagen, det vill säga enligt den bestämmelse som

ger arbetsgivaren en skyldighet att förhandla med berörda fackliga organisationer i fall där det finns arbetstagare med företrädesrätt och arbetsgivaren avser att anställa någon annan person.

Även företrädesrätten till återanställning är beroende av den sammanlagda anställningstiden hos arbetsgivaren, där en person med längre anställningstid har företräde framför en person med kortare anställningstid. Det följer av 26 § anställningsskyddslagen. Precis som i fråga om turordningsbestämmelserna i 22 § ger högre ålder företräde i fall där två eller flera personer har lika lång upparbetad anställningstid.

14.11.2 Ålder bör inte vara avgörande för företrädesrätten till återanställning

Utredningen har i det föregående kommit till slutsatsen att ålder inte är lämpligt som kriterium för att avgöra vilken av flera arbetstagare med samma anställningstid som ska ges företräde till fortsatt anställning med stöd av turordningsreglerna vid uppsägning. Utredningen har därför föreslagit att arbetsgivaren i stället ska få bestämma vilken av arbetstagarna som ska få stanna kvar i verksamheten i sådana fall.

Det finns anledning att betrakta situationen på samma sätt när det gäller företrädesrätten till återanställning samt den rätt som i vissa fall föreligger till en anställning med ett högre sysselsättningsgrad enligt 25 a § anställningsskyddslagen. En regel vars tillämpning i en viss situation innebär att en person gynnas i förhållande till en annan enbart utifrån kriteriet ålder kan uppfattas som diskriminerande.

Utredningen föreslår därför att 26 § anställningsskyddslagen ändras på så sätt att arbetsgivaren ska få välja vem av arbetstagarna som ska erbjudas en ny anställning eller en anställning med en högre sysselsättningsgrad i fall där flera personer har upparbetat en lika lång anställningstid hos arbetsgivaren.

14.11.3 Inga ändringar i övrigt bör ske i företrädesrätten till återanställning

När en anställning har upphört på grund av arbetsbrist och företrädesrätten till återanställning aktualiseras bör det normalt vara klarlagt till vilken driftsenhet en arbetstagare tidigare har hört. Här

kan den justering av begreppet driftsenhet som utredningen tidigare har föreslagit i turordningsreglerna indirekt få betydelse i fråga om till vilken driftsenhet företrädesrätten till återanställning gäller. Något behov av att justera begreppet när det används i 25 § anställningsskyddslagen kan dock inte anses finnas.

Inte heller fackliga organisationers möjlighet att lägga samman driftsenheter bör enligt utredningens uppfattning ändras när det gäller företrädesrätten till återanställning. Den stora skillnaden i förhållande till reglerna om turordning vid uppsägning är att företrädesrätten till återanställning endast aktualiseras i fall där det uppstår lediga arbeten i arbetsgivarens verksamhet. Det finns alltså inte någon risk för att en sammanläggning av driftsenheter i dessa fall innebär att någon annan arbetstagare på en annan plats i organisationen sägs upp till förmån för någon tidigare uppsagd person bara för att den senare har upparbetat en längre anställningstid. Några för verksamheten negativa konsekvenser av det slag som kan följa av en sammanläggning av driftsenheter enligt dagens turordningsregler kan alltså inte förutses. Det är vidare enligt utredningens uppfattning en viktig del i anställningsskyddet att en arbetstagare som har förlorat sin anställning på grund av arbetsbrist ska ges företräde till eventuella arbeten som ledigförklaras under den period företrädesrätten gäller. Det är rimligt att den rätten – om den fackliga organisationen så begär – ska gälla hela arbetsgivarens verksamhet på orten. Här får arbetstagarnas behov av skydd sättas framför eventuella nackdelar för verksamheten som kan följa av att någon företrädesrättsberättigad person erbjuds ett ledigt arbete i stället för att arbetsgivaren fritt får välja att nyanställa någon annan person.

Inte heller kravet på tillräckliga kvalifikationer bör justeras på motsvarande sätt som vi har föreslagit beträffande turordningsreglerna vid uppsägning. Bakgrunden till det förslaget är huvudsakligen att det kan få påtagliga negativa konsekvenser för verksamheten att en välfungerande och kompetent arbetstagare kan behöva sägas upp för att ersättas av en person som kan behöva läras upp och utbildas för att klara av arbetet fullt ut. Motsvarande skäl gör sig enligt utredningens uppfattning inte gällande när det handlar om företrädesrätten till återanställning. I sådana fall står nämligen arbetsgivaren inför den situationen att någon person ska nyanställas i verksamheten. Att en tidigare anställd person, som alltså dessutom har erfarenhet av arbete i arbetsgivarens verksamhet, ges företräde

till anställningen framstår i det fallet som befogat. Det möter enligt utredningens uppfattning inga betänkligheter att arbetsgivaren i sådana fall kan behöva tåla att viss upplärning och vissa utbildningsinsatser kan behöva sättas in innan arbetstagaren kan klara arbetet fullt ut. Detsamma skulle nämligen inte sällan behöva ske även om någon annan än en företrädesberättigad person skulle nyanställas.

14.12 Förslagen i förhållande till EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Bedömning: Förslagen om ändrade turordningsregler är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

Regler om arbetstagares skydd mot uppsägning finns i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I stadgans artikel 30 anges att varje arbetstagare har rätt till skydd mot uppsägning utan saklig grund, i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. I artikel 24 i Europarådets sociala stadga finns ett motsvarande skydd för alla arbetstagare mot uppsägning utan giltigt skäl. Den aktuella bestämmelsen i Europarådets sociala stadga omfattas dock inte av Sveriges ratifikation av stadgan.

Ett skydd mot uppsägning finns även i 1982 års ILO-konvention (nr 158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ. Sverige ratificerade konventionen 1983. Enligt konventionens artikel 4 får arbetstagare inte sägas upp annat än om det finns ett giltigt skäl som beror av arbetstagarens duglighet eller uppförande eller som har sin grund i hänsynen till verksamhetens behöriga gång i företaget eller förvaltningen. I artikel 5 ges exempel på ett antal omständigheter som inte ska kunna utgöra giltigt skäl för uppsägning. Det handlar bland annat om arbetstagarens fackliga medlemskap eller att någon har inlett ett rättsligt förfarande mot arbetsgivaren. Vidare ska inte omständigheter som ras, hudfärg, kön, civilstånd, familjeansvar, havandeskap, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung utgöra giltigt skäl för uppsägning enligt konventionen, liksom det faktum att arbetstagaren har varit frånvarande från arbetet under ledighet på grund av barnsörd.

I konventionens artikel 6 nämns särskilt att tillfällig frånvaro från arbetet på grund av sjukdom eller skada inte ska utgöra giltigt skäl för uppsägning.

Utredningens förslag innebär inte någon förändring i fråga om de skäl som krävs för att en arbetsgivare ska kunna avsluta en anställning. Det kommer alltså att krävas saklig grund för en uppsägning, med den skillnaden att utfallet av en tillämpning av turordningsreglerna kan bli annorlunda i fråga om vilka arbetstagare som slutligt kommer att omfattas av en uppsägning på grund av arbetsbrist.

Det ska också nämnas att turordningsreglerna även fortsättningsvis kommer att vara semidispositiva. Det kan inte förväntas att ändringarna kommer att få någon påverkan på möjligheten att förhandla kollektivt. Förslagen bedöms därför inte heller strida mot något internationellt åtagande när det gäller rätten för arbetsmarknadens parter att förhandla om och träffa kollektivavtal.

14.13 Förslagen i förhållande till dataskyddsförordningen

Bedömning: Förslagen om ändrade turordningsregler är förenliga med dataskyddsförordningen och kompletterande lagstiftning till den förordningen.

I maj 2018 ersatte EU:s dataskyddsförordning⁷ den svenska personuppgiftslagen och skapade därmed ett enhetligt regelverk inom EU för behandling av personuppgifter. Förordningen innehåller regler om hur myndigheter, företag och andra får behandla personuppgifter. Det är den personuppgiftsansvarige som måste se till att behandlingen sker i enlighet med dataskyddsförordningens bestämmelser. I Sverige kompletteras förordningen genom dataskyddslagen⁸ och ett stort antal registerförfattningar.

Enligt dataskyddsförordningen måste all behandling av personuppgifter följa ett antal grundläggande principer samt vila på en rättslig grund. För vissa typer av personuppgifter måste därutöver

⁷ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁸ Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

särskilda krav vara uppfyllda för att behandling ska få ske, så kallade känsliga personuppgifter. Medlemskap i fackförening anses vara en sådan känslig personuppgift.

Huvudregeln är att det är förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Men i dataskyddsförordningen finns undantag från förbudet, exempelvis på arbetsrättens område. Undantaget på det området avser behandling som är nödvändig för att både den personuppgiftsansvarige och den registrerade ska kunna fullgöra sina rättigheter och skyldigheter inom arbetsrätten. En förutsättning för att behandlingen ska omfattas av förordningens undantag är att den är tillåten enligt gällande rätt eller kollektivavtal, och att det finns bestämmelser om lämpliga skyddsåtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Utredningen föreslår förändringar i anställningsskyddslagens regler om turordning vid uppsägning. Inför en driftsinskränkning kan vissa personuppgifter behöva behandlas, vilket alltså kräver att vissa principer i förordningen är uppfyllda, exempelvis att det finns ett angivet ändamål. Vidare ska det finnas en rättslig grund. Inom arbetsrätten kan den rättsliga grunden som krävs för att behandla personuppgifter ofta vara ett fullgörande av anställningsavtalet eller en rättslig förpliktelse, exempelvis en förhandling enligt medbestämmandelagen eller fastställande av turordning i en uppsägnings-situation. Den rättsliga grunden kan även vara att behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Vid en driftsinskränkning blir det normalt aktuellt att hantera känsliga personuppgifter om fackligt medlemskap. Behandlingen av uppgiften om fackligt medlemskap anses dock tillåten om den har stöd i lag eller kollektivavtal som även fastställer lämpliga skyddsåtgärder. Utredningens förslag innebär inga förändringar som borde påverka nuvarande bedömningar avseende turordningsregler i förhållande till dataskyddsförordningen. Förslaget om att ta bort möjligheten till sammanläggning av driftsenheter på begäran av den fackliga organisation som organiserar arbetstagare inom ett visst kollektivavtalsområde kan tvärtom förutses minska behovet av insamling av känsliga uppgifter.

Utredningens uppfattning är att dataskyddsförordningen och kompletterande lagstiftning inte utgör hinder mot att genomföra förslagen om förändringar i turordningsreglerna. Bedömningen är

att det inte krävs någon ytterligare grund för att behandla personuppgifter i enlighet med förslagen.

15 Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling

15.1 Övergripande om uppdraget

Utredningen ska enligt kommittédirektiven¹ lämna förslag som innebär ett stärkt ansvar för arbetsgivaren när det gäller arbetstagares kompetensutveckling och omställningsförmåga inom ramen för anställningen.

Att ansvaret ska gälla inom ramen för anställningen kan tolkas som att det uteslutande ska avse arbetstagarens kompetensutveckling i förhållande till sina befintliga arbetsuppgifter och förmåga att ställa om till ändrade eller nya arbetsuppgifter hos arbetsgivaren. I så fall ska det ansvar som ska stärkas endast avse arbetstagarens kompetensutveckling och omställningsförmåga i den utsträckning det är relevant för arbetsgivarens befintliga eller framtida verksamhet.

En sådan tolkning av uppdraget ligger i linje med hur lagstiftaren i Sverige hittills har sett på denna fråga. Det finns inte någon skyldighet för arbetsgivare att bidra till att en arbetstagare kan få en anställning hos någon annan arbetsgivare. Ansvaret för att en arbetstagare rent allmänt ska kunna öka sin anställningsbarhet på arbetsmarknaden har inom lagstiftningen traditionellt legat på det allmänna, främst genom det reguljära utbildningssystemet och genom arbetsmarknadspolitiska insatser.

Det får dock anses vedertaget att begreppet omställning sträcker sig längre än till åtgärder som bara avser arbetsgivarens verksamhet. I själva verket används begreppet oftast i samband med de omställningsavtal som finns på svensk arbetsmarknad och som åtminstone ursprungligen uteslutande reglerade arbetstagares rätt att få hjälp

¹ Se bilaga 1.

med omställning till arbete hos någon annan arbetsgivare när väl en uppsägning på grund av arbetsbrist har ägt rum.

I direktiven talas också om att arbetsgivarens ansvar bör stärkas i syfte att möta behoven på svensk arbetsmarknad. Det för tanken till att ansvaret inte behöver begränsas till att omfatta arbetstagares för- måga att ställa om till arbete som finns eller kan förväntas finnas hos arbetsgivaren utan även till arbete som finns någon annanstans på arbetsmarknaden.

Det ska dock noteras att en rätt till kompetensutveckling och en ökad förmåga att ställa om till annat arbete i arbetsgivarens verksamhet också kan bidra till att stärka arbetstagarens position på arbetsmarknaden i stort. Genom att mer allmänt stärka sin kompetens under en anställning kan arbetstagarens möjlighet att kunna få en anställning hos någon annan än den befintliga arbetsgivaren öka. Ett ansvar som är begränsat till arbetsgivarens verksamhet skulle dock sannolikt i mindre utsträckning vara ägnat att möta arbetsmarknaden behov vid strukturella förändringar som innebär att verksamheter eller yrken minskar i omfattning eller helt försvinner. En central fråga som ofta diskuteras vad avser kompetensutveckling är i vilken utsträckning det är rimligt att individen, arbetsgivaren eller skattebetalarna bär kostnaden för utbildningsinvesteringar. Även detta är något som utredningen behöver förhålla sig till.

Utredningen gör bedömningen att kommittédirektiven åtminstone inte utesluter att förslag läggs fram om ett stärkt ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling och omställningsförmåga som sträcker sig längre än till att vara relevant för arbetsgivarens verksamhet. En annan sak är givetvis om det är lämpligt och ändamålsenligt att ge arbetsgivaren en rättslig skyldighet att bidra till arbetstagarens möjlighet att ställa om till något annat arbete på arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis kan saken så uttryckas att en skyldighet som sträcker sig längre än till arbetsgivarens verksamhet skulle stärka inslaget av anställningsskydd i en mer modern mening. Samtidigt innebär detta att arbetsgivaren i så fall skulle åläggas en rättslig förpliktelse att svara för kompetensutveckling som ligger utanför det arbete som det enskilda anställningsavtalet och kanske också kollektivavtalet tar sikte på.

15.2 Sammanfattande om gällande rätt

Genom arbetsgivarens omplaceringsskyldighet i 7 § anställningsskyddslagen² finns ett skydd mot uppsägning för arbetstagare som har tillräckliga kvalifikationer för ett ledigt arbete hos arbetsgivaren. Vid arbetsbrist kan skyddet sträcka sig längre, genom att turordningsreglerna i 22 § anställningsskyddslagen i vissa fall innebär en rätt att omplaceras även till andra än lediga arbeten. En sådan rätt till omplacering förutsätter att arbetstagaren har längre anställningstid än den person som utför arbetet och dessutom har tillräckliga kvalifikationer för arbetet.

På sätt som har beskrivits i avsnitt 5.4.4 ligger i kravet på tillräckliga kvalifikationer enligt dagens regler inte att arbetstagaren omedelbart behöver kunna klara av det arbete till vilket en omplacering är möjlig. Arbetstagaren kan rättsligt sett ha tillräckliga kvalifikationer för ett arbete även om det skulle krävas viss upplärningstid eller utbildning. På det sättet brukar ibland sägas att arbetsgivaren indirekt har ett visst ansvar för arbetstagares kompetensutveckling. Det finns dock ingen egentlig rättslig skyldighet för arbetsgivaren att faktiskt lära upp eller utbilda arbetstagaren, bara en skyldighet att omplacera arbetstagaren för att undvika att han eller hon sägs upp. Det är inte heller fråga om kompetensutveckling i den mer allmänna meningen som vanligen åsyftas och som får antas ligga till grund för utredningens uppdrag.

Det ska också noteras att den rättsliga bedömningen av om arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för ett visst arbete enligt gällande rätt normalt avser vilka insatser som det är skäligt att kräva att arbetsgivaren vidtar efter att omplaceringen har skett. Arbetsdomstolen har bara i något enstaka fall beaktat att arbetsgivaren inte innan en uppsägning hade sett till att arbetstagaren hade kunnat skaffa sig den kompetens och den erfarenhet som krävdes för att komma i fråga för omplacering till ett ledigt arbete. Omständigheterna i den domen, AD 1994 nr 122, var dock särpräglade och utgör knappast något stöd för att arbetsgivaren har en generell arbetsrättslig skyldighet att under en anställning vidta kompetenshöjande insatser.

Särskilt i situationer där arbetsgivarens arbetsrättsliga rehabiliteringsansvar aktualiseras kan arbetsgivaren dock ha ett mer proaktivt ansvar för att utveckla arbetstagarens förmåga att kunna vara kvar i

² Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

anställningen. I sådana fall kan arbetsmiljölagstiftningens krav på att arbetsgivaren ska ha en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet få betydelse för om det finns saklig grund för en uppsägning.

Genom ett antal omställningsavtal på arbetsmarknaden täcks en stor del av arbetskraften i Sverige i dag av vad som kan kallas en omställningsförsäkring. Vanligt förekommande är att arbetsgivaren betalar en viss del av den totala lönesumman till den kollektivavtalsreglerade försäkringen. I fall där uppsägning sker kan arbetstagaren med stöd av försäkringen ha rätt till insatser i syfte att han eller hon ska kunna ställa om till ett annat arbete på arbetsmarknaden. I vissa avtal har på senare tid också införts en möjlighet att använda medel ur det kollektivavtalade systemet för proaktiva åtgärder, ofta i syfte att kunna ställa om till något annat arbete hos arbetsgivaren. På så sätt kan arbetstagaren undvika att över huvud taget komma i fråga för uppsägning.

En mer utförlig beskrivning av gällande rätt och en genomgång av några kollektivavtalsreglerade system för omställning till nytt arbete finns i avsnitt 7.6.

15.3 Övergripande om behovet av lagändringar

Det har under lång tid skett stora strukturella förändringar av arbetsmarknaden. Först från ett jordbrukssamhälle till allt mer industriell verksamhet, och senare har ekonomin i hög grad kommit att domineras av tjänstesektorn. Efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft har ökat. Framöver förväntas en ökad automatisering och digitalisering. Vidare har den demografiska utvecklingen medfört brist på arbetskraft inom vård och utbildning, vilket också är yrken med höga kvalifikationskrav. Den här utvecklingen innebär att arbetsuppgifter, yrken och branscher försvinner medan andra tillkommer. Det innebär att nya kompetenser och färdigheter behövs.

Utvecklingen har inneburit att produktionen i högre grad är beroende av medarbetarnas kompetens, snarare än av olika typer av råvaror. Tillgången på högkvalificerad arbetskraft, och att kontinuerligt utveckla medarbetares kompetenser, är därmed avgörande för verksamheters utveckling och konkurrensförmåga. OECD har i flera sammanhang påpekat att mer än hälften av produktivitets-

ökningarna hänger samman med anpassningar av kvalifikationer och organisationsformer till nya förutsättningar kopplade till ny teknik.

Utvecklingen har också medfört att rörligheten på arbetsmarknaden har ökat och att anställningars varaktighet har minskat. Vidare har flera nya typer av anställningar uppstått. Arbetstagare stannar allt mer sällan kvar hos samma arbetsgivare under hela, eller stora delar av, arbetslivet.

Sammantaget innebär utvecklingen att en lång anställningstid i lägre grad utgör ett skydd mot uppsägningar på grund av arbetsbrist. Tryggheten på arbetsmarknaden består i stället av att personer har kompetenser och färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden. Det vill säga, att personer är anställningsbara på en arbetsmarknad som ständigt förändras. Ett allt längre arbetsliv och en höjd pensionsålder bidrar också till ökade krav på omställning under arbetslivet. I debatten talas det ofta om behovet av livslångt lärande.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen lägga fram lagförslag som innebär ett stärkt ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling. På sätt som utredningen tidigare har diskuterat har frågan om ett utökat ansvar för kompetensutveckling en direkt koppling till arbetsgivarens behov av en större flexibilitet när det gäller att behålla viktig kompetens i verksamheten vid hanteringen av en arbetsbrist. Genom att utveckla sin kompetens och sina kunskaper under anställningen ökar arbetstagarens möjlighet att vara kvar hos arbetsgivaren vid en övertalighet. Skulle arbetstagaren ändå sägas upp kan kompetenshöjande insatser som vidtagits under anställningen i vissa fall kunna ge henne eller honom bättre förutsättningar att få ett nytt arbete någon annanstans på arbetsmarknaden.

15.4 Olika alternativ för en reglering av ett utökat ansvar

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

15.4.1 Inledning

Det är uppenbart att det finns ett behov av vuxenutbildning och det finns också olika exempel på åtgärder som har vidtagits i olika länder för att stimulera sådan utbildning (se kapitel 12). En första sådan åtgärd är *skattelättnader eller subventioner* till de arbetsgivare som genomför utbildning, en annan är inrättande av *individuella utbildningskonton*, finansierade genom offentligt stöd men delvis också genom arbetsgivar- och egenfinansiering. Det förekommer också, exempelvis i Frankrike, att arbetsgivare har en rättslig förpliktelse att erbjuda kompetensutveckling till medarbetarna. I den svenska kontexten har återkommande olika typer av försäkringslösningar föreslagits.

Det finns ytterligare tänkbara sätt att reglera arbetsgivarens ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling och omställningsförmåga. En möjlighet är att göra förändringar i anställningsskyddslagen. En annan möjlighet är att införa en ny lag som innebär en rättslig förpliktelse för arbetsgivaren att se till att arbetstagaren under anställningen får en viss kompetensutveckling och eventuellt ges rätt till vissa omställningsinsatser vid en uppsägning. Ett tredje alternativ kan vara att ge en ökad flexibilitet vid arbetsbristsituationer i utbyte mot att arbetsgivaren på något sätt tar på sig att ansvara för arbetstagarnas kompetensutveckling och omställning.

15.4.2 En lagreglerad rättslig förpliktelse?

En lagreglerad rättslig förpliktelse skulle, oavsett om den regleras i anställningsskyddslagen eller i en särskild lag, kunna vara skadeståndsanktionerad. Ett annat sätt att sanktionera ett sådant ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling kan vara att koppla samman skyldigheten att ge arbetstagaren kompetensutveckling till frågan om det finns saklig grund för uppsägning på grund av arbetsbrist. En sådan reglering skulle kunna innebära att kravet på saklig grund för uppsägning av en viss arbetstagare inte är uppfyllt om arbetsgivaren har försummat sitt ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling eller omställning. Det faktum att arbetsgivaren har brustit i sitt ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling eller omställning skulle också – eller i stället – kunna ges betydelse för frågan om arbets-

tagaren ska bedömas ha kvalifikationer för att omplaceras med stöd av turordningsbestämmelserna.

Ett förslag som direkt påverkar tillämpningen av begreppet saklig grund i anställningsskyddslagen rymms knappast i utredningens uppdrag. Förslag om ett kompetens- och omställningsansvar som är direkt kopplat till frågan om saklig grund är därmed inte aktuellt att lägga fram. En sådan ordning skulle också få stora återverkningar på anställningsskyddet som helhet och vara ägnat att komplicera förfarandet vid arbetsbrist och skapa osäkerhet om saklig grundbegreppets innebörd.

Däremot omfattar uppdraget att överväga en lagreglerad skyldighet för arbetsgivaren att ansvara för arbetstagares kompetensutveckling och omställning. Det ligger då i sakens natur att en lagreglerad skyldighet på något sätt måste vara sanktionerad. Inom ramen för uppdraget ligger också att överväga en rättslig förpliktelse om ansvaret som på något sätt är kopplat till tillämpningen av turordningsbestämmelserna.

Fördelar med en lagreglerad rättslig förpliktelse

Mot bakgrund av de syften som ett stärkt ansvar för kompetensutveckling och omställning bör uppfylla finns flera fördelar med en lagreglering som innebär en rättslig förpliktelse för arbetsgivaren. En betydande fördel är att lagregleringen skulle gälla alla arbetsgivare och därmed omfatta alla arbetstagare. Ansvaret för arbetstagares kompetensutveckling och omställning skulle också som utgångspunkt bli obligatoriskt. I dag gäller att endast arbetsgivare som omfattas av något av omställningsavtalen på arbetsmarknaden ansvarar för att en arbetstagare som sägs upp ska kunna få ett annat arbete. Enligt vissa sådana avtal kan även proaktiva åtgärder sättas in under tiden anställningen pågår, exempelvis i syfte att möjliggöra en omställning till annat arbete i arbetsgivarens verksamhet.

På arbetstagsarsidan täcks en stor del av arbetskraften av omställningsavtalen. Ett stort antal arbetsgivare, huvudsakligen mindre företag, på den svenska arbetsmarknaden omfattas dock inte av något omställningsavtal. Sådana företag saknar ett rättsligt ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling och omställning utöver det indirekta ansvar som har tolkats in i dagens lagstiftning (se kapitel 7).

Genom en rättslig skyldighet för arbetsgivaren att ansvara för arbetstagarers kompetensutveckling och omställning skulle alla arbetstagarare kunna få rätt till kompetensutveckling under anställningen och eventuellt också vissa omställningsinsatser om han eller hon ändå blir uppsagd.

En lagreglerad och generell skyldighet skulle ha förutsättningar att få stort genomslag i förhållande till de syften som ska eftersträvas enligt våra direktiv. Bäst förutsättningar för att få ett brett genomslag skulle enligt utredningens bedömning åstadkommas genom ett system som är obligatoriskt för alla arbetsgivare. Med en lagreglerad skyldighet för arbetsgivaren skulle alla arbetstagarare under sin anställning ha rätt att stärka sin position i kompetenshänseende i förhållande till arbetsgivarens verksamhet. Det skulle innebära ett starkare skydd i praktiken mot uppsägningar som har sin bakgrund i ändrade kompetenskrav i arbetsgivarens verksamhet. Det skulle också kunna underlätta för arbetstagarare att få ett nytt arbete när väl en uppsägning har skett. Arbetsmarknadens behov skulle bättre än i dag kunna tillgodoses om alla arbetsgivare på den svenska arbetsmarknaden hade en skyldighet att medverka till att en arbetstagarare som sägs upp kan ställa om sin kompetens och få ett nytt arbete inom branscher och sektorer där det behövs arbetskraft.

Att arbetstagarare kompetensutvecklas kan alltså ses som ett inslag i ett mer modernt anställningsskydd. Arbetstagararna ges större möjligheter att behålla en anställning genom att motsvara de allt högre krav som ställs på många arbetsuppgifter. Det kan också bidra till att öka förutsättningarna att få ny anställning om arbetstagararen sägs upp. Även om kompetensutveckling leder till kostnader för arbetsgivaren, kan det ses som en fördel också i ett verksamhetsperspektiv och från samhällssynpunkt att arbetstagararna utvecklar sin kompetens i takt med de ökade kraven.

Nackdelar med en lagreglerad rättslig förpliktelse

En reglering som lägger rättsliga förpliktelser på arbetsgivaren att svara för arbetstagararens kompetensutveckling och omställning är förenad med en del svårigheter, sett till både sakinnehåll och lagteknisk utformning. Att i en för hela arbetsmarknaden generellt tillämplig lag – låt vara semidispositiv – uttrycka att arbetsgivaren ska

ansvara för arbetstagarens kompetensutveckling och kanske omställning är enligt utredningens uppfattning inte alldeles enkelt. Särskilt kan det förutses att en sådan reglering riskerar att under en inte helt kortvarig övergångsperiod förorsaka ett stort antal tvister, kanske under pågående anställning. Det gäller även om man på ett mer traditionellt vis genom förarbetsuttalanden utvecklar vad som avses med begreppen och exemplifierar vad som ligger i ansvaret.

För att undvika den typen av effekter av en reglering skulle den i möjligaste mån behöva innehålla ganska detaljerade bestämmelser om bland annat i vilka situationer, vid vilken tidpunkt, i vilken utsträckning och i vilka former en kompetensutveckling ska tillhandahållas av arbetsgivaren; i annat fall kan det i praktiken bli svårt för båda parter att bedöma hur långt arbetstagarens rättigheter sträcker sig vid en strikt juridisk prövning.

Tillkommer gör att en lagreglering behöver fungera tillfredställande i alla typer av verksamheter och branscher samt utifrån lokala förutsättningar. Den aspekten är särskilt viktig att beakta mot bakgrund av att en lagreglering i första hand skulle syfta till att reglera förhållandena i fall där det inte finns någon kollektivavtalsreglering.

Även bortsett från mer tekniska argument skulle en generell förpliktelse i lag rent innehållsmässigt framstå som ett ganska omfattande åliggande för arbetsgivarna som det kan vara svårt att fullt ut överblicka följderna av. I synnerhet för mindre företag skulle en sådan förpliktelse kunna bli ekonomiskt och administrativt betungande och kunna uppfattas som ett hinder mot anställning.

15.4.3 En lagreglerad försäkringslösning?

Enligt kommittédirektiven bör utredningen som en modell undersöka möjligheten för arbetsgivare att använda sig av försäkringslösningar som ett sätt att ta ansvar för anställdas kompetensutveckling och omställning. I det sammanhanget kan pekas på att det bland annat i vissa tidigare utredningar har diskuterats olika försäkringslösningar för att stärka arbetstagares möjlighet att höja sin kompetens. Exempelvis har diskuterats en modell med kompetens- och lärandekonton som arbetstagaren själv, eventuellt med hjälp av arbetsgivaren och det allmänna, bidrar till ekonomiskt. Vidare har disku-

terats införandet av för arbetsgivaren obligatoriska försäkringar som skulle komma alla inom arbetslivet till del.

Det finns, på motsvarande sätt som gäller i fråga om en lagreglerad förpliktelse för arbetsgivaren att ansvara för arbetstagarens kompetensutveckling och omställning, fördelar med en lagreglerad försäkringsmodell. En sådan fördel är att en lagreglerad försäkring som utgångspunkt skulle vara obligatorisk för alla arbetsgivare och därmed täcka även den del av arbetskraften som i dag inte omfattas av något av de omställningsavtal som finns på arbetsmarknaden. Andra fördelar är att systemet skulle kunna subventioneras av staten, och att insatserna därmed tydligt kan inkludera insatser för omställning till annan arbetsgivare. En sådan lösning skulle med andra ord kunna få reella effekter på arbetsmarknadens funktionssätt.

Gemensamt för de modeller som innebär en obligatorisk försäkring för arbetstagaren eller arbetsgivaren är dock att de kräver överväganden om hur det allmännas ansvar ska regleras. Modellerna förutsätter, om de ska innebära ett sådant stärkt ansvar för arbetsgivaren som utredningen ska föreslå, i princip att systemen finansieras av arbetsgivare genom skattesystemet. Eventuellt behöver också frågan om det allmännas ekonomiska ansvar i ett sådant system övervägas. Det gäller särskilt frågan om systemet på något sätt bör vara subventionerat av staten. En lagreglerad försäkring skulle också kunna kräva att en ny myndighetsstruktur inrättas eller att en befintlig myndighet ges i uppdrag att ansvara för försäkringen såväl administrativt som när det gäller arbetstagares rätt till insatser i det enskilda fallet. Det skulle falla på det allmänna att förvalta medel som betalats in till försäkringssystemet och i praktiken bidra med sådana insatser som motsvaras av de som i dag sker via det kollektivavtalade omställningssystemet.

Inrättandet av en lagreglerad försäkringslösning för att stärka arbetstagares möjlighet till kompetensutveckling och omställning till annat arbete skulle alltså förutsätta överväganden som till stor del ligger utanför det arbetsrättsliga området, exempelvis när det gäller frågan om subventioner från det allmänna och hanteringen av arbetsgivarens finansiering av försäkringen via skattesystemet. Det skulle inte gå att införa ett sådant system utan att det innebär ökade kostnader för det allmänna, något som enligt kommittédirektiven ska undvikas.

Därmed saknas det förutsättningar att utreda ett sådant förslag vidare. Utredningen lämnar därför inte något förslag om en lagreglerad försäkring som skulle ge ett stärkt ansvar för arbetsgivaren för arbetstagares kompetensutveckling och omställning.

15.4.4 En ökad flexibilitet mot att arbetsgivaren betalar för arbetstagarens kompetensutveckling?

I Långtidsutredningen 2011 diskuteras, som redan nämnts, hur anställningsskyddet bör förändras för att svara mot behovet av en bättre fungerande arbetsmarknad. Där diskuteras bland annat ett anställningsskydd som i huvudsak baseras på uppsägningsavgifter. En liknande modell är tänkbar när det gäller arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar i utbyte mot en ökad flexibilitet i arbetsbristsituationer. Om arbetsgivaren tillåts välja hur personalsammansättningen ska se ut efter en arbetsbrist skulle det kunna kombineras med en skyldighet för arbetsgivaren att betala en avgift eller ett avgångsvederlag till de arbetstagare som sägs upp. Arbetstagaren skulle i så fall själv få resurser att utveckla sin kompetens i syfte att kunna få ett nytt arbete.

Ett sådant system skulle delvis återspegla hur arbetsbristsituationer ofta hanteras enligt dagens regelverk, där arbetsgivaren i praktiken kan få betala för att träffa överenskommelser om uppsägning med vissa arbetstagare eller för att avvika från turordningsreglerna genom en avtalsturlista. Det skulle bli ett okomplicerat system med god förutsebarhet för alla inblandade. För arbetsgivaren skulle det bli det tydligt vilka kostnader som är förenade med att behålla den kompetens som enligt arbetsgivarens bedömning behövs för den fortsatta verksamheten. Och den uppsagda arbetstagaren skulle få ett tydligt incitament att stärka sin kompetens efter en uppsägning och frihet att själv välja hur det ska ske. En annan fördel skulle vara att alla individer skulle omfattas och att de arbetstagare som faktiskt förlorar jobbet vid en arbetsbrist också skulle vara de som får ökade möjligheter till kompetensutveckling och omställningsinsatser.

En nackdel med det diskuterade systemet är dock att det skulle vara svårt att genom en lagreglering förena arbetsgivarens skyldighet att betala en slags kompetensutvecklingsavgift med en skyldighet för arbetstagaren att faktiskt använda pengarna till just kompetensutveckling. Ersättningen skulle förvisso kunna vara betingad av att

arbetstagaren visar upp någon typ av dokumentation vad avser vad pengarna ska användas till, så som en kursavgift eller ett antagningsbevis. Men att kontrollera att individen faktiskt deltar skulle vara svårare, och ansvaret skulle därför vara individens eget. Ett system där arbetsgivaren kan betala enskilda arbetstagare för att undvika konsekvenserna av en tillämpning av turordningsreglerna skulle i så fall kunna innebära att arbetsgivare betalar arbetstagare, men inte nödvändigtvis för kompetensutveckling.

En annan nackdel med modellen är att kompetensutvecklingen skulle ske först när en uppsägning är aktuell eller faktiskt har ägt rum. Den skulle alltså inte få någon verkan när det gäller insatser för att undvika en uppsägning hos den aktuella arbetsgivaren. Ersättningen skulle därmed snarast få karaktären av ett lagreglerat avgångsvederlag och bara ha ett mindre och mer indirekt inslag av kompetensutveckling i egentlig mening. Det skulle inte bli fråga om att utveckla arbetstagaren hos den aktuella arbetsgivaren. Modellen skulle även medföra en överlappning vad avser befintliga kompetensutvecklingsinsatser som ges inom ramen för omställningsavtalen och inom arbetsmarknadspolitiken. Utredningens bedömning är att den kompetensutveckling som åsyftas i direktiven framför allt är sådan som sker *innan* en uppsägning har kommit till stånd.

Att av arbetsgivaren väljas ut för att bli uppsagd vid en arbetsbrist riskerar också att bli mer till nackdel för arbetstagaren – främst när han eller hon söker nya arbeten – med en reglering som uteslutande utgår från att arbetsgivaren tillåts behålla vissa arbetstagare utifrån att de behövs i den fortsatta verksamheten.

Sammantaget anser utredningen att det inte är lämpligt att gå vidare med förslag baserade på den nu diskuterade modellen. Trots att modellen har stora fördelar genom sin enkelhet och förutsebarhet skulle inslaget av kompetensutveckling bli alltför uttunnat.

15.4.5 En ökad flexibilitet för arbetsgivare som omfattas av en försäkring med visst innehåll?

Som nämnts ovan bör utredningen som en modell undersöka möjligheten för arbetsgivare att använda sig av försäkringslösningar som ett sätt att ta ansvar för anställdas kompetensutveckling och omställning. Ett sätt att reglera frågan är att ge arbetsgivare en ökad flexibilitet att välja vilka arbetstagare som ska vara kvar i verksamheten

vid en arbetsbrist under förutsättning att arbetsgivaren är ansluten till en försäkring på arbetsmarknaden som innebär vissa skyldigheter i fråga om ansvaret för kompetensutveckling och omställning. En sådan försäkring skulle kunna vara kollektivavtalsreglerad, på motsvarande sätt som man kan anse att omställningsavtalen på den svenska arbetsmarknaden utgör försäkringslösningar i dag. I så fall skulle lagstiftningen kunna ställa krav på innehållet i kollektivavtalet, exempelvis att det ska innebära att arbetstagaren faktiskt under anställningen har rätt till vissa proaktiva kompetenshöjande insatser från arbetsgivarens sida.

Den ökade flexibiliteten för de arbetsgivare som är anslutna till ett försäkringssystem som uppfyller vissa angivna villkor skulle kunna bestå i en större möjlighet än annars att undanta arbetstagare från turordningen. En sådan lösning skulle bygga på frivillighet från arbetsgivarens sida, och för att arbetsgivare ska välja att teckna avtal krävs att det finns tillräckliga incitament för arbetsgivarna.

En fördel med den nu diskuterade typen av reglering är att den skulle ge en tydlig koppling mellan arbetsgivares behov av en ökad flexibilitet och arbetstagares behov av att under anställningen kompetensutveckla sig i syfte att kunna behålla sin anställning eller lättare kunna få en ny anställning när en uppsägning trots allt sker. En annan fördel är att det närmare innehållet i arbetsgivarens ansvar och arbetstagarnas rättigheter i försäkringen kan skraddarsys utifrån de behov och intressen som finns i den aktuella branschen eller sektorn och utgå från det tillämpningsområde som parterna har gett avtalet. Lagstiftarens roll i ett sådant system blir endast att dra upp allmänna riktlinjer för vad ett kollektivavtalat försäkringssystem ska innehålla för att den arbetsgivare som ansluter sig till systemet ska ges en större flexibilitet vid en arbetsbrist.

En nackdel med en sådan reglering som nu diskuteras är att den riskerar att inte få tillräckliga effekter. För att få någon reell verkan vad avser att arbetsgivare ska få ett utökat ansvar för kompetensutveckling krävs som utgångspunkt att arbetsgivare kommer att välja att ansluta sig till kollektivavtal som innefattar proaktiv kompetensutveckling. För att arbetsgivare ska välja att göra det krävs att arbetsgivaren bedömer att kostnaden för att ansluta sig till ett sådant avtal är lägre än den vinst som kan göras genom att kunna undanta fler personer från turordningen vid en arbetsbristsituation. Det finns flera faktorer som kommer påverka denna avvägning, bland annat

huruvida turordningsreglerna upplevs utgöra ett reellt hinder för arbetsgivarna att behålla nödvändig kompetens. I vilken utsträckning arbetsgivarna väljer att ansluta sig till relevanta avtal påverkar i sin tur vilket genomslag de ytterligare undantagen från turordningsreglerna kommer att få.

Arbetsgivare skulle alltså kunna avstå från att ansluta sig till systemet om det inte bedöms vara värt kostnaden för försäkringen att vid en eventuell framtida arbetsbrist kunna göra fler undantag från turordningen. Konsekvensen av att arbetsgivaren inte ansluter sig till systemet skulle uteslutande bli att färre undantag från turordningen får göras i en arbetsbristsituation. Det kan förväntas att det alltjämt kommer att finnas arbetstagare som inte kommer att ha rätt till någon av arbetsgivaren finansierad eller organiserad kompetensutveckling eller omställning.

I viss mån beror dock effekterna i systemet på hur turordningsregleringen i övrigt utformas, särskilt när det gäller skillnaden mellan hur stora undantag som får göras i de olika fallen.

Jämfört med de tänkbara system som diskuterats tidigare skulle ett ansvar som utgår från att arbetsgivaren ansluter sig till en befintlig försäkring sannolikt få mindre genomslag. Det gäller målet att arbetstagare i högre utsträckning ska kunna konkurrera om fortsatt arbete hos arbetsgivaren och på arbetsmarknaden i stort samt att de behov som finns på arbetsmarknaden ska kunna mötas på ett bättre sätt.

Men den kanske största utmaningen med den nu diskuterade inriktningen på ett förslag är att den kompetensutveckling som faktiskt ges också ges till individer med störst behov. En risk är att kompetensutvecklingsinsatser främst kan komma att riktas till individer som redan har en relativt stark ställning på arbetsplatsen. Denna risk bekräftas av erfarenheter från liknande lösningar i andra länder (se kapitel 12). Med andra ord kan arbetsgivaren välja att inte använda avsatta medel till de personer som faktiskt riskerar en uppsägning utan i stället utveckla arbetstagare som behövs i den fortsatta driften. Vidare finns en risk att arbetsgivare inte kommer att investera i äldres kompetensutveckling, då dessa investeringar enbart kommer kunna ge avkastning under en relativt begränsad period. I ett sådant scenario kommer arbetstagarnas skydd i samband med en uppsägning inte att ha påverkats, samtidigt som utökade undantag från turordningsreglerna medför en ökad risk för uppsägning för just dessa individer.

Vid sidan av arbetsgivarnas incitament att investera i proaktiv kompetensutveckling, är arbetstagarnas incitament och skyldigheter att delta viktiga. Även om arbetsgivarna genom sin arbetsledningsrätt förfogar över vilka individer som ska delta i kompetens- och omställningsinsatser så spelar individernas motivation en viktig roll. Det är en överhängande risk att nyttan med insatsen blir begränsad om individer tvingas delta mot sin vilja. Det är också av denna anledning inte lämpligt att genom lagstiftning ställa krav på arbetsgivaren vad gäller *vilka* personer som ska delta i kompetensutveckling.

Ett förslag med nu aktuell inriktning skulle dock ligga väl inom ramen för kommittédirektiven och även i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen. Kollektivavtalet som instrument får anses vara väl lämpat att reglera frågor om arbetsgivarens skyldigheter i förhållande till arbetstagarna både inom ramen för en pågående anställning och med sikte på situationen efter att anställningen har avslutats. Genom kollektivavtal kan arbetsgivarens ansvar också anpassas utifrån de behov och intressen som finns inom olika branscher och sektorer.

15.4.6 Utredningens slutsatser

Vid en samlad bedömning anser utredningen att det inom ramen för uppdraget i och för sig skulle finnas fördelar att gå vidare med förslag på en reglering om ett stärkt ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling och omställning som bygger på att arbetsgivaren ansluter sig till ett kollektivavtalsreglerat försäkringssystem eller motsvarande. Som har berörts i det föregående är detta ett område som får anses väl lämpat för utveckling genom kollektivavtal och praxis på arbetsplatserna. Modellen är dock förenad med flera nackdelar. Regleringen kan inte antas bli heltäckande och innebär inte någon direkt skyldighet för alla arbetsgivare att svara för arbetstagarnas kompetensutveckling och omställning. Modellen bygger i stället på att arbetsmarknadens parter ges incitament att teckna kollektivavtal om kompetensutveckling, något som förutsätter att avtalet till innehållet ger tillräckliga fördelar utan att kosta för mycket för respektive part.

Utredningens bedömning är att den modell som nu har beskrivits riskerar att inte få tillräckligt genomslag. Utredningen stannar i stället

för att en uttrycklig och generell rättslig förpliktelse i lag är det bästa alternativet att gå vidare med. De stora fördelarna med en sådan lösning är att den på ett annat sätt skulle ge arbetstagare möjlighet att i det enskilda fallet åberopa sin rätt till kompetensutveckling och att den skulle gälla för alla arbetsgivare, även om det inte finns ett kollektivavtal eller motsvarande lösning som ger ett ansvar att bekosta arbetstagarnas kompetensutveckling.

Utredningen kommer ändå i det följande att översiktligt beskriva hur en modell som bygger på att arbetsgivarna ges incitament att träffa kollektivavtal om kompetensutveckling skulle kunna se ut, för att därefter redogöra för hur en lagreglerad rättslig förpliktelse bör utformas.

15.5 Hur en lösning som bygger på kollektivavtal skulle kunna utformas

15.5.1 En större flexibilitet kopplad till ett kollektivavtal om kompetensutveckling

Omställningsavtalen på svensk arbetsmarknad kan sägas utgöra en form av försäkringslösningar. Arbetsgivare som är anslutna till systemet betalar in en viss andel av den totala lönesumman till en organisation vars sammansättning och funktioner inte sällan regleras i kollektivavtalet. Blir det aktuellt med uppsägningar på grund av arbetsbrist kan medel användas för att tillhandahålla insatser i syfte att den arbetstagare som riskerar att bli eller redan har blivit uppsagd så snabbt som möjligt ska kunna ställa om till ett annat arbete på arbetsmarknaden.

Utvecklingen verkar gå mot att omställningsarbetet inom ramen för avtalen får en allt mer proaktiv inriktning, där arbetsgivaren kan ansöka om att insatser från försäkringen sätts in på ett tidigare stadium för att undvika att arbetstagaren över huvud taget behöver sägas upp. Ett exempel på det är det nyligen träffade omställningsavtalet på kommunal och regional sektor, KOM-KR. Enligt det avtalet kan dessutom även tidsbegränsat anställda få ta del av sådana insatser som regleras i avtalet.

Det kan i sammanhanget noteras att LO och PTK på ena sidan och Svenskt Näringsliv på andra sidan strax före årsskiftet 2019/2020 nådde fram till en gemensam avsiktsförklaring om vilken

inriktning en reformering av anställningsskyddet i Sverige bör ha. I avsiktsförklaringen, där parterna vill bygga vidare på de system för omställning som finns, är en utgångspunkt att individen bör ges effektiv hjälp med att få ett nytt arbete efter uppsägning men också en rätt och möjlighet till kompetensutveckling under och efter anställningen. Avsiktsförklaringen ger för övrigt uttryck för att omställningsinsatser inte bara ska vara tillgängliga för tillsvidareanställda.

Enligt utredningens uppfattning skulle en möjlighet att undanta ytterligare arbetstagare från turordningen kunna kopplas till att arbetsgivaren har ett kollektivavtal som reglerar omställningsfrågor i mer traditionell mening. Det skulle också kunna övervägas att koppla en rätt till fler undantag från turordningen till att arbetstagarna får ta del av kompetensutveckling inom ramen för anställningen. Att ytterligare undantag från turordningen får göras i arbetsbristsituationer skulle i så fall kunna innebära en drivkraft för att sådana kollektivavtal tecknas eller att befintliga omställningsavtal ändras så att även proaktiva åtgärder omfattas av den kollektivavtalade försäkringen. Det skulle i sin tur kunna leda till att arbetsgivare får ett ansvar för sina arbetstagares kompetensutveckling inom ramen för anställningen i högre utsträckning än i dag.

En sådan ordning skulle kunna få flera positiva effekter och utgöra ett följdriktigt inslag i ett modernt anställningsskydd, även om det som har konstaterats i det föregående skulle vara svårt att fullt ut förutse regleringens genomslag.

Därutöver skulle det kunna läggas på arbetsgivaren – som förutsättning för ytterligare avsteg från turordningen – att ha genomfört en skriftligen dokumenterad kartläggning av arbetstagarnas behov av kompetensutveckling. Även frågan om vad en sådan skyldighet närmare ska innefatta skulle i så fall lämpligen regleras i kollektivavtal. För att ytterligare undantag från turordningen ska få göras på grund av ett kollektivavtal om omställning skulle alltså kunna ställas krav på att avtalet också innehåller en skyldighet att göra en kartläggning av kompetensutvecklingsbehovet för varje arbetstagare i verksamheten.

15.5.2 Närmare om krav på kollektivavtalet för att ge en större flexibilitet

När det gäller vad ett kollektivavtal närmare ska innehålla för att ge den större flexibiliteten skulle det kunna räcka med att beskriva kollektivavtalet i mer allmänna termer. Tanken skulle vara att koppla det till avtal som finns eller som kan komma att träffas. Det skulle enligt utredningens uppfattning inte vara lämpligt eller ens möjligt att i lagen ange exakt vilka krav som ska ställas på kollektivavtalets innehåll, särskilt som en utveckling av kollektivavtalen kan förutses.

Som nämnts talas det i avsiktsförklaringen mellan parterna på den privata sidan av arbetsmarknaden om att individen bör ges en rätt och möjlighet till kompetensutveckling under och efter anställningen. Enligt utredningens uppfattning skulle det lämpligen som krav för att få göra ytterligare undantag kunna ställas att kollektivavtalet innehåller en skyldighet för arbetsgivaren att avsätta medel för kompetensutveckling under anställningen.

Inom arbetsrätten är ett vanligt sätt att säkerställa att arbetstagsidans intressen har tillvaratagits på ett godtagbart sätt i ett kollektivavtal att det ställs krav på att det har slutits på viss nivå. Exempelvis gäller för undantag från turordningsreglerna i 22 § anställningsskyddslagen enligt 2 § tredje stycket samma lag att kollektivavtalet har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation eller att det annars mellan parterna gäller ett kollektivavtal som på arbetstagsidan har slutits på den nivån.

På motsvarande sätt skulle det vara tillräckligt att ställa som krav på ett kollektivavtal om kompetensutveckling att det på arbetstagsidan är slutet eller godkänt av en central organisation. På det sättet skulle säkerställas att avtalet innehåller en modell för kompetensutvecklingsinsatser under anställningen som utifrån fackliga utgångspunkter är godtagbar. Intresset av att den skyldighet att kartlägga behovet av kompetensutveckling som ska finnas i kollektivavtalet konstrueras på ett sätt som innebär verkliga fördelar för arbetstagarna skulle också säkerställas genom att avtalet ska vara tecknat eller godkänt av en central arbetstagarorganisation. Det skulle dock i lagen lämpligen anges att ett minimikrav är att skyldigheten i kollektivavtalet ska innefatta att kartläggningen ska vara skriftlig.

15.5.3 Motsvarande möjlighet för andra än kollektivavtalsbundna parter

De vanligaste omställningsavtalen är i dag slutna mellan etablerade parter på arbetsmarknaden och ligger ofta hierarkiskt över de centrala kollektivavtalen om löner och allmänna anställningsvillkor som sluts på förbunds nivå. En arbetsgivare bör kunna ansluta sig till ett omställningsavtal genom att bli medlem i en arbetsgivarorganisation som är bunden av avtalet eller genom så kallat hängavtal i fall där detta är möjligt. Med hängavtal avses att en arbetsgivare genom ett kollektivavtal med en arbetstagarorganisation förbinder sig att tillämpa innehållet i ett kollektivavtal som har förhandlats fram av och tillämpas mellan andra parter.

Det nu sagda bör gälla även i fråga om kollektivavtal om kompetensutveckling, oavsett om regleringen finns i ett särskilt kollektivavtal eller tas in i ett omställningsavtal i mer traditionell mening.

Det är dock relativt vanligt att mindre företag vare sig är medlem i en kollektivavtalsslutande arbetsgivarorganisation eller sluter hängavtal. Det förekommer också att det särskilt i mindre företag helt saknas facklig representation på arbetsplatsen.

Enligt utredningens uppfattning bör en reglering som syftar till att arbetsgivare ska skaffa sig ett större ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling omfatta också arbetsgivare som inte vill eller kan ansluta sig till kollektivavtalssystemet. Detta skulle lämpligen kunna åstadkommas genom att tillåta motsvarande undantag under förutsättning att arbetsgivaren är ansluten till en försäkring som till sitt innehåll huvudsakligen motsvarar ett kollektivavtal som ger samma undantagsmöjlighet.

Även arbetsgivare som väljer att ansluta sig till en icke kollektivavtalsreglerad försäkring skulle enligt regleringen kunna ges en skyldighet att kartlägga varje arbetstagares behov av kompetensutveckling för att få ta del av möjligheten att undanta fler arbetstagare från turordningen.

15.5.4 Hur mycket större skulle undantaget vara?

Den nu diskuterade modellen för en reglering skulle syfta till att ge arbetsgivare incitament att teckna kollektivavtal om kompetensutveckling mot att ges en möjlighet till fler undantag från turord-

ningen än annars. Lämpligen bör den utökade undantagsmöjligheten till antalet vara tillräckligt stor för att arbetsgivare ska välja att ansluta sig till ett kollektivavtal eller annat system för kompetensutveckling. Om skillnaden är liten i förhållande till det undantag som alltid får göras kommer arbetsgivare som inte redan är etablerade kollektivavtalsparter sannolikt inte att vara särskilt intresserade av att ansluta sig till ett sådant system. Det skulle innebära att regleringen inte kan förväntas få någon större påverkan när det gäller antalet kompetensutvecklingsinsatser i praktiken.

Om skillnaden å andra sidan är för stor skulle sannolikt viljan på arbetstagsidans sida att behålla och teckna nya avtal om omställning och kompetensutveckling minska. Det kan åtminstone förutses att det pris arbetsgivaren skulle behöva betala för att arbetstagarorganisationen skulle vara beredd att teckna avtalet skulle bli så stort att något avtal inte kommer till stånd. Även i sådana fall skulle regleringen riskera att få små praktiska effekter när det gäller arbetstagarers rätt till kompetenshöjande insatser i förhållande till i dag.

Utredningen har i det föregående lagt fram förslag om att alla arbetsgivare ska få göra undantag med som mest fem arbetstagare från turordningen vid en arbetsbrist. För att det kan förväntas vara intressant för arbetsgivare att teckna avtal om kompetensutveckling samtidigt som tecknandet av ett sådant avtal inte kostar för mycket för arbetstagsidans sida skulle alltså antalet undantag från turordningen när det finns ett sådant kollektivavtal eller motsvarande försäkringslösning vara mer än fem. Antalet bör dock alltså inte sättas så högt att arbetstagsidans sida inte kan förväntas acceptera ett avtal till det pris som arbetsgivaren är beredd att betala.

15.6 Utformningen av ett ansvar för kompetensutveckling i lag

Förslag: En arbetsgivare ska enligt en ny bestämmelse i anställningsskyddslagen 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 det särskilt beaktas

1. om kompetensutvecklingen behövs med hänsyn till den tekniska och digitala utvecklingen av arbetstagarens arbetsuppgifter eller av arbetsgivarens verksamhet,
2. om kompetensutvecklingen av något annat skäl behövs med hänsyn till förändringar av arbetstagarens arbetsuppgifter eller av arbetsgivarens verksamhet,
3. om kompetensutvecklingen anknyter till arbetstagarens grundläggande utbildning och erfarenhet,
4. om kompetensutvecklingen skulle bli betungande för en arbetsgivare med ett litet antal arbetstagare, och
5. om arbetstagaren tidigare har låtit bli att medverka till kompetensutveckling inom ramen för en anställning hos arbetsgivaren.

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, i stället för det som sägs i 38 § anställningsskyddslagen, 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 om arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar, inklusive regleringen om skadestånd, ska vara semidispositiv och avvikelser ska alltså kunna ske genom kollektivavtal.

Arbetstagarens sammanlagda anställningstid ska beräknas genom en tillämpning av 3 § anställningsskyddslagen.

15.6.1 Ett ansvar för kompetensutveckling inom ramen för anställningen

Som nämnts talas i kommittédirektiven om arbetsgivarens ansvar både för arbetstagarens kompetensutveckling och omställningsförmåga, med den begränsningen att det ska handla om ett ansvar ”inom ramen för anställningen”. Med begreppet ”omställningsförmåga” skulle kunna avses ett ansvar som tar sikte också på arbetstagarens förmåga att få ett annat arbete hos någon annan arbetsgivare, det vill säga ett ansvar för att arbetstagaren rent allmänt ska stärka sin position på arbetsmarknaden.

I dag finns i princip inte – vid sidan av omställningsavtalen på svensk arbetsmarknad – någon skyldighet för arbetsgivaren att ta ansvar för att en arbetstagare kan få arbete hos någon annan. Det finns visserligen lagstiftning om en rätt för arbetstagaren att under vissa förutsättningar få ledigt för att utbilda sig och för att prova både annat arbete och att bedriva näringsverksamhet. Det handlar dock inte om något ansvar för arbetsgivaren att själv tillhandahålla några insatser eller att bidra ekonomiskt till sådana insatser utan i stället om rätten till ledighet.

En arbetstagares anställningsskydd sträcker sig enligt gällande rätt inte längre än till arbetsgivarens egen verksamhet. Exempelvis är arbetsgivarens omplaceringsskyldighet enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen begränsad till lediga arbeten hos arbetsgivaren. Ett annat exempel är företrädesrätten till återanställning enligt 25 § anställningsskyddslagen, som bara gäller i förhållande till den verksamhet som arbetstagaren tidigare har arbetat i.

En lagreglerad skyldighet för arbetsgivaren att ansvara för arbetstagarens anställningsbarhet i bredare bemärkelse skulle kunna innebära att arbetsgivaren behöver vidta åtgärder enbart i syfte att arbetstagaren ska kunna få anställning hos en annan arbetsgivare (och kanske utan att någon uppsägning planeras av den förstnämnda arbetsgivaren). Arbetsgivaren skulle i sådana fall få ett ansvar att konkret bidra med insatser i situationer där i dag det allmänna genom utbildningssystemet och arbetsmarknadspolitiska insatser har ansvaret för att verka för att personer som riskerar att sägas upp eller redan står utanför arbetsmarknaden kan få ett arbete. Ansvaret skulle innebära att arbetsgivaren kan få betala för att någon annan arbetsgivare ska få ta del av arbetstagarens utvecklade kompetens.

Enligt utredningens uppfattning skulle ett sådant ansvar för arbetstagarens kvalifikationer och kompetens få långtgående konsekvenser och gå utöver vad som normalt har samband med anställningsavtalet.

Det skulle också vara svårt att samordna ett ansvar som gäller i förhållande till arbete hos andra arbetsgivare med det ansvar som ett stort antal arbetsgivare redan i dag har åtagit sig genom systemet med omställningsavtal.

Ett lagreglerat ansvar bör därför inte sträcka sig längre än till att avse arbetstagarens kvalifikationer i förhållande till arbetsgivarens egen verksamhet, därmed inte sagt att det behöver avse just de arbetsuppgifter som arbetstagaren har vid ett visst tillfälle. Ett sådant ansvar skulle kunna ges en tydlig koppling till det anställningsskydd arbetstagaren har enligt gällande regler och arbetsgivaren skulle inte behöva betala för insatser som kanske över huvud taget inte är relevanta för verksamheten.

I det följande kommer därför utredningen endast att använda uttrycket *kompetensutveckling*. Begreppet ”inom ramen för anställningen” kommer i sin tur i det följande att användas i meningen att ansvaret gäller under den tid som anställningen pågår och endast i förhållande till arbete som bedrivs eller med en rimlig grad av förutseende kan komma att bedrivas hos arbetsgivaren själv.

Det nu sagda innebär givetvis inte att eventuella insatser som arbetsgivaren är skyldig att tillhandahålla enligt ansvaret inte kan avse kompetens som arbetstagaren kan ha nytta av på arbetsmarknaden i stort. På sätt som har utvecklats tidigare i detta betänkande kan en arbetstagares utvecklade kompetens inom ramen för anställningen vara gynnsam också för arbetstagaren om han eller hon skulle vilja eller behöva söka ett nytt arbete hos någon annan arbetsgivare. Arbetstagarens anställningsbarhet ökar om kompetensutvecklingen avser kunskaper och färdigheter som kan komma till användning också hos andra arbetsgivare.

15.6.2 En reglering av ansvaret bör ske i anställningsskyddslagen

En reglering av arbetsgivarens ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling skulle kunna ske genom införandet av en särskild lag eller infogas i anställningsskyddslagen. En nackdel med det förstnämnda alternativet skulle vara att det krävs en stor mängd överväganden inte

bara om hur själva ansvaret ska utformas, utan även kring frågor om exempelvis tillämpningsområde, skadeståndsregler och rättegången. Regleringen skulle inte heller, på det sätt som utredningen anser är önskvärt, få någon direkt koppling till arbetstagarens anställningskydd i mer modern mening.

Mot en reglering i anställningsskyddslagen skulle å andra sidan kunna anföras att den lagen i princip inte syftar till att reglera vilka förhållanden som ska gälla under själva anställningen. Det brukar sägas att anställningsskyddslagen innebär ett skydd för anställningen men inte för vilka villkor som i och för sig ska gälla under den tid anställningen pågår. Genom rättsutvecklingen har dock anställningsskyddslagen åtminstone delvis fått karaktären av en villkorlag, bland annat genom införandet av vissa skyldigheter för arbetsgivaren att lämna information under anställningen som bygger på EU-direktiv. Gränsdragningen mellan skyddet för anställningen och skyddet för villkoren är i Arbetsdomstolens praxis inte heller alltid helt skarp, särskilt inte i fall där en villkorsförändring som arbetsgivaren har genomfört angrips utifrån att den i själva verket har inneburit en uppsägning eller ett avskedande.

Som utredningen närmare kommer att utveckla senare i detta avsnitt kan ett ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling under anställningen utformas på ett sätt som nära anknyter till arbetstagarens trygghet i anställningen. Med en sådan inriktning på förslagen anser utredningen att det är lämpligt att de lämnas i form av nya regler i anställningsskyddslagen och inte genom införandet av en helt ny lag. På så sätt kan kompetensutvecklingsansvaret systematiskt sett tydligt få en koppling till det anställningsskydd som regleras i anställningsskyddslagen. Därigenom markeras också att kompetensutvecklingen är ett led i det anställningsskydd som knyter an till anställningsbarheten.

15.6.3 Närmare om utformningen av ett lagreglerat ansvar

Arbetsgivarens ansvar bör alltså gälla insatser som syftar till att arbetstagaren ska vidareutveckla sin kompetens inom ramen för anställningen, något som bör komma till uttryck i lagtexten. Med begreppet ”inom ramen för anställningen” avses att det ska handla om kompetensutveckling som är relevant i förhållande till den verk-

samhet som bedrivs eller som arbetsgivaren har rimligt fasta planer på att bedriva framöver. Begreppet avser dock inte att innebära någon begränsning till ett arbete som ligger inom ramen för det aktuella anställningsavtalet eller som omfattas av ett visst kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av.

För att anses ha fullgjort ansvaret bör det räcka med att arbetsgivaren har erbjudit arbetstagaren kompetensutvecklingen. Om arbetstagaren av någon ej godtagbar anledning låter bli att delta exempelvis i en erbjuden utbildningsinsats bör det alltså inte påverka frågan om arbetsgivaren har fullgjort sin skyldighet.

Begreppet kompetensutveckling bör i sig ges en vid innebörd och avse i princip alla typer av åtgärder och insatser som arbetsgivaren kan ge arbetstagaren i syfte att han eller hon utvecklar sina befintliga kunskaper och kvalifikationer i arbetslivet.

Ansvaret bör dock begränsas utifrån vad som i det enskilda fallet kan anses vara skäligt att kräva av arbetsgivaren. Även om alla relevanta omständigheter som föreligger i det enskilda fallet bör kunna vägas in vid en rättslig helhetsbedömning av ansvaret bör det i lagtexten anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas. Härigenom kan tanken ledas i avsedd riktning, och omständigheterna bör väljas ut så att de anger kärnområdet för arbetsgivarens skyldighet utan att för den skull utesluta att hänsyn kan tas till andra omständigheter som är mer specifika för en viss bransch eller en viss arbetsplats. Avgörande bör vara hur behovet av kompetensutveckling för arbetstagaren i det enskilda fallet ser ut i förhållande till behoven i verksamheten eller det sätt på vilket arbetstagarens arbetsuppgifter ska utföras.

I första hand är alltså tanken att arbetsgivaren under anställningen ska utveckla arbetstagarnas kompetens på ett sätt som står i relation till arbetsuppgifternas förändring. Innebär den digitala utvecklingen eller annan teknisk utveckling på området att arbetstagaren behöver utveckla sina kunskaper och kvalifikationer för att klara arbetet också framöver bör det som utgångspunkt vara skäligt att kräva att arbetsgivaren ger arbetstagaren behövlig kompetensutveckling. Detsamma bör gälla om andra skäl innebär att verksamheten förändras eller arbetsuppgifterna ska utföras på ett annat sätt. Ett exempel på det kan vara att arbetsgivaren står inför eller redan har fattat beslut om en ändrad inriktning på verksamheten eller andra produktionsmetoder. Ett annat exempel kan vara att arbets-

givaren tillför en anställning nya arbetsmoment såsom då anställda som arbetar direkt i produktionen får ansvar också för kundkontakter och beställningar.

Hur långt kompetensutvecklingsansvaret i det enskilda fallet sträcker sig bör vidare ta sin utgångspunkt i arbetstagarens befintliga kvalifikationer. Det bör som utgångspunkt inte vara skäligt att kräva att arbetsgivaren bekostar insatser som syftar till att arbetstagaren ska få en annan grundläggande utbildningsnivå eller måste läras upp från grunden för att klara sitt arbete eller ett annat arbete i verksamheten. Här bör även den kostnad som insatsen medför för arbetsgivaren för att arbetstagaren ska kunna nå de kvalifikationer som behövs beaktas vid skälighetsbedömningen. Det nu sagda bör komma till uttryck i lagtexten genom att det vid skälighetsbedömningen särskilt ska beaktas om kompetensutvecklingen anknyter till arbetstagarens kvalifikationer.

Ytterligare en omständighet som särskilt bör vägas in är arbetsgivarens storlek. Typiskt sett innebär ett ansvar att se till att arbetstagaren vidareutvecklar sin kompetens en större ekonomisk belastning för mindre arbetsgivare jämfört med större arbetsgivare. Det kan göra att det i det enskilda fallet bör finnas utrymme att ställa lägre krav på en arbetsgivare som på grund av sin storlek inte har ekonomiskt utrymme att tillhandahålla en viss kompetensutveckling. Detta behöver självfallet inte innebära att ansvaret helt faller bort, men väl att det kan ställas lägre krav i fråga om vilka insatser arbetstagaren faktiskt har rätt att erbjudas.

Slutligen bör det i lagtexten även komma till uttryck att det vid skälighetsbedömningen särskilt kan beaktas om en arbetstagare har låtit bli att medverka till kompetensutveckling som arbetsgivaren tidigare har erbjudit. På det sättet kommer det till uttryck att det är angeläget, inte bara från arbetstagarens utgångspunkter utan också ur ett verksamhetsperspektiv, att arbetstagarna utvecklar sitt kunnande.

Sammanfattningsvis är syftet med det ansvar som föreslås att arbetsgivaren uttryckligen ska vara skyldig att se till att arbetstagarna får möjlighet att följa med i utvecklingen av verksamheten på ett sätt som normalt gynnar även arbetsgivaren. Att arbetstagarna får möjlighet till kompetensutveckling inom ramen för anställningen är sålunda många gånger att se som ett gemensamt intresse för parterna och är i stor utsträckning angeläget redan i dagsläget som en följd av förändringarna inom näringsliv och förvaltning även om det inte

finns någon rättslig och generell förpliktelse i lag. Arbetsgivaren kan därigenom behöva se över sin organisation och särskilt inför förändringar i verksamheten överväga vilka insatser som behöver sättas in för att den befintliga arbetsstyrkan ska kunna användas i verksamheten även framöver. Konstruktionen av de föreslagna lagreglerna ger ett tydligt incitament för arbetsgivare att sätta in åtgärder fortlopande under anställningen i syfte att arbetskraften ska vara kompetent och uppdaterad vid förändringar av verksamheten. Förslaget ligger alltså väl i linje med utredningens uppdrag enligt kommittédirektiven.

Viktigt att hålla i minnet är dock att arbetsgivaren har arbetsledningsrätten. Det innebär att arbetsgivaren, efter fackliga förhandlingar, förfogar över verksamhetens framtida inriktning. En annan konsekvens är att arbetsgivaren mycket väl – och kanske oftast – är den som tar initiativ till exempelvis utbildningsinsatser av olika slag och att detta kan innebära att lagens krav är uppfyllda även om arbetstagaren hellre hade deltagit i en annan utbildning.

15.6.4 En viss kvalifikationstid bör gälla

Det är enligt utredningens uppfattning inte skäligt att en arbetsgivare ges en lagreglerad skyldighet att kompetensutveckla arbetstagare innan det kan anses vara fråga om ett etablerat anställningsförhållande. Typiskt sett behövs det inte heller någon kompetensutveckling redan efter en kortare anställningstid. För att arbetstagaren ska ges rätt till kompetensutveckling i enlighet med det nu diskuterade förslaget bör det därför krävas att han eller hon har varit anställd en viss tid hos arbetsgivaren. Det är emellertid viktigt att tiden inte sätts alltför lång, eftersom det skulle inskränka lagreglernas genomslagskraft. Enligt utredningens uppfattning bör ansvaret träda in efter sex månaders sammanlagd anställningstid, en tid som kan ställas i relation till den längsta tiden för provanställning enligt 6 § anställningsskyddslagen. Den sammanlagda anställningstiden bör beräknas genom en tillämpning av 3 § anställningsskyddslagen.

15.6.5 En rätt att föra talan först efter anställningens upphörande

Ett grundläggande problem som utredningen har sett med en lagreglerad skyldighet för arbetsgivaren att erbjuda kompetensutveckling fortlöpande under anställningen är att reglerna kan ge upphov till ett förhållandevis stort antal tvister, som ytterst får avgöras av domstol efter en juridisk prövning. En rättslig skyldighet av det slag som nu diskuteras måste sålunda – till skillnad från en modell som bygger på positiva incitament – förenas med någon form av sanktioner för att få avsedda verkningar. Vad som framför allt inger betänkligheter är att tvister skulle kunna uppstå under ett bestående anställningsförhållande. En sådan utveckling framstår på många sätt som olycklig; den kan få negativa återverkningar på arbetsplatsen och en arbetstagare kan dra sig för att inleda en process av det slaget.

På sätt som har beskrivits ovan är också regleringens syfte i första hand att arbetsgivaren i skäligen 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 arbetsuppgifterna. Ett grundläggande syfte är också att en arbetstagare som sägs upp genom sin kompetens ska ha förutsättningar att få ett nytt arbete. Det är mot den bakgrunden när en uppsägning väl sker som det enligt utredningens uppfattning finns störst anledning att utreda om arbetsgivaren faktiskt har tagit sitt ansvar för den enskilde arbetstagarens kompetensutveckling under anställningen.

En situation där det särskilt kan bli aktuellt att ifrågasätta om arbetsgivaren under anställningen har fullgjort sitt ansvar kan vara att en arbetstagare trots längre anställningstid sägs upp enligt en tillämpning av turordningsreglerna vid en arbetsbrist. Däremot saknas, ur ett rent anställningsskyddsperspektiv, normalt skäl att pröva frågan om arbetsgivarens ansvar innan någon uppsägning faktiskt har ägt rum.

Av ovan nämnda skäl föreslår utredningen att sanktioner ska kunna utkrävas först efter det att anställningen har avslutats. Det kan för övrigt vara svårt att i varje skede av en anställning rent rättsligt slå fast om en arbetstagare har fått den kompetensutveckling som är skäligen och saken kan behöva bedömas i ett lite längre perspektiv. Eftersom syftet med kompetensutvecklingsansvaret i första hand är att undvika att enskilda arbetstagare sägs upp vid föränd-

ringar i verksamheten och sättet att utföra arbetsuppgifterna bör talan dessutom endast kunna föras efter att anställningen har avslutats på grund av arbetsbrist.

Utredningens uppfattning är dock att om arbetsmarknadens parter samverkar – på lokal nivå där det finns facklig representation – kring frågor om kompetensutveckling kan det främja ett systematiskt arbete och en gemensam syn kring frågor om utbildning och kompetens. Sannolikt kan ett sådant lokalt arbete motverka tvister om att arbetsgivaren har underlåtit att kompetensutveckla sin personal och därmed minska behovet av att utkräva sanktioner från arbetstagarhåll.

15.6.6 Frågan om sanktioner för arbetsgivarens underlåtenhet att kompetensutveckla

Den sanktion för brott mot kompetensutvecklingsansvaret som kan komma ifråga är ekonomisk ersättning till den enskilda arbetstagaren. Det skulle emellertid föra för långt att arbetstagaren på grund av arbetsgivarens underlåtenhet att kompetensutveckla henne eller honom under anställningen skulle ges rätt till ett ekonomiskt skadestånd motsvarande den faktiska ekonomiska skada som uppstått på grund av att anställningen har avslutats eller genom att arbetstagaren går miste om nya anställningar, även om detta beror på att kompetensutvecklingen har eftersatts.

Däremot skulle det vara möjligt att enbart koppla en rätt till allmänt skadestånd till ett brott mot kompetensutvecklingsansvaret. Det skulle innebära att i sista hand domstol skulle bedöma vilken kränkning brottet i det enskilda fallet har inneburit för arbetstagaren och bestämma skadeståndet till en viss nivå därefter. En sådan ordning riskerar dock att bli svårförutsebar för arbetsgivare i fråga om vilka skadeståndsbelopp som ett brott mot skyldigheten att erbjuda kompetensutveckling kan innebära.

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara ett skadestånd som utgör en andel av den totalt utbetalda lönen till arbetstagaren under hans eller hennes anställningstid, eventuellt med ett särskilt angivet maxbelopp. En sådan modell skulle innebära att skadeståndet relateras till arbetstagarens faktiska sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren, och därmed att skadeståndet blir proportionellt sett detsamma för alla arbetstagare. Vidare skulle en sådan lösning på ett

ändamålsenligt sätt hantera situationer när samma arbetstagare har haft flera tidsbegränsade anställningar hos samma arbetsgivare eller arbetar ett fåtal timmar under lång tid.

Utredningen anser alltså att en sådan lösning skulle kunna ha vissa fördelar. En svårighet är dock att hitta en lämplig andel av lönesumman som ska styra skadeståndets storlek. Ett angivande av en särskild andel av lönesumman som styrande för skadeståndsnivån riskerar dessutom att i sig bilda utgångspunkt för i vilken utsträckning det är skäligt att kräva av arbetsgivaren att erbjuda kompetensutveckling under anställningen, något som bör undvikas mot bakgrund bland annat av att skadeståndet som sanktion bör vara högre än kostnaden för den fortlöpande kompetensutvecklingen som utredningens förslag syftar till.

Mot den bakgrunden, samt mot bakgrund av den relativt begränsade tid som stått till förfogande, har utredningen sett det som lämpligare att överväga en lösning som är beprövad och ligger i linje med hur skadestandsfrågor brukar regleras inom svensk arbetsrätt.

Enligt utredningens uppfattning framstår det som mest lämpligt att ge arbetstagaren rätt till ett så kallat normerat skadestånd vid arbetsgivarens brott mot ansvaret. Med en sådan lösning blir det förutsebart för arbetsgivaren vad det kan komma att kosta att bryta mot ansvaret, och tvister om brott mot ansvaret behöver inte innefatta någon prövning av vilken ekonomisk eller annan skada brottet har inneburit för arbetstagaren eller över huvud taget av beloppet.

En tänkbar nackdel med ett normerat skadestånd är dock att det i relation till arbetstagarens anställningstid skulle kunna framstå som oproportionerligt högt vid korta anställningar. Särskilt vid upprepade korta anställningar skulle ett normerat skadestånd kunna innebära att arbetstagaren oavsett faktiskt skada kan få rätt till flera skadestånd med det normerade beloppet. Det ska dock understrykas att kompetensutvecklingsansvaret förutsätter att arbetstagaren har minst sex månaders sammanlagd anställningstid och att skadeståndsskyldigheten uppstår bara när arbetsgivaren inte har erbjudit kompetensutveckling i skälig utsträckning. Har arbetstagaren en relativt kort sammanlagd anställningstid bör det normalt vara svårare att påvisa att arbetsgivaren har brutit i sitt ansvar, jämfört med om arbetstagaren har en lång upparbetad anställningstid. Såvida inte omständigheterna i övrigt tydligt visar på att arbetsgivaren har brutit i sitt ansvar bör en kort anställningstid normalt tala för att arbetsgivaren

inte har brutit i sitt ansvar. I så fall uppstår inte heller någon skadeståndsskyldighet.

I följande avsnitt kommer utredningen också att diskutera och lägga fram förslag i syfte att motverka att en arbetstagare kan få upprepade skadestånd i fall där han eller hon har haft flera anställningar hos samma arbetsgivare.

När det gäller nivån på ett normerat skadestånd bör den bestämmas med hänsyn till att vikten av fortlöpande kompetensutveckling av personalen i verksamheten betonas. Det ska som utgångspunkt vara mer kostsamt för arbetsgivaren att inte fullgöra sitt ansvar än att göra det.

Det finns inga egentliga hållpunkter för i hur hög utsträckning arbetstagare i dag erbjuds eller skäligen bör erbjudas kompetensutveckling. Situationen skiljer sig självfallet åt beroende på vilken typ av verksamhet och arbetsuppgifter det rör sig om, något som också avspeglas i konstruktionen av det lagreglerade ansvar som föreslås. En utgångspunkt bör dock – utan att det ska tolkas som att det är en skälig omfattning av kompetensutveckling i det enskilda fallet – kunna vara en genomsnittlig kompetensutveckling som motsvarar ungefär en veckas utbildning eller annan insats per år i anställningen.

En lämplig nivå på det normerade skadeståndet i fall där arbetsgivaren inte i skälig utsträckning har erbjudit arbetstagaren kompetensutveckling under hans eller hennes anställning är enligt utredningens uppfattning två månadslöner. Har arbetsgivaren en längre sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren finns dock normalt skäl att ställa högre krav på arbetsgivaren och det är i sådana fall mer sannolikt att arbetstagaren trots en längre anställningstid finns bland de arbetstagare som sägs upp på grund av bristande kvalifikationer. Enligt utredningens uppfattning bör en skälig nivå på det normerade skadeståndet därför vara tre månadslöner i fall där arbetstagaren har en sammanlagd anställningstid som är fem år eller längre. Vid beräkningen av arbetstagarens sammanlagda anställningstid bör 3 § anställningsskyddslagen tillämpas.

De medel som många arbetsgivare i Sverige avsätter till omställningsorganisationerna utgör 0,3 procent av lönesumman, vilket motsvarar omkring åtta arbetsdagar per år. Ur ett internationellt perspektiv kan en jämförelse göras med Danmarks partsorganiserade kompetensutvecklingsfonder. Dessa fonder finansieras genom att företagen betalar avgifter i förhållande till antalet anställda. Arbets-

tagarna har rätt till sammantaget minst två veckors ledighet för fritt valda studier per år.

För mindre arbetsgivare, med vilket här avses arbetsgivare med högst 15 arbetstagare, skulle kostnaden för det normerade skadeståndet ofta vara relativt sett svårare att bära jämfört med större arbetsgivare. Det kan därför övervägas att låta det normerade skadeståndet vara lägre för arbetsgivare med högst ett visst antal arbetstagare. En sådan reglering riskerar dock att leda till tillväxtbarriärer, något som bör undvikas. Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling är också utformat på ett sätt som gör det möjligt att väga in arbetsgivarens storlek vid en bedömning av vad som är skäligt att kräva. Enligt utredningens uppfattning bör mot den bakgrunden storleken på det normerade skadeståndet när väl arbetsgivaren anses ha brustit i sitt ansvar vara detsamma oavsett arbetsgivarens storlek. En sådan lösning innebär alltså att arbetsgivarens storlek kan beaktas utan att det uppstår några tröskeleffekter.

Nivån på skadeståndet kommer sannolikt ofta att vara högre än vad som det normalt kan anses ha varit skäligt att kräva att arbetsgivaren har avsatt för arbetstagarens kompetensutveckling under anställningen. Detta får anses vara ändamålsenligt eftersom det som sagt bör vara mer kostsamt för arbetsgivaren att inte fullfölja sina skyldigheter än att göra det. Det bör bidra till att stärka arbetsgivarens incitament att tillhandahålla kompetensutveckling inom ramen för anställningen, i relation till att i stället riskera att få betala skadestånd då anställningen har avslutats.

15.6.7 En spärr mot upprepade skadestånd vid kortare anställningar

Tanken med kompetensutvecklingsansvaret är att arbetsgivaren kontinuerligt behöver se över vilka behov som finns i verksamheten och arbeta proaktivt med utvecklingen av arbetstagarnas kompetens. När väl frågan uppstår om arbetsgivaren har fullgjort sina skyldigheter ska i princip en tillbakablick ske över vilka insatser arbetsgivaren har erbjudit arbetstagaren under den tid han eller hon har varit anställd hos arbetsgivaren, oavsett om det varit fråga om en eller flera anställningar. Bedöms inte arbetsgivaren i skälig utsträckning ha erbjudit kompetensutveckling ska skadestånd betalas av arbetsgivaren.

Regleringens utformning innebär alltså att det kan prövas om arbetsgivarens ansvar är fullgjort eller inte först när en anställning avslutas. När det gäller särskilt tidsbegränsat anställda arbetstagare kan en sådan prövning åtminstone i teorin komma att ske ofta. Det skulle kunna innebära att arbetsgivarens ansvar åter kan prövas trots att ett skadestånd redan har betalats ut avseende en anställningsperiod som ligger relativt kort tillbaka i tiden.

Enligt utredningens uppfattning bör det införas en begränsning av arbetstagarens möjligheter att åter driva en tvist om skadestånd efter att arbetsgivaren redan har betalat skadestånd för brott mot kompetensutvecklingsansvaret. Begränsningen bör innebära att arbetsgivaren – i fall där ansvaret åter prövas rättsligt efter att arbetsgivaren har förpliktats att betala skadestånd till samma arbetstagare – ska anses ha uppfyllt sitt ansvar avseende tid som det tidigare skadeståndet avser.

15.6.8 Regleringen bör vara semidispositiv

Det är enligt utredningens uppfattning rimligt – och även önskvärt – att arbetsmarknadens parter själva kommer överens om hur ett kompetensutvecklingsansvar bäst utformas för att passa förhållandena i den aktuella branschen eller sektorn. Det bör därför finnas ett utrymme för parterna att genom kollektivavtal avtala om en helt eller delvis annan lösning på kompetensutvecklingsansvaret. Regleringen om arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar i anställningsskyddslagen bör därför göras semidispositiv. Som ett krav på kollektivavtalsregleringen bör dock gälla att kollektivavtalet på arbetstagar-sidan har slutits eller godkänts av en central organisation eller att andra frågor regleras i den typen av avtal mellan parterna. På så sätt värnas skyddet mot att arbetstagarernas intressen tillgodoses på ett bra sätt när avtal om avvikelser från det lagfästa kompetensutvecklingsansvaret träffas.

Under samma förutsättningar bör arbetsmarknadens parter ges möjlighet att genom kollektivavtal avvika från den föreslagna skadeståndsbestämmelsen. Det bör särskilt i situationer där ett större antal arbetstagare sägs upp vid en arbetsbrist kunna finnas behov av att helt avtala bort eller avtala om lägre nivåer på skadestånd för eventuella brott mot kompetensutvecklingsansvaret.

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

Förslag: Arbetsgivarens skyldighet att erbjuda kompetensutveckling ska inte gälla arbetstagare som har fyllt 68 år.

Från den 1 januari 2023 ska arbetsgivarens skyldighet erbjuda kompetensutveckling inte gälla arbetstagare som har fyllt 69 år.

Sedan den 1 januari i år gäller nya regler i fråga om tillämpningen av vissa av anställningsskyddslagens bestämmelser på äldre arbetstagare. Bland annat gäller inte kravet på saklig grund för uppsägning enligt 7 § anställningsskyddslagen, när en arbetstagare har fyllt 68 år, och arbetstagare som har nått den åldern har exempelvis inte heller företrädesrätt till återanställning eller till fortsatt anställning enligt turordningsbestämmelserna.

Från och med den 1 januari 2023 kommer enligt redan beslutade lagändringar åldern för när vissa bestämmelser i anställningsskyddslagen inte längre ska tillämpas på äldre arbetstagare att höjas till 69 år.

Enligt utredningens uppfattning bör de i detta kapitel föreslagna reglerna om arbetsgivarens ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling inte gälla i fråga om arbetstagare som har nått den åldern att den större delen av anställningsskyddslagens skyddsbestämmelser inte längre ska tillämpas på arbetstagaren. Detta bör lämpligast åstadkommas genom införandet av en ny 33 e § i lagen, med innebörd att arbetsgivaren inte är skyldig att erbjuda arbetstagare som har fyllt 68 år någon kompetensutveckling enligt den nya bestämmelsen. Motsvarande bör från och med den 1 januari 2023 gälla i fråga om arbetstagare som har fyllt 69 år.

15.7 En skyldighet att lämna skriftlig information till arbetstagaren om kompetensutvecklingsinsatser

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.

Förslaget om ett stärkt ansvar för arbetstagares kompetensutveckling innebär att arbetsgivaren kontinuerligt behöver göra bedömningar kring behovet av kompetensutveckling i verksamheten och i skäligen utsträckning erbjuda arbetstagare vissa insatser. Frågan om arbetsgivaren i förhållande till den enskilde arbetstagaren har uppfyllt sitt ansvar föreslås dock kunna prövas rättsligt först efter att en anställning har upphört.

Som ett komplement till förslaget i denna del bör därför övervägas om ytterligare åtgärder bör vidtas i syfte att verka för att kompetensutveckling faktiskt sker under tiden anställningen pågår.

En lämplig sådan åtgärd skulle enligt utredningens uppfattning kunna vara att ge arbetsgivaren en skyldighet att lämna skriftlig information till arbetstagaren om vilken utbildning eller andra kompetenshöjande insatser han eller hon har genomgått inom ramen för sin anställning som ett led i kompetensutvecklingsansvaret. En sådan regel skulle ytterligare innebära att arbetsgivaren löpande behöver ha fokus på vilka åtgärder som har vidtagits och därmed också vilka insatser som kan tänkas behövas framöver. För arbetstagaren kan det också vara ett bra sätt att få till stånd en diskussion med arbetsgivaren om vilka åtgärder som behövs och det kan vara till nytta att ha en skriftlig dokumentation av vidtagna insatser när arbetstagaren söker arbete hos andra arbetsgivare. Skulle tvist om arbetsgivaren har uppfyllt sitt ansvar uppstå kan det vidare vara av värde att det finns skriftligen dokumenterat vilka insatser som har satts in.

Förslaget kan innebära en viss ökad administration för arbetsgivaren. Dock bör det redan i dag vara ett normalt inslag i verksamheten att dokumentera bland annat kompetenshöjande insatser för samtliga arbetstagare för att kunna hålla meningsfulla utveck-

lingssamtal med respektive arbetstagare. Det anses dessutom redan i dag följa av god sed på arbetsmarknaden att arbetsgivaren på begäran av arbetstagaren efter en avslutad anställning utfärdar ett arbetsintyg med information om vilka arbetsuppgifter arbetstagaren har utfört hos arbetsgivaren.

Även den nu föreslagna skyldigheten att lämna information om kompetensutveckling bör förutsätta att arbetstagaren begär informationen. Det bör dock inte anges som formellt krav på begäran att den är skriftlig.

Arbetsgivaren bör få viss tid på sig att efterkomma en begäran om information från arbetstagaren. En lämplig tidsperiod är enligt utredningens uppfattning en månad. Fullgör inte arbetsgivaren sin skyldighet kan det medföra skadeståndsansvar.

Den nu diskuterade informationsskyldigheten föreslås vara begränsad till att avse sådana kompetenshöjande insatser som arbetsgivaren dittills har varit skyldig att erbjuda arbetstagaren. I praktiken blir det arbetsgivaren som bedömer vilka insatser som har erbjudits inom ramen för kompetensutvecklingsansvaret, men det får förutsättas att den information som lämnas även kommer att omfatta alla insatser som har syftat till att höja arbetstagarens kompetens i arbetslivet. Huruvida arbetsgivarens insatser rättsligt sett har varit tillräckliga eller inte kan prövas först vid en prövning efter anställningens upphörande.

I själva verket kan den nu föreslagna informationsskyldigheten förväntas få sin största betydelse när en arbetstagare har förlorat sin anställning och ifrågasätter om arbetsgivaren har fullgjort sitt ansvar för hans eller hennes kompetensutveckling. Av den anledningen bör skyldigheten att lämna informationen gälla även en viss tid efter att anställningen har upphört. Lämpligen bör arbetstagaren ha möjlighet att begära information senast en månad efter det att en anställning hos arbetsgivaren har upphört. Informationen bör avse all kompetensutveckling inom ramen för kompetensutvecklingsansvaret som arbetstagaren har fått hos arbetsgivaren, även sådan kompetensutveckling som arbetstagaren har fått under tidigare anställningar hos samma arbetsgivare.

15.8 En skyldighet att informera arbetstagarorganisationer om riktlinjerna för kompetensutvecklingsarbetet

Förslag: Arbetsgivaren ska genom tillägg till 19 och 19 a §§ medbestämmandelagen ges en uttrycklig och särskild skyldighet att informera arbetstagarorganisationer som har medlemmar anställda hos arbetsgivaren om riktlinjerna för arbetet med kompetensutveckling.

Enligt 19 § medbestämmandelagen³ är en arbetsgivare skyldig att informera arbetstagarorganisationer om hur verksamheten utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt samt om riktlinjerna för personalpolitiken. Skyldigheten gäller i förhållande till arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren har kollektivavtal med. Saknas helt kollektivavtal gäller motsvarande skyldighet i förhållande till alla arbetstagarorganisationer som har medlemmar hos arbetsgivaren. Det följer av 19 a § medbestämmandelagen.

Arbetsgivarens informationsskyldighet fyller en viktig funktion i förhållande till medbestämmandelagens regler om förhandling. Genom informationsskyldigheten kan fackliga organisationer på ett relativt tidigt stadium få kännedom bland annat om vilka förändringar som är planerade i verksamheten och om hur arbetsgivaren ser på behovet av personal. Inte sällan kan informationen röra frågor som arbetsgivaren själv enligt den så kallade primära förhandlings-skyldigheten enligt 11–14 §§ medbestämmandelagen är skyldig att påkalla förhandling om innan beslut fattas. Det kan också röra sig om information som den fackliga organisationen kan behöva för att bedöma om organisationen själv bör påkalla förhandling enligt den allmänna förhandlingsrätten i 10 § medbestämmandelagen.

Behovet av kompetensutveckling av befintlig personal bör redan i dag kunna ingå i arbetsgivarens skyldighet att lämna information enligt 19 och 19 a §§ medbestämmandelagen. Information om hur verksamheten utvecklas produktionsmässigt kan rymma frågor om exempelvis planerade inköp av nya maskiner eller ändrade sätt att bedriva verksamheten. Genom sådan information kan frågan om vilken kompetens som krävs med anledning av förändringarna också

³ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

hanteras. Detsamma gäller skyldigheten att informera om riktlinjerna för personalpolitiken, där det utöver information om personalomsättning och rekryteringsbehov även bör kunna röra sig om information av hur behovet ser ut när det gäller utbildning och annan kompetensutveckling av befintlig personal.

Enligt utredningens uppfattning bör arbetsgivarens skyldighet enligt medbestämmandelagens regler att lämna information om arbetstagarnas behov av kompetensutveckling förtydligas och stärkas. Vikten av att arbetsgivaren fortlöpande gör bedömningar av behovet av kompetensutveckling av sina arbetstagare bör lyftas fram på ett tydligare sätt i lagen. Det bör ske genom att ett tillägg görs i 19 och 19 a §§ medbestämmandelagen, med innebörd att arbetsgivaren fortlöpande och på eget initiativ ska informera arbetstagarorganisationer, som har rätt till information enligt dessa bestämmelser, om arbetstagararnas behov av kompetensutveckling i verksamheten.

På det sättet kan arbetsgivaren förväntas att på ett tydligare sätt än enligt dagens regler fortlöpande behöva bedöma behovet av utbildningar och andra kompetenshöjande insatser för alla sina arbetstagare. Genom de föreslagna ändringarna skulle det alltid bli en naturlig del av informationsskyldigheten att beskriva både vilka kompetenshöjande insatser som har satts in och vilka som planeras framöver. Utöver att tydligare sätta frågan på dagordningen för arbetsgivaren skulle de fackliga organisationerna med hjälp av informationen ges ökade möjligheter att genom förhandlingssystemet verka för att deras medlemmar får den kompetensutveckling som behövs för att hålla sig uppdaterade i yrket och vid behov även kompetensutvecklas för att klara andra arbetsuppgifter i verksamheten.

15.9 Förslagen i förhållande till EU-rätten

Bedömning: Förslagen om arbetsgivarens ansvar att erbjuda arbetstagaren kompetensutveckling är förenliga med EU-rätten.

Som har beskrivits i avsnitt 7.4 har EU nyligen antagit det så kallade arbetsvillkorsdirektivet.⁴ Arbetet med genomförandet av direktivet pågår för närvarande inom Regeringskansliet. Direktivet ska vara genomfört i medlemsstaterna den 1 augusti 2022.

I direktivets artikel 13 finns bestämmelser som berör arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar enligt nationell rätt. Direktivet innebär inte i sig någon skyldighet för medlemsstaterna att införa en rätt till kompetensutveckling för arbetstagarna, men innehåller regler som blir tillämpliga när det redan finns en skyldighet för arbetsgivaren att tillhandahålla viss utbildning. Om en arbetsgivare enligt unionsrätten, nationell rätt eller kollektivavtal är skyldig att tillhandahålla utbildning för att arbetstagarna ska kunna utföra det arbete de är anställda för, ska medlemsstaterna enligt artikel 13 säkerställa att sådan utbildning tillhandahålls utan kostnad för arbetstagaren. Deltagande i sådan utbildning ska räknas som arbetstid och – om möjligt – ske under arbetstid.

Utredningens förslag i detta kapitel innebär att arbetsgivaren under vissa angivna förutsättningar svarar för att arbetstagarna tillhandahålls kompetensutveckling. Begreppet kompetensutveckling i den föreslagna regleringens mening är bredare än begreppet utbildning i arbetsvillkorsdirektivet. I det föreslagna kompetensutvecklingsansvaret ligger en bredare skyldighet att i skälig utsträckning erbjuda arbetstagarna kompetensutveckling inom ramen för anställningen, där erbjudna insatser kan handla om mer än just utbildning i syfte att arbetstagaren ska kunna utföra det arbete han eller hon har anställts för. Vid brott mot ansvaret föreslås arbetsgivaren bli skadeståndsskyldig.

Tillämpningsområdet för arbetsvillkorsdirektivets artikel 13 och utredningens föreslagna kompetensutvecklingsansvar bör dock kunna sammanfalla i den utsträckning som det enligt kompetensutvecklingsansvaret är skäligt att kräva att arbetsgivaren erbjuder arbetstagaren just viss utbildning som kompetenshöjande insats.

Kompetensutveckling i form av utbildning kan aldrig anses ha erbjudits en arbetstagare i den föreslagna regleringens mening om arbetstagaren själv behöver stå kostnaden för utbildningen. Det ligger i konstruktionen av det föreslagna kompetensutvecklingsansvaret att arbetsgivaren är skyldig att stå för den utbildning som

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen.

erbjuds, bland annat genom att stå kostnaden för den eller att själv anordna den kostnadsfritt för arbetstagaren. Kompetensutvecklingsansvaret kan då inte uppfyllas genom att arbetsgivaren erbjuder arbetstagaren en utbildning som han eller hon helt eller delvis måste bekosta själv.

Den kompetensutveckling som arbetsgivaren är skyldig att erbjuda ska ligga inom ramen för anställningen. Av det följer att skyldigheten inte sträcker sig till att erbjuda exempelvis en utbildningsinsats som ligger utom anställningen, det vill säga äger rum på arbetstagarens fritid. Även i detta avseende ligger alltså i kompetensutvecklingsansvarets konstruktion att erbjudna insatser ska ske på ordinarie arbetstid eller annars åtminstone under tid som räknas som arbetstid. Regleringen hindrar visserligen inte att arbetstagaren erbjuds och accepterar att genomgå exempelvis en utbildning som sker på hans eller hennes egen fritid, men det är i sådana fall inte något som följer av arbetsgivarens skyldighet enligt de bestämmelser som utredningen föreslår.

Utredningens bedömning är mot den bakgrunden att den föreslagna regleringen är förenlig med arbetsvillkorsdirektivet och EU-rätten i övrigt.

15.10 Förslagen i förhållande till dataskyddsförordningen

Bedömning: Förslagen om arbetsgivarens ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling och arbetsgivarens informationsskyldighet i vissa fall är förenliga med dataskyddsförordningen och kompletterande lagstiftning till den förordningen.

Innehållet i och innebörden av EU:s dataskyddsförordning⁵ har beskrivits i kapitel 14. Förordningen innehåller regler om hur myndigheter, företag och andra får behandla personuppgifter. Det är den personuppgiftsansvarige som måste se till att behandlingen sker i enlighet med dataskyddsförordningens bestämmelser. I Sverige kom-

⁵ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

pletteras förordningen genom dataskyddslagen⁶ och ett stort antal registerförfattningar.

Utredningens förslag som rör arbetsgivarens skyldighet att erbjuda kompetensutveckling och skyldigheten för arbetsgivaren att lämna skriftlig information om kompetensutveckling som arbetstagaren har fått kan innebära att insamlande av personuppgifter kan behöva ske på det sätt som avses i förordningen. Om så är fallet finns en rättslig grund enligt dataskyddsförordningen för en personuppgiftsbehandling eftersom utredningens förslag innebär att en bestämmelse införs i lag. Behandlingen kan även ses som nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Vidare måste vid behandling av personuppgifter de grundläggande principerna följas enligt dataskyddsförordningen.

Utredningens uppfattning är att dataskyddsförordningen och kompletterande lagstiftning inte kommer att utgöra hinder för att genomföra förslagen om arbetsgivarens ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling. Bedömningen är att det inte krävs någon ytterligare grund för att behandla personuppgifter i enlighet med förslagen.

⁶ Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

16 Lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning

16.1 Utgångspunkter för utredningens överväganden

16.1.1 Övergripande om uppdraget

Utredningens uppdrag i denna del är att lägga fram förslag som innebär lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning av ett anställningsavtal från arbetsgivarens sida. Enligt kommittédirektiven¹ bör utredningen särskilt fokusera på arbetsgivarens kostnader vid sådana uppsägningar av personliga skäl som på yrkande av arbetstagaren kan ogiltigförklaras.

Enligt direktiven bör utredningen beakta företagets behov av flexibilitet och benägenhet att anställa samt möjligheterna för personer med svagare anknytning till arbetsmarknaden att få en anställning. Samtidigt ska den enskilda arbetstagaren skyddas mot godtyckliga uppsägningar och garanteras en rättssäker uppsägningsprocess. Också parternas möjligheter att nå lösningar genom överenskommelser och deras roll när det gäller att lösa tvister på arbetsmarknaden bör enligt direktiven värnas.

Det ska inledningsvis konstateras att det kan betraktas som en kostnad i sig för arbetsgivare att det i anställningsskyddslagen² krävs viss objektiv grund för att avsluta en anställning genom uppsägning eller avskedande. Som nyss nämnts ska dock det nuvarande skyddet mot godtycke vid uppsägningar värnas och det anges uttryckligen i kommittédirektiven att det alltjämt ska krävas saklig grund för en uppsägning. Det kan mot den bakgrunden inte anses ligga inom ramen för uppdraget att överväga några förändringar i fråga om de grund-

¹ Se bilaga 1.

² Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

läggande förutsättningar som enligt dagens regler gäller för att avsluta en anställning.

Utredningen tolkar vidare direktiven som att det är kostnaderna vid avslutande av en tillsvidareanställning eller, i fall där det är möjligt, en tidsbegränsad anställning i förtid som omfattas av uppdraget. Det innebär att utredningen inte kommer att överväga några ändringar om sådana skyldigheter för arbetsgivaren som aktualiseras enbart när den avtalade tiden för en tidsbegränsad anställning håller på att löpa ut.

16.1.2 Behovet av lagändringar

Utmaningar på arbetsmarknaden och effekter av kostnader vid uppsägning

Utmaningarna på dagens arbetsmarknad handlar bland annat om att kunna möta snabba strukturomvandlingar och om att grupper varaktigt hamnar utanför arbetsmarknaden även när efterfrågan på arbetskraft är stor. Det ställer med andra ord krav på ekonomins anpassningsförmåga och på att ökade möjligheter för personer med svag förankring på arbetsmarknaden att anställas. Ett sätt att främja detta är genom en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. En viktig del av individens trygghet på en mer rörlig arbetsmarknad handlar om möjligheterna att få ett jobb. Se kapitel 3 och 4 för en mer utförlig diskussion och för källhänvisningar.

Inom nationalekonomisk forskning antas anställningsskyddet utgöra en kostnad för arbetsgivaren där ett starkare skydd för arbetstagaren utgör en högre kostnad för arbetsgivaren. Höga kostnader förknippade med uppsägningar vid en arbetsbrist antas ha samma effekt på uppsägningar och nyanställningar som höga kostnader förknippade med uppsägningar av personliga skäl. Kostnader som kan uppstå i samband med uppsägningar antas också påverka arbetsgivare redan vid ett anställningsbeslut. Till dessa kostnader räknas också den risk eller osäkerhet som arbetsgivaren upplever. Det vill säga ju större osäkerhet desto större risk och en högre kostnad. Därmed är också förutsägbarheten viktig för att minska arbetsgivarnas kostnad. Teorin förutsäger att både uppsägningar och anställningar ökar vid lägre kostnader för att anställa. Detta bekräftas också av den empiriska forskningen. Dock är nettoeffekten på sysselsättning och arbets-

löshet nära noll. En hög rörlighet av arbetskraften är viktig i sig. Är ekonomins anpassningsförmåga god flyttas resurser i form av arbetskraft och kapital relativt enkelt från krympande till växande verksamheter. För att omvandlingen ska leda till ökat välbefinnande i samhället krävs en god anpassningsförmåga hos såväl offentlig sektor som företag och individer.

Vidare visar nationalekonomisk forskning att en lägre kostnad vid uppsägning gör arbetsgivarna mer benägna att anställa personer som har en svagare förankring på arbetsmarknaden. En lägre kostnad kan alltså förväntas gynna så kallade *outsiders*. Medan så kallade *insiders* kan missgynnas genom att risken för att de förlorar jobbet kan öka. Samtidigt innebär dock en högre rörlighet av arbetskraft att det blir lättare för de som förlorar jobbet att hitta ett nytt. Även detta är en viktig del av individernas anställningsskydd och trygghet. Studier visar att ett striktare anställningsskydd innebär lägre risk att bli av med jobbet men samtidigt också större svårigheter att hitta ett nytt jobb (se kapitel 4).

I sammanhanget ska man också komma ihåg att kostnaden för att säga upp personer kan bli alltför låg. En för låg kostnad kan enligt nationalekonomisk teori innebära att uppsägningar hamnar på en nivå som inte är samhällsekonomisk effektiv, att variationen i sysselsättning och arbetslöshet över konjunkturer blir mycket hög, och att arbetsgivares incitament att investera i personalen minskar.

Det finns ett flertal svenska studier på effekten av införandet av tvåundantaget, dock är det få studier som har undersökt effekten av uppsägningskostnader i Sverige. Ett undantag är Heyman och Skedinger (2016) som undersöker effekten av en förkortning av uppsägningstiden för arbetstagare 45 år och äldre. I studien återfinns olika resultat för olika avtalsområden, men för i princip alla områden både avslutades och påbörjades fler anställningar som en effekt av reformen. Med andra ord ökade omsättningen av arbetstagare som en följd av att uppsägningskostnaden minskade. Se kapitel 4 för en mer utförlig diskussion och för källhänvisningar.

En internationell utblick

Som diskuterades i kapitel 11 är det mycket ovanligt med lagreglerade turordningsregler i andra länder. Däremot är uppsägningar av osaklig skäl (eng. *unfair*) förbjudet, och det är främst den regleringen som avser att skydda arbetstagarna. Sker en osaklig uppsägning ska oftast ett skadestånd betalas. Storleken på skadeståndet varierar och hänger inte sällan ihop med anställningstiden. Det som är utmärkande med det svenska systemet, och som diskuteras mer utförligt i kapitel 11, är storleken på det skadestånd som ska betalas. Relativt andra länder är det mycket kostsamt för arbetsgivaren att säga upp anställda på grund av personliga skäl, oavsett om arbetsgivaren får rätt eller fel vid en prövning. Se även Malmberg (2012) för en jämförelse med andra länder.

Det finns ett antal internationella studier som specifikt har undersökt hur kostnader vid uppsägning påverkar uppsägningar och nyanställningar. Dessa studier rör kostnaden för uppsägning på osaklig grund (*unfair dismissal*), eftersom det i regel inte finns några lagstadgade turordningsregler i andra länder. I flera fall gäller olika regler för företag av olika storlek där regelverket ofta är mindre strikt för mindre företag. Det är vanligt att gränsen dras vid 10, 15, eller i vissa fall 20, anställda. Exempelvis har en reform i Italien utvärderats, som bland annat innebar att rätten att återgå i tjänst om en uppsägning på osaklig grund ogiltigförklarades, togs bort i företag med 15 eller fler arbetstagare (dessa regler gällde för företag med upp till 15 anställda redan innan reformen). Samtidigt ökade arbetstagarnas möjligheter till ersättning i form av avgångsvederlag. Överlag visar dessa studier att minskade kostnader vid uppsägning är förknippade med fler uppsägningar men också fler nyanställningar.

Huvudsakliga problem med dagens regler

I Uppsägningstvistutredningens betänkande SOU 2012:62 redogörs utförligt för parternas syn på uppsägningstvister.³ Representanterna från arbetsgiversidan framhöll i den utredningen att det största problemet med nuvarande lagstiftning är den tid det tar med en domstolsprövning, eftersom det leder till höga kostnader för arbetsgivaren. Tidsaspekten hänger samman med att anställningen består under

³ SOU 2012:62 s. 86–89.

den tid som tvisten pågår om arbetstagaren yrkar på ogiltighet. Arbetsgivarsidan ansåg även att arbetstagarna ofta yrkar på ogiltighet trots att de inte har för avsikt att återgå till arbetet. Därutöver uppgavs arbetstagarens rätt att närvara på arbetsplatsen enligt 34 § anställningsskyddslagen vara ett problem.

Enligt en undersökning av Svenskt Näringsliv, som Uppsägnings-tvistutredningen hänvisar till, framgår att 62 procent av företagen betraktar kostnader i samband med uppsägningstvister som ett tillväxthinder. I genomsnitt önskade företagen att kostnaderna skulle sänkas med 60 procent för att det skulle påverka deras vilja att anställa.⁴

Undersökningar från Företagarna (2019) och Teknikföretagen (2012) visar att arbetsgivare upplever uppsägningar av personliga skäl som en större begränsning än uppsägningar på grund av arbetsbrist. Det tycks särskilt gälla mindre arbetsgivare. Skälen till att företagen upplever uppsägningar av personliga skäl som betungande är att det är tidskrävande, kostsamt och att det finns höga beviskrav när det gäller exempelvis den misskötsamhet som ligger bakom en uppsägning av personliga skäl. Vidare uppger nästan hälften av de företag som ingår i Företagarnas (2019) undersökning och som någon gång sagt upp medarbetare på grund av arbetsbrist att de har gjort det trots att det egentligen handlat om att man har velat skilja arbetstagare från anställningen av personliga skäl.

I en undersökning av Stern m.fl. (2019) intervjuas tolv företagsledare kring deras uppfattning om anställningsskyddslagen. Av intervjuerna framkommer bland annat att företagsledarna har uppfattningen att det är mycket svårt att säga upp någon på grund av personliga skäl. En konsekvens av detta är att företagen blir försiktiga vad gäller nyanställningar då eventuella kostnader för en felaktig rekrytering kan bli mycket höga. En annan konsekvens av de höga kostnaderna som är förknippade med att säga upp av personliga skäl är enligt rapporten att det inte är ovanligt att arbetsgivaren försöker finna andra vägar för att avsluta en anställning. Det kan till exempel gälla omstruktureringar av verksamheten som leder till att arbetsbrist uppstår i någon del av organisationen. Detta kan sedan användas som grund för uppsägning. Ytterligare en slutsats som Stern m.fl. (2018) drar utifrån dessa 12 intervjuer är att höga kostnader för

⁴ SOU 2012:62 s. 88.

att avsluta anställningar riskerar att ha en negativ inverkan på företagets produktivitet och lönsamhet.

Å andra sidan har arbetstagsarsidan enligt Uppsägningstvistutredningens betänkande anfört att skälet till att arbetstagaren som regel inte arbetar under den pågående tvisten är för att arbetsgivaren i en överenskommelse har arbetsbefriat arbetstagaren. När det gäller ogiltighetsyrkande rekommenderas arbetstagarna att endast yrka på ogiltighet om de vill återgå till arbetet. Men att det också kan förekomma om underlaget från arbetsgivaren är så pass bristfälligt att det inte går att avgöra om det föreligger saklig grund.

I betänkandet framgår att det enligt arbetstagarrepresentanterna vidare saknas skäl att ändra nuvarande regler i syfte att minska arbetsgivarens kostnader eftersom problemet snarare är att skadeståndsnivåerna i 39 § anställningsskyddslagen är för låga och bör höjas. Arbetstagarrepresentanterna menar också att balansen som finns mellan arbetsmarknadens parter skulle riskera att rubbas om man tar bort rätten att stå kvar i anställningen under en tvist. Även andra förändringar med innebörden att det blir billigare att göra sig av med arbetstagar skulle förändra balansen.

Vidare anser de att skälet till att anställningen behöver bestå under en tvist är att arbetstagaren är den svagare parten i ett anställningsförhållande och att det är arbetsgivaren som vidtar åtgärden att säga upp någon. Om det blir billigare att säga upp arbetstagar menar arbetstagsarsidan att det finns en risk att arbetsgivare väljer att säga upp obekväma arbetstagar. De menar sammantaget att nuvarande lagstiftning främjar goda arbetsplatser med bland annat bra arbetsmiljö och rehabilitering av arbetstagar.⁵

16.1.3 Uppsägningstvistutredningens förslag i SOU 2012:62

Uppsägningstvistutredningens uppdrag

Enligt uppdraget ska utredningen vid utarbetandet av förslag beakta Uppsägningstvistutredningens förslag i SOU 2012:62. Uppsägningstvistutredningen hade i uppdrag att se över reglerna kring tvister i samband med uppsägningar och lämna förslag på hur arbetsgivarnas kostnader i samband med sådana tvister kan begränsas. Förslagen skulle bidra till systemets förutsägbarhet och syfta till att främja ny-

⁵ SOU 2012:62 s. 86–89.

anställningar. I uppdraget ingick bland annat också att göra en kartläggning av hur tvister i samband med att en anställning avslutas hanteras i praktiken och att bedöma vilka problem regleringen medför för arbetsgivare och arbetstagare. Vid analysen av vilka problem det befintliga regelverket medför och vilka effekter utredningens förslag kunde få skulle särskild hänsyn tas till situationen för små arbetsgivare, särskilt privata.

Uppsägningstvistutredningen överlämnade sitt betänkande till ansvarigt statsråd i september 2012. Betänkandet har remitterats men inte lett till någon lagstiftning.

Uppsägningstvistutredningens förslag

Uppsägningstvistutredningen föreslog ett antal ändringar i anställningsskyddslagen. En del av förslaget var att en anställning under en pågående tvist om en uppsägnings giltighet ska bestå i högst ett år, såvida inte arbetsgivaren genom vårdslöshet eller försummelse har föranlett att dom i målet har fördröjts. Utredningens undersökningar hade visat att varannan tvist om uppsägning tar mer än 17 månader från uppsägningen till dess att Arbetsdomstolen dömer i målet som första och enda instans. Om talan väckts vid tingsrätt som första instans får ytterligare ett antal månader läggas till den totala tvistetiden. Detta ansågs av Uppsägningstvistutredningen utgöra ett problem, dels för att parterna får ägna mycket tid och resurser åt en tvist, dels för att det blir svårt för arbetsgivaren att förutse hur länge lön ska betalas till arbetstagaren i samband med en uppsägningstvist. Förslaget att begränsa tiden för hur länge en anställning kan bestå vid en ogiltigförklaring bedömdes öka förutsägbarheten för arbetsgivarna men framför allt ge såväl parter som domstolar starka incitament att hantera uppsägningstvister mer skyndsamt.

Ett annat förslag som lades fram i SOU 2012:62 var att den högsta nivån på det normerade skadeståndet som regleras i 39 § anställningsskyddslagen skulle sänkas för vissa företag. Bestämmelsen innebär att arbetsgivaren kan vägra att rätta sig efter en dom när domstolen har ogiltigförklarat en uppsägning eller ett avskedande eller har förklarat en tidsbegränsad anställning ska gälla tillsvidare. Arbetsgivaren ska för sin vägran i stället betala skadestånd till arbetstagaren. För företag med färre än 50 arbetstagare ska enligt förslaget det högsta möj-

liga beloppet enligt 39 § reduceras med en månadslön för var femte anställd som understiger 50 anställda. Utredningen bedömde att en generell sänkning av skadestånden inte var lämplig. Det skulle i praktiken bland annat påverka arbetsgivare av olika storlekar på olika sätt och de stora arbetsgivarnas incitament att följa lagen skulle minska. Minskade skadeståndsnivåer ansågs också främst få betydelse för små privata arbetsgivare eftersom dessa typiskt sett är särskilt känsliga för de risker som är förenade med en nyanställning.

Ytterligare ett förslag från Uppsägningstvistutredningen var att en arbetsbristuppsägning inte ska kunna ogiltigförklaras med hänvisning till att arbetsgivaren inte har fullgjort sin omplaceringsskyldighet enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen. Enligt bestämmelsen är en uppsägning inte sakligt grundad om det är skäligt att arbetsgivaren omplacerar arbetstagaren till ett annat arbete hos sig. Enligt utredningen ansågs möjligheten att ogiltigförklara arbetsbristuppsägningar fördröja och försvåra strukturomvandlingar och förstärka anställningsskyddet för vissa arbetstagare på andra arbetstages bekostnad.

Eftersom en arbetsbristuppsägning inte heller kan ogiltigförklaras med hänvisning till brott mot turordningsreglerna skulle Uppsägningstvistutredningens förslag i denna del i praktiken innebära att uppsägningar där arbetsgivaren har åberopat arbetsbrist endast skulle kunna ogiltigförklaras vid så kallad fingerad arbetsbrist. I övrigt skulle endast skadestånd kunna bli följderna av att det inte har förelegat saklig grund för uppsägningen på grund av brott mot omplaceringsskyldigheten.

Remissinstanserna

Uppsägningstvistutredningens förslag mötte hård kritik från framför allt fackligt håll. LO, TCO och Saco ansåg i sina remissvar att förslagen om de genomfördes påtagligt skulle förändra styrkeförhållandena mellan arbetsgivaren och arbetstagaren och negativt påverka anställningsskyddet. Det pekades särskilt på att arbetstagaren skulle riskera att hamna i en situation där han eller hon står utan försörjning innan en tvist om uppsägning har avslutats. Från vissa håll anfördes att förslagen skulle innebära att kravet på saklig grund i princip skulle försvinna i arbetsbristsituationer. Genomgående ifråga-

sattes i remissvaren från den fackliga sidan sambandet mellan styrkan på anställningsskyddet och arbetsgivares benägenhet att nyanställa.

Från arbetsgivarhåll var man i stället mer positiv. I remissvaren från Arbetsgivarverket, Sveriges Kommuner och Regioner⁶ och Svenskt Näringsliv betonades att förslagen om begränsningen av hur länge en anställning skulle bestå under en tvist skulle öka incitament att nå en snabb lösning, vilket kunde gynna bägge parter i ett anställningsförhållande. Både Arbetsgivarverket och Svensk Näringsliv ansåg emellertid att förslagen i denna del borde ha gått längre. Dessa organisationer var även positiva till förslagen om differentiering av skadeståndsnivåerna i 39 § samt begränsningen av möjligheten att ogiltigförklara arbetsbristuppsägningar enbart på grund av påstådda brister i omplaceringsskyldigheten. SKR valde att avstå från att yttra sig över förslaget om att differentiera skadeståndsnivåerna men tillstyrkte de övriga förslagen i betänkandet.

16.1.4 Parternas inställning

Det har från arbetsgivarhåll gjorts gällande att ett stort problem med nuvarande regleringar är att en uppsägning kan ogiltigförklaras och att anställningen består under en tvist. Det har framhållits både inom ramen för utredningen och tidigare inom ramen för Uppsägnings-tvistutredningen. Har en uppsägning skett på grund av arbetsbrist innebär en ogiltigförklaring att den personalneddragning som varit befogad utifrån verksamhetens behov inte kan realiseras förrän tvisten har avgjorts. Har uppsägningen skett av personliga skäl är det vanliga att arbetsgivaren och arbetstagaren träffar en överenskommelse om arbetsbefrielse under tvistetiden eftersom det utifrån ett verksamhetsperspektiv kan vara olämpligt att arbetstagaren finns kvar i verksamheten under den tid som tvisten pågår. Arbetsgivaren får i sådana fall alltså inte något utbyte av den lön som betalas ut. Arbetsgivaren får stå för kostnaden för arbetstagarens lön under tvistetiden även om det vid en slutlig rättslig prövning visar sig att uppsägningen har varit sakligt grundad.

Det är också arbetsgivaridans uppfattning att det i princip aldrig inträffar att arbetstagaren faktiskt får tillbaka sin anställning efter en dom om ogiltigförklaring. I sådana fall utnyttjas i regel alltid möjlig-

⁶ SKR. Före den 1 januari 2020 hette organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

heten att betala ett normerat skadestånd enligt 39 § anställningsskyddslagen för att slippa rätta sig efter domen.

Enligt arbetsgivarsidan stämmer inte bestämmelsen om att arbetstagaren ska kvarstå i anställningen under en tvist för att underlätta för henne eller honom att återgå i arbete när tvisten är avslutad med hur den faktiska situationen ser ut. Regleringens funktion i dag är snarast att bilda utgångspunkt för förhandlingar. I regleringen kan det finnas incitament för arbetsgivare att välja avskedande i stället för att säga upp av personliga skäl, trots att omständigheterna inte bedöms räcka för en sådan åtgärd. Skälet till agerandet är att vid ett avskedande kvarstår som huvudregel inte arbetstagaren i anställningen under tvistetiden.

Arbetstagsidans uppfattning är väsentligt annorlunda. Med arbetstagsidans synsätt fyller ogiltigförklaringen på många sätt en viktig funktion. En av dem är att göra det möjligt för arbetstagaren att vara kvar på arbetsplatsen under tvistetiden, något som innebär dels att arbetstagaren har lättare att arbeta kvar efter en ogiltigförklaring, dels att arbetstagaren har sin försörjning tryggad under den tid som tvisten pågår utan att behöva söka något annat arbete. För arbetsgivaren uppstår heller ingen kostnad om arbetstagaren är kvar i tjänst under tvistetiden eftersom denne då utför ett arbete åt arbetsgivaren. De menar också att kravet på saklig grund för uppsägning skulle kunna urvattnas om rätten att behålla anställningen under tvist begränsas. Arbetstagaren skulle också förlora ett viktigt förhandlingsargument och därigenom få sämre möjligheter att träffa en förlikning på villkor som är rimliga sett ur arbetstagarens synvinkel. Enligt arbetstagsidans synsätt säger det faktum att arbetsgivare regelmässigt väljer att utnyttja möjligheten att köpa ut arbetstagaren enligt 39 § anställningsskyddslagen inget om arbetstagarens intentioner att kvarstå i anställningen vid en uppsägningstvist om ogiltighet. Vidare menar arbetstagsidans synsätt att 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. Därför menar de att möjligheten att få en uppsägning ogiltigförklarad är en mycket viktig del av anställningsskyddet för en arbetstagare som vill ha kvar sin anställning.

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

Bedömning: 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.

Anställningsskyddslagens ordningsföreskrifter bör inte ändras

Utredningens uppdrag om lägre kostnader vid uppsägningar är utformat på så sätt att det får anses omfatta alla delar av det regelverk i framför allt anställningsskyddslagen vars tillämpning kan innebära en kostnad för arbetsgivaren i samband med avslutandet av en anställning. Det kan noteras att uppdraget är bredare än det som Uppsägningstvistutredningen hade att hantera i SOU 2012:62.

Utredningen har i kapitel 8 gjort en översiktlig genomgång av de regler vars tillämpning kan innebära kostnader för arbetsgivaren som kan kopplas till avslutandet av en anställning. Det rör sig bland annat om regler som innebär att arbetsgivaren måste förhandla eller överlägga med arbetstagarparten innan en uppsägning äger rum och att besked om en uppsägning eller ett avskedande måste överlämnas i viss form och på visst sätt. Det handlar enligt utredningens uppfattning om krav på arbetsgivaren som visserligen kan innebära vissa kostnader i verksamheten men som sällan brukar ifrågasättas ur det perspektivet. Framför allt kan det bli fråga om att betala ett allmänt skadestånd om arbetsgivaren inte har följt en viss ordningsföreskrift. Exempel på sådana föreskrifter är att underrätta arbetstagaren om en uppsägning av personliga skäl en viss tid innan den verkställs eller att delge arbetstagaren beslutet om uppsägning skriftligen.

Anställningsskyddslagens ordningsföreskrifter har funktionen att värna arbetstagarens rättssäkerhet i uppsägningsprocessen och att allmänt undvika att det uppstår onödiga tvister och domstolsprocesser kring uppsägningar och avskedanden. Regelverket får anses vara väletablerat och i huvudsak enkelt för alla arbetsgivare att tillämpa. Undantaget är möjligen arbetsgivarens skyldighet enligt 10 § respektive 20 § anställningsskyddslagen att överlämna en uppsägnings- eller avskedandehandling till arbetstagaren personligen, där detta i stället

kan ske via brev om det inte är skäligt att kräva ett personligt överlämnande. Det bör dock relativt sällan vara svårt för arbetsgivare att bedöma om skälighetsrekvisitet är uppfyllt och en eventuell osäkerhet kring den frågan bör enkelt kunna undvikas.

Av nu nämnda skäl saknas enligt utredningens uppfattning skäl att lägga fram förslag om ändringar i de ordningsföreskrifter i anställningsskyddslagen som ska tillämpas i samband med uppsägning och avskedande av arbetstagare.

Tvåmånadersregeln bör inte ändras

Enligt 7 § anställningsskyddslagen får en arbetsgivare som utgångspunkt inte lägga enbart omständigheter som varit kända i mer än två månader till grund för en uppsägning eller ett avskedande, se avsnitt 8.3.3.

Regelns utformning innebär att tiden ska räknas bakåt från tidpunkten för arbetsgivarens underrättelse om uppsägning eller avskedande. Ifall en underrättelse inte har skett ska tiden räknas från tidpunkten för själva beslutet. Även omständigheter som arbetsgivaren har känt till mer än två månader får ensamt läggas till grund för beslutet om avslutande av anställningen i två typfall. Det ena är att arbetsgivaren har dröjt med en underrättelse eller ett beslut på arbetstagarens begäran eller efter hans eller hennes medgivande. Det andra är att det föreligger synnerliga skäl för att omständigheterna ska få åberopas. Innehåller en tvist om uppsägning eller avskedande även en tvist om tvåmånadersregeln kan regeln i sig innebära ökade kostnader för arbetsgivaren.

Även om tvåmånadersregeln i viss mån kan vara tvistedrivande får den anses utgöra en rimlig balans mellan arbetstagares och arbetsgivares intressen. I praktiken innebär bestämmelsen att arbetsgivaren måste hantera omständigheter som skulle kunna leda till uppsägning eller avskedande relativt skyndsamt. Arbetstagaren ska som utgångspunkt inte behöva sväva i ovisshet om att enbart omständigheter som ligger längre bakåt i tiden än två månader läggs till grund för en uppsägning eller ett avskedande. Regeln ger dock också ett utrymme att åberopa även omständigheter som arbetsgivaren har haft kännedom om i mer än två månader i fall där detta kan anses befogat.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att några ändringar i tvåmånadersregeln i 7 § tredje stycket anställningsskyddslagen inte bör ske.

16.3 Något om kostnader i samband med tvist

Ogiltigförklaring och skadestånd

Enligt 34 § anställningsskyddslagen kan en uppsägning som inte är sakligt grundad förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren. Det samma gäller för avskedande enligt 35 § under omständigheter som inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning. Om uppsägningen saknar saklig grund har en arbetstagare vid en ogiltigförklaring även rätt till ersättning för den kränkning som lagbrottet innebär, det vill säga ett allmänt skadestånd, enligt 38 §. Enligt samma paragraf kan en arbetstagare även yrka på enbart skadestånd, såväl ekonomiskt skadestånd som allmänt skadestånd vid en felaktig uppsägning eller ett avskedande. Det vill säga, arbetstagaren kan yrka på skadestånd utan att yrka på en ogiltigförklaring av uppsägningen eller avskedandet.

Storleken på det allmänna skadeståndet kan variera och är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet men ligger vanligtvis runt 80 000 kronor vid en uppsägning som inte har varit sakligt grundad. Vid oriktiga avskedanden är beloppet högre, omkring 125 000 kronor eller strax där under, om det varken finns förmildrande eller försvårande omständigheter. Har en arbetstagare blivit avskedad under omständigheter som skulle ha räckt för en giltig uppsägning bedöms det allmänna skadeståndet ligga lägre, runt 50 000 kronor.

Om en arbetsgivare vägrar att rätta sig efter en dom där en domstol har ogiltigförklarat en uppsägning eller ett avskedande ska skadestånd i stället utgå till arbetstagaren. Detta normerade skadestånd beräknas med utgångspunkt i arbetstagarens sammanlagda anställningstid och bestäms till ett belopp motsvarande 6–32 månadslöner.

Lagens tillämpning

Enligt anställningsskyddslagen ska arbetsgivaren vid uppsägning normalt betala lön till arbetstagaren under hela uppsägningstiden. En arbetstagare som har blivit uppsagd har som huvudregel rätt att under uppsägningstiden behålla lön och andra anställningsförmåner.

Om arbetsgivaren i stället vidtar en uppsägning som inte är sakligt grundad är kostnaden för arbetsgivaren normalt vid en förlust i domstol allmänt skadestånd samt ekonomiskt skadestånd alternativt allmänt skadestånd samt ett normerat skadestånd givet att anställningen inte består. Vid en ogiltighetstalan består arbetstagarens anställning så länge tvisten pågår. En arbetstagare får inte stängas av från arbete på grund av de omständigheter som föranlett uppsägningen om det inte finns särskilda skäl. Det är dock vanligt att parterna kommer överens om att arbetstagaren blir arbetsbefriad under pågående tvist. Det är även möjligt för arbetsgivaren att intermistiskt yrka på ett tidigare upphörande av anställningen.

Enligt arbetsgivarsidan är det ovanligt att arbetsgivaren under tvisten får ett utbyte av att arbetstagaren står kvar i anställningen som motsvarar lönen. Saco-förbunden och TCO-förbunden har anfört att det är ovanligt respektive relativt ovanligt att arbetstagaren utför arbete vid tvist om uppsägningar av personliga skäl. LO-förbunden uppskattar i stället att mellan 50 till 95 procent av arbetstagarna utför arbete under pågående tvist.⁷ I branscher och i fråga om arbeten där LO organiserar arbetstagare verkar det därmed vara vanligare med att arbetstagare faktiskt arbetar under tvistetiden jämfört med arbetstagare på tjänstemannansidan.

Vanligt med överenskommelser mellan parterna

I de flesta fall löser parterna i ett avtalsförhållande redan i ett tidigt skede en tvist om uppsägning. Genom en överenskommelse görs vanligen ett så kallat utköp som normalt innebär att arbetstagaren lämnar anställningen omedelbart eller efter en viss uppsägningstid. I stället erbjuds arbetstagaren ekonomisk ersättning som kompensation för att lösa tvisten. Nivån på dessa ersättningar kan variera stort. I Uppsägningstvistutredningen lyfts arbetsgivarens ekonomiska förutsättningar och sannolikheten för att denne förlorar tvisten i en

⁷ SOU 2012:62 s. 87.

eventuell domstolsprocess som faktorer som påverkar ersättningsnivån. Den nuvarande utredningen bedömer att även faktorer så som om arbetstagaren är arbetsbefriad under uppsägningstiden och om arbetsgivaren kan avräkna inkomster som arbetstagaren under samma tid har fått från en annan anställning kan påverka ersättningsnivån.

Vidare är det möjligt att andra faktorer som arbetstagarens tillgång till ett ombud, exempelvis från sin fackliga organisation, kan påverka beloppsnivåer till förmån för arbetstagaren. I vissa fall kan skadeståndsnivåerna i 39 § anställningsskyddslagen – vilka annars aktualiseras i samband med utköp när arbetsgivaren vägrar att rätta sig efter en dom – finnas med i förhandlingarna även om variationerna i de enskilda fallen kan vara stora. Enligt Uppsägningstvistutredningens undersökningar från 2012 framgick att mindre än tio procent av uppsägningstvisterna, omkring 600 tvister, förs till domstol per år. Det är ett förhållandevis lågt antal vid en jämförelse med andra europeiska länder. Vidare visar utredningens undersökningar att Arbetsdomstolen under ett genomsnittligt år ogiltigförklarar endast ett litet antal uppsägningar.⁸

Tidsåtgången vid tvist

Hur lång tid en tvist om ogiltighet av en uppsägning kan ta i anspråk beror på om det finns ett tillämpligt kollektivavtal om förhandlingsordning och i så fall hur reglerna i det avtalet ser ut. Saken beror även på hur kollektivavtalsituationen och den fackliga representationen på arbetsplatsen rent allmänt ser ut hos arbetsgivaren. Något som ytterligare kan påverka är om en domstolsprocess ska föregås av tvisteförhandling samt vid vilken instans talan först ska väckas. Som nämnts ovan har Uppsägningstvistutredningen i SOU 2012:62 funnit att varannan tvist om uppsägning tar mer än 17 månader från uppsägningen till dess att Arbetsdomstolen dömer i målet som första och enda instans och ytterligare ett antal månader om talan har väckts vid tingsrätt som första instans. Det har saknats anledning att utgå från att situationen ser påtagligt annorlunda ut i dag. För 2019 var genomströmningstiden, mätt i medianålder, 12 månader för mål som anhängiggjorts direkt i Arbetsdomstolen och som var avgjorda

⁸ SOU 2012:62 s. 96–97.

efter dom eller särskilt uppsatt beslut. För 2012 var motsvarande siffra 13 månader.⁹

Tidsbegränsade anställningar

En tidsbegränsad anställning kan sägas upp om det är avtalat mellan parterna. I annat fall avslutas anställningen när den avtalade anställningstiden har löpt ut utan föregående uppsägningstid. Om det är möjligt att säga upp anställningen blir normalt samma regler som vid uppsägning av tillsvidareanställda tillämpliga.

Även vid en tidsbegränsad anställning gäller 39 § anställningsskyddslagen om att arbetsgivaren kan välja att betala skadestånd i stället för att rätta sig efter en dom. Det som avses är om domstolen har förklarat att en tidsbegränsad anställning ska gälla tillsvidare. Exempelvis ska enligt 36 § ett anställningsavtal som har begränsats i strid med 4 § anställningsskyddslagen förklaras gälla tillsvidare på yrkande av arbetstägaren. Bestämmelsen avser avtal om tidsbegränsad anställning som har träffats på ett sätt som enligt anställningsskyddslagen inte är tillåtet. Domstolen kan i sådana fall besluta att anställningen ska bestå tills tvisten har slutligt avgjorts. Arbetstägaren har då rätt till lön och andra förmåner så länge anställningen består. Avtal om tidsbegränsade anställningar får enligt lagen träffas för allmän visstidsanställning, vikariat, säsongarbete och provanställning.

16.4 Tänkbara alternativ för en reglering

Flera tänkbara alternativ

Det finns flera tänkbara alternativa förslag till att minska kostnaderna i samband med tvister om uppsägning eller avskedande. Utredningen går i det följande igenom några av de närmast tänkbara alternativen som skulle kunna bidra till sänkta kostnader för arbetsgivaren.

⁹ Arbetsdomstolens årsredovisning 2019 respektive årsredovisning 2012.

Borttagen rätt till bestående anställning under pågående tvist

En lösning vore att anställningen vid uppsägningstvister med ogiltighetsyrkanden avslutas efter att uppsägningstiden har löpt ut. I dag är utgångspunkten att anställningen består till dess tvisten är löst. Domstolen skulle dock på yrkande av arbetstagersidan kunna fatta ett interimistiskt beslut om att anställningen ska bestå tills tvisten slutligt har avgjorts. Det innebär att domstolen fattar ett beslut om vad som ska gälla fram tills dess att dom meddelas i målet. Det skulle betyda att samma ordning gäller för uppsägning av personliga skäl som vid avskedande. Därmed kan incitamentet för arbetsgivaren att ta till det kraftfullare verktyget att avskeda arbetstagaren när det enbart finns grund för uppsägning av personliga skäl minska eftersom arbetstagaren inte i något av fallen som utgångspunkt kvarstår i anställningen under tiden då tvisten pågår. Även arbetstagarens incitament att yrka på ogiltighet av uppsägningen trots att denne inte vill återgå till arbetet skulle kunna minska. Uppsägningstvistutredningen var inne på detta spår i sitt betänkande men begränsade förslaget genom att en anställning under en pågående tvist om en uppsägnings giltighet skulle bestå i högst ett år.

Sänkt beviskrav vid den interimistiska prövningen

Ett annat alternativ vore att förändra förutsättningarna för den interimistiska prövningen genom att förändra beviskraven. Enligt 34 § tredje stycket anställningsskyddslagen kan domstolen på yrkande av arbetsgivaren besluta att anställningen ska upphöra trots att arbetstagaren som utgångspunkt har rätt att stanna i tjänst under tvistens gång. Arbetsgivaren behöver göra det ”mer eller mindre uppenbart” att uppsägningen är sakligt grundad för att anställningen ska avslutas. Detta måste bedömas som ett högt ställt krav, särskilt när det gäller interimistiska beslut under rättegången. En annan ordning vore att arbetsgivaren enbart behövde göra det ”antagligt” eller ”sannolikt” att en uppsägning är sakligt grundad. Enligt 35 § anställningsskyddslagen – om att en anställning kan bestå trots ett avskedande – är det tillräckligt att övervägande skäl vid prövningen talar för att omständigheterna inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning av arbetstagaren. Det bör också noteras att den interimistiska prövningen i princip bara tar sikte på frågan om uppsäg-

ningen har varit sakligt grundad och vissa situationer där arbetstagarens talan är preskriberad. Däremot är det inte möjligt att denna väg utverka en preliminär bedömning av andra förhållanden; arbetsgivaren kan exempelvis inte få prövat om ett bindande anställningsavtal har träffats eller om en uppsägning skett. (Se bland annat AD 2012 nr 56.)

Alternativet ovan om borttagen rätt till anställning under tvist skulle även kunna kombineras med förändrade beviskravsregler med innebörden att domstolen skulle kunna förordna att anställningen ska bestå om arbetsgivaren exempelvis inte gör sannolikt att uppsägningen hade saklig grund.

Förändrade beviskrav skulle möjligen innebära att färre arbetsgivare behövde betala lön under pågående tvist. I de fall uppsägningar är sakligt grundade skulle arbetsgivarens kostnader därför kunna begränsas. Ett alternativ med sänkta beviskrav skulle dock göra det svårare för parterna i anställningsförhållandet att på förhand förutse om arbetstagaren kommer att vara kvar i anställningen under den pågående tvisten. Sammantaget är det svårt att bedöma effekterna av sänkta beviskrav.

Domstolsprövning om det finns förutsättningar för fortsatt anställning

En ytterligare lösning vore att domstolen skulle låta bli att ogiltigförklara en osaklig uppsägning om rätten gjorde bedömningen att en fortsatt anställning var utsiktslös och att skadestånd gynnande arbetstagaren på ett bättre sätt. Det var en ordning som övervägdes inför 1974 års anställningsskyddslag och som i en liknande form i dag finns lagreglerad i Norge och avtalsreglerad i Danmark. Denna ordning som övervägdes inför 1974 års lag var att domstolen skulle kunna döma ut ett särskilt skadestånd i stället för att ogiltigförklara uppsägningen om det förelåg synnerliga skäl mot att anställningen skulle bestå.¹⁰

En möjlig följd är att bestämmelsen om det normerade skadeståndet i 39 § anställningsskyddslagen får mindre betydelse vid utköp och att kostnaden vid utköp därmed blir lägre för arbetsgivaren. Om den preliminära bedömningen är att det saknas förutsättningar för att anställningsförhållandet ska bestå förändrar det förutsätt-

¹⁰ Prop. 1973 :129 s. 178 samt SOU 2012:62 s. 77–79.

ningarna i förhandlingen mellan parterna. Å ena sidan skulle arbetstagarsidan enbart kunna yrka på ogiltighet om syftet verkligen är att få behålla anställningen. Å andra sidan skulle arbetsgivarsidans incitament att lösa konflikten innan den tas till domstol försämrats. Sammantaget skulle förslaget kunna minska förutsebarheten för parterna, då det på förhand kan vara svårt att veta hur domstolen ställer sig till arbetstagarens möjligheter till fortsatt anställning. Därmed blir även effekterna på kostnaderna för arbetsgivarna oklara.

Förändrade tidsfrister

Inom arbetsrätten gäller normalt andra preskriptionsregler än vad som gäller för fordringar i stort. Dessa regleras i 40 och 41 §§ anställningsskyddslagen. Eftersom en anställning som regel inte upphör till följd av en uppsägning vid en tvist är en möjlig lösning att införa kortare preskriptionsregler eller att korta handläggningstiderna genom ytterligare lagstadgade tidsfrister. Båda dessa alternativ kan minska kostnaderna för arbetsgivarna. Det ska dock framhållas att preskriptionslagens huvudregel är att fordringar preskriberas tio år efter tillkomsten under förutsättningen att inget preskriptionsavbrott har skett. Utifrån det perspektivet är redan i nuläget preskriptionsfristerna inom arbetsrätten mycket korta för att framställa yrkanden om ogiltigförklaring eller skadestånd; som huvudregel två veckor respektive fyra månader. Enligt utredningen måste lagen även i samband med uppsägningar och avskedande ge arbetstagsidan en rimlig chans att efterforska vad som har hänt. Det ska även noteras att enligt 43 § anställningsskyddslagen ska mål som rör tvister om just giltighet av uppsägningar eller avskedande redan handläggas skyndsamt.

Enligt utredningens bedömning talar mycket emot att ytterligare korta preskriptionsreglerna för att minska kostnaderna för arbetsgivarna. Det är även tveksamt om det är möjligt att genom förändrade tidsfrister minska handläggningstiderna så pass mycket att det medför minskade kostnader för arbetsgivarna av betydelse. Dessa begränsade effekter kan inte anses uppväga den risk för rättsförluster som kortade preskriptionstider skulle föra med sig.

Sänkta skadeståndsnivåer

Vid tvister om ogiltighet kan en arbetsgivare bli skyldig att betala ett allmänt skadestånd som bestäms utifrån den kränkning som arbetstagaren har utsatts för. Därutöver kan en arbetsgivare även vara förpliktad enligt 39 § anställningsskyddslagen att betala ett normerat skadestånd till arbetstagaren om arbetsgivaren vägrar att rätta sig efter en dom om ogiltighet. Om arbetstagaren endast yrkar på skadestånd, och inte ogiltigförklaring, kan arbetsgivaren bli skyldig att betala såväl allmänt skadestånd som ekonomiskt skadestånd. Den ekonomiska ersättningen får då högst uppgå till de nivåer som anges i 39 § anställningsskyddslagen.

Skadeståndsnivåerna i 39 § kan dock påverka parternas förhandlingar redan tidigt i processen, även innan arbetstagarparten har ansökt om stämning. Nivåerna kan under förhandlingarna uppfattas som en bortre gräns för vilken kostnad arbetsgivaren slutligen kan behöva stå för och därmed utgöra ett riktmärke även vid en förlikning mellan parterna. En sänkning av nivåerna i 39 § skulle därför kunna minska kostnaderna för arbetsgivare i flera avseenden.

Vid en lagändring om skadeståndsnivåer skulle storleken på arbetsgivarens verksamhet kunna bli en faktor. Exempelvis föreslog Uppsägningstvistutredningen i sitt betänkande att företag med färre än 50 arbetstagare skulle få sänkt skadestånd enligt 39 §.

Det finns emellertid en risk med att kraftigt sänka skadestånden eftersom det kan minska incitamenten för arbetsgivarna att följa ett domslut som innebär att uppsägningen ska ogiltigförklaras.

Borttagen möjlighet att ogiltigförklara en uppsägning eller ett avskedande

Enligt 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen kan en uppsägning eller ett avskedande ogiltigförklaras. Undantaget är om det rör sig om en arbetsbristuppsägning som angrips endast därför att den strider mot turordningsregler. Avsikten med undantaget är att turordningen är en fråga som förhandlas mellan parterna och enligt förarbetena skulle det vara mindre lämpligt om en annan arbetstagare måste sägas upp för att den förste arbetstagaren ska få en anställning.¹¹

¹¹ Prop. 1973:129 s. 183–184.

I Uppsägningstvistutredningens betänkande föreslås att en arbetsbristuppsägning som strider mot 7 § andra stycket anställningsskyddslagen inte ska kunna ogiltigförklaras. Det gäller alltså en situation där arbetstagaren anser sig ha kunnat bli omplacerad av arbetsgivaren i stället för att bli uppsagd. Skälen är enligt Uppsägningstvistutredningen desamma som har framhållits vad gäller att en uppsägning som strider mot turordningsreglerna inte ska kunna ogiltigförklaras. Det vill säga, att en annan arbetstagare kan bli tvungen att sägas upp om den uppsagda arbetstagaren ogiltigförklarar sin uppsägning. Det innebär i regel att en ny arbetsbristsituation uppstår.¹²

Ett effektivt sätt att minska arbetsgivarens kostnader vid uppsägningar vore att helt ta bort arbetstagarens möjlighet att yrka på ogiltigförklaring av en uppsägning. Därmed kvarstår allmänt skadestånd och ekonomiskt skadestånd enligt 38 och 39 §§ som ersättningsmöjlighet för arbetstagaren vid en uppsägning.

Fördelarna med ett sådant alternativ vore en påtaglig regelförenkling vid tvisteförfarandet. Till skillnad från förslaget om att ta bort rätten till att kvarstå i anställning under en tvist så innebär denna lösning minskade kostnader för arbetsgivaren även om denne skulle förlora tvisten i domstol. Arbetstagarens anställning skulle avslutas efter att hans eller hennes uppsägningstid har löpt ut. Om uppsägningen inte är sakligt grundad kompenseras den anställde i stället genom skadestånd.

Ett förslag som endast innebar att ogiltighetsförfarandet togs bort skulle troligen framstå som allt för långtgående. För att bibehålla en balans mellan parterna i anställningsförhållandet skulle därför förslaget behöva kompletteras med högre skadeståndsnivåer alternativt ett avgångsvederlag. Förslaget skulle också kunna begränsas på ett annat lämpligt sätt. Exempelvis genom att enbart omfatta arbetsbristuppsägningar (se Uppsägningstvistutredningens förslag) eller endast omfatta företag av en viss storlek.

Följdändringar till några av de tänkbara förslagen

En uppsägning kan ogiltigförklaras med stöd av annan lagstiftning än anställningsskyddslagen. I fler arbetsrättsliga lagar finns hänvisningar till anställningsskyddslagens regler om tvister av uppsäg-

¹² SOU 2012:62 s. 122–124.

ningar eller avskedande. Exempelvis finns i diskrimineringslagen hänvisningar till 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen om en uppsägning och ett avskedandes giltighet samt till 37 § om avstängning när en uppsägning eller ett avskedande ogiltigförklaras. Vidare hänvisas till 43 § om att mål som rör dessa frågor ska handläggas skyndsamt. Bestämmelserna innebär att om någon diskrimineras genom uppsägning ska rättshandlingen förklaras ogiltig om den som diskrimineras begär det. Hänvisningar till anställningsskyddslagen finns även i förtroendemannalagen¹³ vid uppsägning på grund av arbetsbrist samt i ledighetslagstiftningen. Ett yrkande om ogiltighet grundar sig i de fallen inte på anställningsskyddslagen utan på särbestämmelser i annan lagstiftning. Även i den arbetsrättsliga beredskapslagen finns en bestämmelse om att en särskild version av 34 § anställningsskyddslagen som ska tillämpas om Sverige befinner sig i krig.

Följaktligen kan lagändringar i anställningsskyddslagen som rör uppsägning och avskedande aktualisera ändringar i annan lagstiftning.¹⁴

16.5 Ändringar i reglerna kring ogiltigförklaring

Förslag: Om arbetsgivaren vid tidpunkten för en uppsägning har högst 15 arbetstagare som anställningsskyddslagen är tillämplig på ska det inte vara möjligt att ogiltigförklara uppsägningen när yrkandet endast grundas på att den har stått i strid med 7 § anställningsskyddslagen. Det ska i fråga om sådana arbetsgivare inte heller vara möjligt att ogiltigförklara ett avskedande enligt 18 §.

När arbetsgivaren har fler än 15 anställda ska rätten till ogiltigförklaring finnas kvar. Det ska dock läggas på arbetstagaren att ta initiativ till att anställningen består under tvistetiden genom att utverka ett interimistiskt beslut vid domstol. Ett interimistiskt

¹³ Lagen (1973:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

¹⁴ Följande lagar hänvisar till anställningsskyddslagen när det gäller uppsägning och avskedande: 6 kap. 8 § diskrimineringslagen (2008:567), 14 § lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete, 6 § lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl, 11 § lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet, 23 § föräldraledighetslagen (1995:584), 9 kap. 6 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 27 § lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård, 5 § samt bilaga arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262), 9 § lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare, 10 § lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skola m.m., 8 § lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning samt 8 § lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

beslut ska förutsätta att arbetstagaren har sannolika skäl för sin talan om ogiltigförklaring.

Nuvarande regler om rätten att kvarstå i anställning under en uppsägningstvist ska gälla när uppsägningen angrips med stöd av 8 § förtroendemannalagen.

16.5.1 Vilken funktion har möjligheten till ogiltigförklaring på dagens arbetsmarknad?

Det är vanligt att tvister om uppsägningar – och avskedanden – innehåller yrkanden om ogiltigförklaring från arbetstagarens sida. Det stora flertalet tvister når dock aldrig domstol utan hanteras inom ramen för tviste- eller förlikningsförhandlingar. Hur stor kostnaden för arbetsgivaren blir om tvisten pågår under en längre tid än uppsägningstiden beror således på hur snabbt parterna därefter kommer överens. Enligt Uppsägningstvistutredningens betänkande är det inte ovanligt att arbetsgivaren utöver lön under uppsägningstiden kan ha betalat en eller ett par årslöner till arbetstagaren innan tvisten är slutgiltigt avgjord i domstolen.

För små arbetsgivare kan det i större utsträckning än för arbetsgivare med många anställda vara svårt att i praktiken hantera en ogiltigförklaring av ett uppsägningsbeslut där arbetstagaren ska återinträda i arbete. Om en arbetstagare blir uppsagd av personliga skäl, exempelvis på grund av samarbetssvårigheter, är det troligen en större utmaning att finna en fungerande tillvaro för arbetstagaren i en mindre verksamhet än det hade varit i en större verksamhet med de möjligheter till omplacering som finns där. En arbetsgivare med många anställda, flera avdelningar och tillgång till skiftande arbetsuppgifter har troligen lättare att skapa förutsättningar för en fungerande miljö för samtliga arbetstagare. Om arbetsgivaren vägrar att rätta sig efter en dom om ogiltigförklaring är det ett utköp enligt 39 § anställningsskyddslagen som står till buds. Det är därmed möjligt att en ogiltigförklaring i praktiken får en marginell funktion för små arbetsgivare annat än att köpa sig fri ifrån genom det normerade skadeståndet.

Även i tvisteförhandlingar där det redan i ett tidigt skede nås en överenskommelse får ett ogiltighetsyrkande normalt betydelse för vilket belopp som arbetsgivaren kan behöva acceptera för att anställningen ska avslutas och tvisten skrivas av. Vid sådana förhandlingar

kan nivåerna för det normerade skadeståndet som gäller när arbetsgivaren vägrar att rätta sig efter en dom enligt 39 § anställningsskyddslagen få i vart fall en viss betydelse. Men av relevans för frågan är i hög grad också den kostnad för arbetsgivaren som kan vara förknippad med tvisten om den slutligen ska hanteras i domstol. Den riskbedömning en arbetsgivare behöver göra behöver alltså inte bara avse styrkan i sakomständigheterna och bevisningen i tvisten utan också hur mycket tvisten kan komma att kosta oavsett utgången vid en domstolsprövning.

Det verkar vara relativt ovanligt att arbetstagaren faktiskt arbetar under tiden som tvisten pågår, även om det skiljer sig åt mellan olika kategorier av arbetstagare och branscher samt – inte minst – hos arbetsgivare av olika storlek. Om det finns ekonomiska resurser är det vanligt att arbetsgivaren använder sig av möjligheten att upplösa anställningen och betala ett normerat skadestånd till arbetstagaren om en domstolsprövning leder till att uppsägningen ogiltigförklaras.

Ogiltigförklaringen synes alltmer fylla funktionen av ett förhandlingsargument medan en återgång till arbetet i praktiken kan vara svår att genomföra, åtminstone i en verksamhet av mindre omfattning. Värdet av förhandlingsargumentet ska inte underskattas – särskilt med tanke på att anställningsskyddslagen till stor del utgår från att främja förhandlingar och förlikningar mellan parterna – men det framstår enligt utredningen likväl som svårt att i alla lägen försvara en regel som alltmer sällan tillämpas enligt sitt egentliga innehåll.

16.5.2 En begränsning i möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning

Inledning

En tvist om ogiltighet av en uppsägning eller ett avskedande kan alltså leda till höga och svårförutsebara kostnader sett ur arbetsgivarens perspektiv. Det gäller oavsett om en rättslig prövning leder till att uppsägningen förklaras ogiltig eller inte och alltså oavsett om uppsägningen varit förenlig med anställningsskyddslagen eller inte. För särskilt mindre företag kan en skyldighet att betala lön under den tid en tvist pågår få allvarliga konsekvenser för verksamheten. Till den bilden hör att särskilt mindre arbetsgivares verksamhet kan vara känslig för att en arbetstagare som sagts upp av personliga skäl

trots uppsägningen – och på grund av förbudet mot avstängning – har rätt att arbeta i verksamheten under tiden en tvist pågår.

Höga kostnader vid uppsägning kan minska arbetsgivares benägenhet att nyanställa

Som tidigare nämnts antas höga kostnader förknippade med att säga upp på grund av arbetsbrist ha samma effekt på arbetsgivarnas beteende som höga kostnader förknippade med uppsägningar av personliga skäl. Den genomgång som utredningen har gjort av den nationalekonomiska forskningen visar att höga kostnader för att säga upp personal också påverkar arbetsgivarnas benägenhet att nyanställa. En förklaring till detta är att arbetsgivarna tar hänsyn till uppsägningskostnaderna redan vid anställningsbeslutet. Forskningen visar också att arbetsgivarna är mer benägna att anställa personer med en något svagare ställning på arbetsmarknaden vid ett svagare anställningsskydd. Effekten återfinns i första hand för unga. Inte bara kostnaden i sig har betydelse, utan även hur förutsägbara kostnaderna är. Osäkerheten är en del av den kostnad arbetsgivaren har att förhålla sig till vid en nyanställning.

Vidare visar forskningen att ett striktare anställningsskydd har ett samband med en högre förekomst av visstidsanställningar. Det vill säga, höga kostnader vid uppsägning kan vara en drivkraft för att använda andra anställningsformer än tillsvidareanställningar.

En möjlighet i dag för arbetsgivare att minska kostnaderna vid uppsägningar är genom att få till stånd en interimistisk prövning av en tvist, i syfte att få en domstols beslut om att anställningen ska upphöra trots yrkande om ogiltigförklaring. För att det ska ske, ska det dock enligt förarbetena och Arbetsdomstolens praxis framstå som mer eller mindre uppenbart att arbetsgivaren har saklig grund för uppsägningen. Såsom bevisbördan är placerad i uppsägningstvister är det i regel mycket svårt att genom en interimistisk prövning få till stånd ett beslut om att anställningen ska upphöra. Prövningen är också begränsad främst till frågorna om saklig grund och om en eventuell preskription av arbetstagens talan.

Ogiltigförklaringens betydelse för hanteringen av en tvist

Det finns fördelar med att tvister löses snabbt, både för parterna i tvisten och för det allmänna. Enligt kommittédirektiven ska incitamentet att träffa förlikningsöverenskommelser bevaras. Den enskilda arbetstagaren ska även fortsättningsvis skyddas mot godtyckliga uppsägningar och garanteras en rättssäker uppsägningsprocess.

Det skulle kunna göras gällande att möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning innebär att uppsägningstvister hanteras mer skyndsamt. Det faktum att en arbetsgivare kan behöva betala lön under tvistetiden kan utgöra ett incitament för att snabbt komma överens med arbetstagaren och undvika att tvisten hamnar i domstol.

Å andra sidan kan anföras att en slopad möjlighet att ogiltigförklara en uppsägning bör innebära att det finns incitament för båda parterna i en tvist att hantera den skyndsamt. För arbetsgivaren skulle det alltjämt vara till fördel att snabbt komma till en överenskommelse för att undvika att få betala ett större ekonomiskt skadestånd om det vid en senare domstolsprövning skulle visa sig att det inte funnits saklig grund för uppsägningen. Men en slopad möjlighet till ogiltigförklaring skulle ge ett större incitament också för arbetstagersidan att nå en överenskommelse i tvisten så snart som möjligt eftersom det inte utgår lön under tvistetiden. Typiskt sett har båda parter intresse av att komma till ett snabbt avslut; en utdragen process är ofta påfrestande för alla inblandade.

Vid förlikningsförhandlingar kan både ett belopp beräknat med viss hänsyn till det normerade skadeståndet i 39 § anställningsskyddslagen och en uppskattad kostnad för tvisten i sig bilda en utgångspunkt. Enligt utredningens uppfattning kan uppskattningen av dessa olika kostnader i själva verket ibland kunna motverka förlikningar. Arbetstagarens förväntningar om nivån på ekonomisk kompensation vid en överenskommelse i förhållande till arbetsgivarens riskanalys och förmåga att betala skulle kunna göra det svårare att hitta fram till en lösning. Om endast risken att få betala för arbetstagarens faktiska ekonomiska förluster jämte ett allmänt skadestånd bildar utgångspunkt för förhandlingarna bör det i vissa fall kunna gynna förlikningslösningar. Sammantaget kan alltså balansen mellan parterna påverkas på ett sätt som gör det lättare att nå en förlikning.

Någon förlust när det gäller rättssäkerheten eller att kravet på saklig grund vid uppsägning i anställningsskyddslagen skulle urhol-

kas bör inte följa av att möjligheten till ogiltigförklaring slopas. Kravet på saklig grund är detsamma och skadeståndsnivåerna sänks inte.

Utredningens utgångspunkter

Utredningens uppdrag är att lämna förslag som innebär att kostnaderna vid uppsägning blir lägre och mer förutsebara än i dag. Samtidigt ska arbetstagarna skyddas mot godtycke. Enligt utredningens uppfattning bör utgångspunkten därmed vara att det ska bli en tydligare skillnad mellan fall där arbetsgivaren har haft stöd i anställningsskyddslagen för att skilja arbetstagaren från anställningen och situationer där arbetsgivaren inte har haft tillräckliga skäl för sin åtgärd. Liksom när det gäller vissa inslag i turordningsreglerna är frågan också om lagreglerna ska uttrycka en materiellt eftersträvsansvärd ordning eller om de till stor del ska ha funktionen att utgöra startpunkt för förhandlingar.

Vad som framför allt skapar svårigheter med dagens regler är sålunda att en stor del av arbetsgivarens kostnader hänför sig till tvistetiden och att kostnaderna inte påverkas av den slutliga utgången i tvisten. Detta är främst en följd av att anställningen som huvudregel består under handläggningstiden av en tvist om uppsägningens giltighet.

Det kan naturligtvis övervägas att försöka korta handläggningstiderna vid domstol, oavsett om målet ska prövas i en eller två instanser. Redan enligt dagens regler gäller dock att mål om anställningsskydd ska handläggas skyndsamt (43 § anställningsskyddslagen). Det framstår knappast som en framkomlig väg att bara genom regeländringar påskynda de arbetsrättsliga processerna eller att vid tingsrätt ge dem ytterligare företräde framför andra målkategorier.

Det måste därför vara möjligt att se över reglerna om att anställningen består. Enligt direktiven är det kostnaderna som står i fokus. Reglerna måste emellertid ses i ljuset också av deras materiella och processuella funktion. Att arbetstagaren har rätt att stå kvar i anställningen hänger samman med att en återgång efter ogiltigförklaring blir avsevärt svårare om arbetstagaren under tvistetiden inte har haft kontakt med sitt arbete. Arbetstagarens möjlighet till försörjning under tvisten har också varit en viktig omständighet när reglerna utformats. Dessa förhållanden kan ses som ett utslag av

principerna om att slutliga domstolsavgöranden ska kunna säkerställas och att bifall till en arbetstagares talan om ogiltigförklaring inte ska bli verkningslöst.

Det väcker i sin tur frågor om att det alltid är möjligt att i praktiken hantera en ogiltigförklaring och en situation där arbetstagaren går kvar i arbete medan tvisten pågår. Inte minst kommer arbetsgivarens eller arbetsplatsens storlek att få betydelse, och det synes vara vanligt förekommande att parterna avtalar om att arbetstagaren ska vara arbetsbefriad med bibehållna anställningsförmåner under tvistetiden. De kostnader som är förknippade med processen och ett yrkande om ogiltigförklaring kan också få betydelse vid förlikningar av tvisten som helhet.

Även om förändringar görs i lagtexten behöver inte förlikningsmöjligheterna påverkas mellan parterna. I stället får förhandlingarna utgå från bestämmelser som tar större hänsyn till vem som har rätt eller fel i den grundläggande tvisten. För mindre företag måste det ske en intresseavvägning där även arbetsgivarens villkor och ekonomiska situation vägs in i bedömningen. Det är inte givet att avvägningen mellan olika i och för sig beaktansvärda intressen i alla lägen behöver utfalla på samma sätt.

Samtidigt finns i dessa sammanhang anledning att vara vaksam på att sänkta kostnader för arbetsgivaren inte leder till mindre välövervägda uppsägningar. Det saknas skäl att försvaga det skydd som ligger i kravet på saklig grund eller att sätta ned de ekonomiska sanktionerna i egentlig mening, alltså arbetstagarens rätt till allmänt och ekonomiskt skadestånd vid oriktiga uppsägningar. Om arbetsgivaren har skilt arbetstagaren från anställningen utan tillräckliga skäl, måste han eller hon ta de fulla konsekvenserna av detta. Däremot kan det finnas skäl att överväga om ersättningarna i något avseende bör schabloniseras i syfte att öka förutsebarheten och på det sättet förbättra möjligheterna till en överenskommelse på villkor som är rimliga för båda parter.

Utredningens ställningstaganden

Möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning och ett avskedande är en förhållandevis integrerad del av anställningsskyddet. Även om regleringen i dag i praktiken relativt sällan fyller det syfte som från

början låg bakom den så bör bestämmelsen allmänt verka för att arbetsgivare tänker sig noga för innan en uppsägning sker. Risken för en kostsam tvist bör i sig verka avhållande mot att arbetsgivare vidtar en uppsägning utan att noga ha bedömt både sakomständigheterna och bevisläget. Om arbetsgivaren enbart riskerar att få betala ett skadestånd som motsvarar arbetstagarens verkliga ekonomiska förlust jämte ett allmänt skadestånd kan det inte uteslutas att arbetsgivare utifrån en kostnads kalkyl i högre utsträckning än i dag väljer att säga upp arbetstagare trots att det inte bedöms finnas saklig grund för åtgärden.

Möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning innebär dock att kostnaderna för att säga upp en arbetstagare blir svårförutsebara och inte sällan höga. Kostnaderna är vidare i betydande utsträckning kopplade till tvistetiden och således inte bara till en rättslig bedömning av uppsägningen. Om arbetsgivaren trots en dom om ogiltigförklaring gör bedömningen att det skulle vara dåligt för verksamheten att rätta sig efter domen kan det bli än mer kostsamt. Kostnaden blir högre när utköpet avser en arbetstagare som har sagts upp efter en lång anställningstid. Kostnaden är dessutom lika hög oberoende av arbetsgivarens förutsättningar att betala skadeståndet. En sådan förutsättning är exempelvis arbetsgivarens storlek. Proportionellt sätt blir kostnaden betydligt högre för små än för stora arbetsgivare.

Enligt utredningens uppfattning skulle mot den bakgrunden ett ändamålsenligt sätt att fullgöra uppdraget att lägga fram förslag om minskade och mer förutsägbara kostnader vid uppsägningar vara att ta bort möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning. Det skulle i så fall endast bli möjligt för arbetstagaren att kräva skadestånd i fall där han eller hon anser att det saknas saklig grund för uppsägning. Det skulle bli betydligt mer förutsebart för arbetsgivaren när det gäller vilka kostnader som är förenade med en uppsägning och särskilt de kostnader som är förenade med tvisten i sig. Det kan också ifrågasättas om en reglering som främst fyller funktionen att bilda utgångspunkt för förhandlingar mellan parterna i en uppsägningstvist bör behållas. En ökad förutsebarhet kan också typiskt sett vara ett gemensamt intresse för parterna och underlätta överenskommelser i ett tidigt skede.

Utredningen stannar dock vid att endast lägga fram ett förslag som innebär att det inte längre ska vara möjligt att ogiltigförklara en uppsägning som vidtas av arbetsgivare under en viss storlek. Det är

svårt att fullt ut bedöma konsekvenserna för anställningsskyddet om möjligheten tas bort när det gäller alla arbetsgivare. Det är också små arbetsgivare, möjligen i synnerhet små företag, som är särskilt utsatta för höga kostnader i samband med en felrekrytering med uppsägning av personliga skäl som följd. Mindre arbetsgivare har oftast sämre ekonomiska resurser – men också mindre möjligheter att hantera situationen på arbetsplatsen – att klara en uppsägningstvist, vilket kan innebära att det blir särskilt riskabelt att anställa personer som inte har prövats på arbetsmarknaden, det vill säga främst unga och nyanlända. Om ett uppsägningsbeslut ogiltigförklaras i domstol kan det även vara svårt för ett litet företag att låta arbetstagaren återgå till arbetet och fortsättningsvis skapa goda förhållanden för ett fungerande anställningsförhållande. Tas möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning bort när det gäller mindre arbetsgivare skulle den risken minska och mindre arbetsgivare förväntas bli mer benägna att anställa och växa.

Enligt utredningens uppfattning bör i anställningsskyddslagen en arbetsgivares storlek mätas i antalet arbetstagare. Dels för att det förekommer i annan arbetsrättslig lagstiftning, dels för att antalet arbetstagare kan antas ha betydelse vid möjligheten för en arbetsgivare att återta en arbetstagare i arbete efter en ogiltigförklaring. Gränsen för när det inte ska vara möjligt att ogiltigförklara en uppsägning föreslår utredningen ska gå vid högst 15 anställda. Det kan jämföras med gränsen som i dag gäller för tvåundantaget och som går vid högst tio arbetstagare. Utredningen bedömer att gränsen bör läggas något högre i det här fallet. Anledningen är att arbetsgivares möjligheter att hantera tvister, särskilt att återta arbetstagaren i anställning vid en ogiltigförklaring, ökar med arbetsgivarens storlek. Att sätta gränsen något högre än tio bör därför bidra till att mildra potentiella tillväxtbarriärer.

En nackdel vore om bestämmelsen om att ta bort möjligheten till ogiltigförklaring leder till något fler tvister på grund av att fler arbetsgivare tar till uppsägning, vilket får till följd att antalet mål ökar i domstolarna. Möjligheten att överenskommelser i större utsträckning kan nås mellan parterna i ett tidigt skede kan dock motverka en eventuell ökning. Regleringen om att enbart mindre arbetsgivare ska hanteras i denna ordning när det gäller ogiltighet bedöms generellt förhindra en tillströmning av nya mål avseende förslaget om att begränsa möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning.

Naturligtvis är det möjligt att rikta invändningar mot en på detta sätt uppdelad reglering för arbetsgivare av olika storlek. Tröskel-effekter kan uppstå och det kan anföras att anställningsskyddet borde vara detsamma i alla verksamheter; en viss skillnad alltefter arbetsgivarens storlek finns dock redan i dagsläget vid uttolkningen av de i och för sig enhetliga reglerna i anställningsskyddslagen. Utredningens bedömning är också att potentiella tröskeleffekter mildras av utredningens förslag vad avser arbetsgivarnas kostnader vid uppsägning i övrigt, och som omfattar alla arbetsgivare.

Även om det finns ett starkt intresse av ett sammanhållet regelverk måste emellertid de reella sakförhållandena fälla avgörandet. Med utredningens synsätt är skillnaderna typiskt sett betydande mellan större och mindre arbetsgivare, när det gäller möjligheterna att hantera en kanske långvarig tvist om en uppsägnings giltighet.

Det bör alltjämt vara möjligt att ogiltigförklara uppsägningar med stöd av annan lagstiftning

En uppsägning kan ogiltigförklaras med stöd av annan lagstiftning än anställningsskyddslagen. Exempelvis kan ett uppsägningsbeslut som strider mot någon diskrimineringsgrund enligt diskrimineringslagen ogiltigförklaras med stöd av den lagen. Uppsägningar som strider mot förbudet mot missgynnande behandling i någon av de arbetsrättsliga ledighetslagarna kan också ogiltigförklaras, inte sällan genom en hänvisning till regleringen om ogiltighet och förfaranderegler i anställningsskyddslagen. Utredningen vill också peka på reglerna om föreningsrätt i medbestämmandelagen och skyddet för fackliga förtroendemän vid uppsägning som sker i strid mot 8 § förtroendemannalagen.

Enligt utredningens uppfattning bör ogiltighet även fortsättningsvis bli följderna av ett beslut som strider mot uppsägningsregler i speciallagstiftningen, även när beslutet har fattats av en arbetsgivare med högst 15 arbetstagare. De skäl som bär upp specialregleringen får alltjämt anses väga tungt och tillgodoser intressen som det är särskilt viktigt att slå vakt om även i en mindre verksamhet. Enligt utredningens uppfattning väger det skälet tyngre än en eventuell risk att speciallagstiftningen kommer att åberopas i större utsträckning i samband med tvister än vad som är fallet i dag.

Eftersom den lagstiftning som materiellt kan utgöra stöd för en ogiltigförklaring ofta hänvisar till anställningsskyddslagens regler om ogiltighet i 34 § bör undantaget för små arbetsgivare rent lagtekniskt ske genom en särskild paragraf i anställningsskyddslagen i stället för en ändring av 34 §. I den föreslagna bestämmelsen bör det anges att möjligheten att yrka på ogiltighet enligt 34 § inte ska gälla för arbetsgivare med högst 15 arbetstagare i fall där yrkandet om ogiltighet grundas på brott mot 7 § anställningsskyddslagen. Den föreslagna bestämmelsen bör i likhet med 34 § vara tvingande.

Motsvarande begränsning bör gälla för ogiltigförklaring av avskedanden

Vid bedömningen av om ett avskedande ska ogiltigförklaras prövas i domstol i praktiken om de omständigheter som legat bakom avskedandet skulle ha räckt till för en uppsägning, se avsnitt 8.3.4. Bara i de fall omständigheterna *inte* skulle ha räckt för en uppsägning har arbetstagaren en rätt att få tillbaka sin anställning genom en ogiltigförklaring. Bedöms omständigheterna inte ha varit tillräckligt allvarliga för att utgöra laga grund för avskedande men väl grund för en uppsägning kan påföljden för arbetsgivaren enbart bli att betala ett allmänt skadestånd och att ersätta arbetstagaren för hans eller hennes ekonomiska förlust.

Prövningen av om ett avskedande och en uppsägning ska ogiltigförklaras innefattar alltså i princip samma frågor. Den tydliga kopplingen mellan uppsägning av personliga skäl och avskedande gör att bägge fallen behöver beaktas för att finna en konsekvent lösning och för att arbetstagarens skydd mot godtycke ska upprätthållas. Det är därför ändamålsenligt att möjligheten att ogiltigförklara ett avskedande begränsas på motsvarande sätt som föreslås gälla för uppsägningar. Utredningen föreslår därför att inte heller ett avskedande ska kunna ogiltigförklaras om den arbetsgivare som har vidtagit åtgärden vid tidpunkten för avskedandet har haft högst 15 arbetstagare.

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

Problem med att en anställning består under tvist

Som huvudregel gäller alltså att anställningen består, också efter uppsägningstidens utgång, när arbetstagaren för talan om ogiltigförklaring av en uppsägning (34 §). Det ligger på arbetsgivaren att ta initiativ till en interimistisk prövning om anställningen ska upphöra under tvistens handläggning.

Vid avskedanden består inte anställningen under tvistetiden, såvida inte domstol fattar ett interimistiskt beslut om det. Det följer av 35 § anställningsskyddslagen. Normalt uppstår alltså inte några lönekostnader för arbetstagaren under en tvist om en ogiltigförklaring av ett avskedande. Vid en eventuell ogiltigförklaring i domstol kan det bli fråga om att betala ett allmänt skadestånd och om att ersätta arbetstagaren för den eventuella ekonomiska förlust som avskedandet har inneburit. Vägrar arbetsgivaren att rätta sig efter domen om ogiltighet anses anställningsförhållandet upplöst och arbetsgivaren är i sådana fall även skyldig att betala det normerade skadestånd som följer av regleringen i 39 § anställningsskyddslagen.

Samma krav ställs inte på vare sig omständigheter eller bevisning när det gäller domstolens interimistiska beslut om att anställningen ska bestå trots ett avskedande. Det är enligt gällande rättsläge tillräckligt att övervägande skäl vid prövningen talar för att omständigheterna som lagts till grund för avskedandet inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning av arbetstagaren.

Utredningens ställningstagande

Enligt utredningens uppfattning skulle ett krav på ett interimistiskt beslut i domstol för att anställningen ska fortgå även under uppsägningstvister ha flera fördelar. En sådan ordning skulle innebära att arbetsgivaren behöver stå för arbetstagarens lön under tvistetiden bara i fall där domstolen interimistiskt finner att uppsägningen faktiskt har stått i strid med 7 § anställningsskyddslagen eller annan lagstiftning som kan innebära att uppsägningen ska ogiltigförklaras. En sådan ordning skulle alltså innebära minskade kostnader för

arbetsgivaren vid uppsägningar där det på förhand kan bedömas att uppsägningen kommer att stå sig efter en slutlig prövning i domstol.

Att samma reglering gäller vid uppsägningar som vid avskedanden skulle innebära en viss regelförenkling. En sådan ordning skulle också öka förutsebarheten när det gäller de kostnader för arbetsgivaren som kan vara förenade med en uppsägning.

Det kan hävdas att en arbetstagarpart skulle få svårare att gå tillbaka till arbetet om uppsägningen sedermera blir ogiltigförklarad eftersom arbetstagarparten då har varit skild från arbetet en längre tid. Den praktiska betydelsen framstår dock för utredningen som begränsad eftersom det tycks vara ovanligt att anställningen faktiskt består i sådana lägen enligt dagens reglering. Ofta är det då sannolikt fråga om större arbetsgivare där det finns förutsättningar att återgå till arbetet efter en tids uppehåll. Det är även möjligt att rätten att få en osaklig uppsägning ogiltigförklarad minskar i betydelse eftersom arbetstagarparten vid tidpunkten för den slutliga domstolsprövningen har hunnit gå vidare till en annan anställning.

En nackdel med den nu diskuterade ordningen skulle kunna vara att arbetstagarparten behöver vända sig till domstol innan en tvist har hanterats klart i förhandlingssystemet. Processuellt finns visserligen inte några problem med det; det är ju samma ordning som i dag gäller beträffande avskedanden. Antalet mål som väcks vid både tingsrätt och Arbetsdomstolen skulle dock förväntas öka, något som möjligen skulle kunna leda till ökade kostnader för det allmänna. Å andra sidan skulle sannolikt många tvister komma till ett snabbare avslut jämfört med i dag, både inom ramen för förhandlingssystemet och i samband med att domstolen prövar ett interimistiskt yrkande om att anställningen ska bestå under tvistetiden. Förlikningsförhandlingar, kanske ledda av domstolen, skulle kunna komma till stånd på ett betydligt tidigare stadium jämfört med i dag.

Sammantaget anser utredningen att samma regler bör gälla i fråga om anställningens bestånd under tvistetiden både vid avskedanden och uppsägningar. Utgångspunkten bör alltså vara att anställningen upphör när uppsägningstiden löper ut men att domstol interimistiskt ska kunna förordna att den trots uppsägningen ska bestå till dess tvisten är slutligt avgjord.

Förutsättningarna för interimistiska beslut

Frågan är då vilka förutsättningar som ska gälla för att ett interimistiskt beslut ska meddelas. Här gäller som nämnts att ett interimistiskt beslut om att en anställning ska bestå trots ett avskedande är att övervägande skäl talar för att det inte ens har förelegat saklig grund för åtgärden. Kraven är alltså inte högt ställda, särskilt inte mot bakgrund av att det är arbetsgivaren som har bevisbördan för de omständigheter som har åberopats som grund för en uppsägning eller ett avskedande.

Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att något högre krav ställs på arbetstagaren för att få till stånd ett interimistiskt beslut om att anställningen ska bestå under tvistetiden. I allmänhet gäller som utgångspunkt att en part som vill utverka ett interimistiskt beslut för att säkerställa verkställigheten av en framtida dom har att nå upp till ett krav på sannolika skäl. Ett motsvarande krav bör därför ställas upp i anställningsskyddslagen. Tilläggas bör dock att bevisbördan för omständigheter som utgör saklig grund ligger kvar på arbetsgivaren. I praktiken innebär det att arbetsgivaren vid en interimistisk prövning kommer att behöva åberopa sådana omständigheter, låt vara att bevisning endast i begränsad utsträckning kan läggas fram i detta skede.

Med anledning av förändrade beviskrav vore det inte önskvärt med en ordning som snarare förlänger domstolsprocessen och därmed leder till ökade kostnader. Utredningens bedömning är dock att tyngdpunkten i en process inte skulle flyttas till den interimistiska prövningen till följd av ökade beviskrav.

Fackliga förtroendemän bör som huvudregel kvarstå i anställning under tvist enligt 8 § förtroendemannalagen

Utredningen har övervägt om det vid ett uppsägningsbeslut som strider mot vissa lagar även fortsatt ska gälla som huvudregel att anställningen består under tvistetiden. Det skulle exempelvis innebära att den nuvarande ordningen kvarstår för vissa måltyper men att arbetstagaren i övriga mål behöver utverka ett interimistiskt beslut för att kvarstå i anställningen. Utredningens bedömning är att samma regler som utgångspunkt bör gälla för alla ogiltighetsyrkan- den oavsett rättslig grund, såvida inte starka skäl talar emot det.

Endast i fråga om en lag har utredningen funnit att det finns skäl att behålla den nuvarande ordningen där anställningen som utgångspunkt består under tvistetiden. Det handlar om förtroendemannalagen och tvister angående uppsägning av en facklig förtroedeman på grund av en tillämpning av anställningsskyddslagens turordningsregler. I sådana fall gäller enligt 8 § förtroendemannalagen att uppsägningen på yrkande av förtroendemannen kan ogiltigförklaras, trots att det i andra fall enligt gällande rätt inte är möjligt att ogiltigförklara en uppsägning endast med hänvisning till brott mot turordningsregler (se 34 § anställningsskyddslagen).

I fall där 8 § förtroendemannalagen åberopas för en ogiltigförklaring har den fackliga organisation som utsett förtroendemannen gjort bedömningen att det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen att förtroendemannen ges företräde till fortsatt anställning. Det fackliga intresset av att just den arbetstare som företräder organisationen i egenskap av förtroedeman finns kvar på arbetsplatsen har alltså av organisationen ansetts vara starkt. Enligt utredningens uppfattning väger i sådana fall det fackliga intresset av att förtroendemannen under den tid en uppsägningstvist pågår får behålla sin anställning tyngre än arbetsgivarens intresse av att inte vara skyldig att betala lön och andra anställningsförmåner under en tvist oavsett den slutliga utgången i målet.

Det bör därför i 8 § förtroendemannalagen läggas till en särskild reglering. Den nu gällande ordningen, där anställningen som huvudregel består under en uppsägningstvist, ska fortsätta att gälla när uppsägningen angrips med stöd av 8 § förtroendemannalagen. Det bör direkt av förtroendemannalagen följa att förtroendemannen under tiden en sådan tvist pågår inte får stängas av med hänvisning till den arbetsbrist som har föranlett uppsägningen samt att förtroendemannen har rätt till bibehållna anställningsförmåner under tvistetiden.

Förslagen kan inte förväntas innebära några påtagliga tillväxtbarriärer

En nackdel med att göra åtskillnad i fråga om hur en skyddsreglering tillämpas mellan arbetsgivare av olika storlek är det kan skapas tillväxtbarriärer på arbetsmarknaden. Små företag kan på grund av en uppdelad lagstiftning avstå från att anställa fler arbetstare även om

det skulle finnas behov av det och utrymme för verksamheten att växa. Sådana tillväxtbarriärer ska enligt utredningens direktiv undvikas.

Det kan trots allt finnas goda skäl till att mindre företag i vissa fall omfattas av ett delvis annat regelverk än större företag, trots den möjliga tröskeeffekten. Enligt utredningens uppfattning är det inte rimligt att avstå från förslag på lagändringar som är grundade på starka sakskalet enbart utifrån perspektivet att undvika tröskeeffekter mellan stora och små företag.

I detta fall anser utredningen att en lagändring som endast gäller för arbetsgivare med högst 15 arbetstagare är befogad. Dels då mindre företag är mer utsatta för höga kostnader, dels på grund av de begränsade möjligheten för små företag att låta uppsagda arbetstagare återinträda i tjänst efter en ogiltigförklaring i domstol.

Förslagen kommer att innebära att det uppstår skillnader avseende kostnaderna vid uppsägningar för arbetsgivare av olika storlek. Utöver förslaget om en begränsning i möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning för små arbetsgivare föreslår utredningen att anställningen inte automatiskt bör bestå vid ogiltigförklaring av en uppsägning för alla arbetsgivare. Effekterna av skillnaderna i regelverket mellan små och stora företag blir därmed begränsade eftersom utgångspunkten i bägge fallen är att arbetstagaren inte kvarstår i anställningen under tvistetiden. Skillnaden i kostnad mellan stora och små arbetsgivare uppkommer dessutom främst i den specifika situation där arbetsgivaren förlorar en tvist och väljer att inte rätta sig efter domstolens beslut. Det vill säga i de fall det normerade skadeståndet aktualiserat. Förslagen bedöms sammantaget förbättra förutsebarheten och minska kostnaderna vid uppsägningar för arbetsgivare.

Arbetstagarnas möjlighet till försörjning under tvistetiden

Utredningens uppfattning är att återverkningarna för den enskilde arbetstagaren naturligtvis inte ska underskattas när arbetstagaren enligt förslagen inte längre som utgångspunkt har möjlighet att kvarstå i anställningen under tvistetiden. Skillnaden i förhållande till i dag bör i huvudsak bli att arbetstagaren under den tid en tvist pågår efter uppsägningstidens utgång kommer att behöva skaffa sig inkomst från annat håll, sannolikt genom arbetslöshetsförsäkringen

och andra kompletterande försäkringar eller genom ett annat arbete. Förslagen får därmed negativa effekter för arbetstagarna eftersom ett avbrott i löneutbetalningarna kan försätta arbetstagare i en svår ekonomisk situation. En arbetslöshets sökande kan även stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning en viss tid om han eller hon exempelvis på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete.¹⁵ Bestämmelsen har dock sällan tillämpats och omfattar exempelvis inte uppsägning av personliga skäl på grund av sjukdom.¹⁶

Vid en uppsägningssituation är uppsägningstiden för arbetstagare är en viktig rättighet. Den innebär att arbetstagare under en övergångstid får möjlighet att ställa om sig inför de nya förutsättningarna, exempelvis genom att söka ett nytt arbete. Uppsägningstiderna regleras i 11 § anställningsskyddslagen och varierar mellan en till sex månader beroende på arbetstagarens sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Genom avtal kan uppsägningstiderna till förmån för arbetstagaren även förlängas.

Utredningen bedömer att de uppsägningstider som gäller vid uppsägning generellt utgör en tillräcklig tid att ställa om sig. Det gäller även för arbetstagaren som blir uppsagda av personliga skäl. När det gäller den nuvarande möjligheten för en arbetstagare att kvarstå i anställningen under tvistetiden anser utredningen att det är av vikt att skilja den tiden från uppsägningstiden. Utöver möjligheten till försörjning är avsikten med bestämmelsen att arbetstagaren ska kvarstå i anställning för att underlätta för arbetstagaren att återgå till arbete efter en ogiltigförklaring. Det har dock visats sig att det i praktiken sällan tillämpas, även om det skiljer sig åt mellan sektorerna.

Vissa negativa konsekvenser skulle följa av att begränsa möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning, något som för övrigt bör vara omöjligt att undvika för arbetstagare om kostnaderna för arbetsgivare ska bli lägre och mer förutsägbara. Utredningens uppfattning är dock att arbetstagarnas möjligheter till lön under tvistetiden måste balanseras mot småföretagarnas villkor att bedriva en verksamhet. För arbetstagare som är anställda hos större arbetsgivare är det möjligt att interimistiskt yrka på att anställningen ska bestå, vilket inne-

¹⁵ 43 b § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁶ Enligt statistik inhämtad av Sveriges a-kassor framkommer att 15 av 25 a-kassor (övriga har inte lämnat någon statistik/tillförlitlig statistik) tillsammans har cirka 374 ärenden som registrerats som beslut gällande 43 b § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Besluten omfattar både när den arbetssökande har fått och inte fått en karenstid, ärendenummer: Komm2019/00516-86.

bär att arbetstagaren vid bifall även i fortsättningen får lön och andra anställningsförmåner under tvistetiden.

16.5.4 Förändringar i skadestandsreglerna i 38 och 39 §§ anställningsskyddslagen

Förslag: Om arbetsgivaren vid tidpunkten för en uppsägning eller ett avskedande har haft högst 15 arbetstagare ska skadeståndet som avser ersättning för arbetstagarens förlust motsvara minst åtta månadslöner. Regleringen ska införas i en ny paragraf.

Nivåerna på skadestånd enligt 39 § anställningsskyddslagen ska höjas med två månadslöner.

För små arbetsgivare ska skadeståndet för förlust motsvara lägst åtta månadslöner

Enligt 38 § anställningsskyddslagen anges att en arbetsgivare som bryter mot lagen inte bara ska betala lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren kan ha rätt till utan även ersättning för den skada som uppkommer. Det skadeståndet kan avse både ersättning för ekonomisk förlust och ersättning för den kränkning som lagbrottet innebär. Det ekonomiska skadeståndet utgör normalt en ersättning som motsvarar utebliven lön och därmed en framtida förlust eftersom anställningsförhållandet redan är upplöst. Som en följd av att det inte längre är möjligt att yrka på ogiltigförklaring för de arbetstagare som arbetar i mindre verksamheter kommer det inte att kunna utgå ett normerat skadestånd enligt 39 §. Bestämmelsen reglerar skadeståndsnivåer när arbetsgivaren vägrar att rätta sig efter en dom om ogiltighet av en uppsägning.

Mot bakgrund av vad som ovan har beskrivits föreslår utredningen att skadeståndet för den förlust som uppkommer för arbetstagare i denna situation lägst ska motsvara åtta månadslöner. Det innebär att arbetstagare hos små arbetsgivare vid felaktiga uppsägningar garanteras att visst belopp som ersättningsnivå. Beloppet är dock inte något fast belopp i den meningen att arbetstagaren är förhindrad att påvisa en högre verklig skada. Även fortsättningsvis kommer dock gälla att ersättningen för förlust som avser tid efter

anställningens upphörande får bestämmas till högst det belopp som anges i 39 §.

Om möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning begränsas kommer arbetsgivarens kostnader under tvistetiden att minska och därmed den ekonomiska risken för arbetsgivaren att vidta felaktiga uppsägningar. Enligt utredningens uppfattning är det av vikt att arbetstagare som arbetar hos arbetsgivare med få anställda får ett bra skydd mot godtyckliga uppsägningar. Ett garanterat ekonomiskt skadeståndsbelopp, utöver eventuell kränkningsersättning, medför ett bättre skydd för arbetstagaren i de situationer där det inte längre är möjligt att yrka på att en uppsägning ska ogiltigförklaras. Å andra sidan kan ett för högt garanterat belopp motverka syftet med att förändra ogiltighetsreglerna, nämligen att minska kostnaderna för arbetsgivaren. Enligt utredningens uppfattning kan ett belopp om åtta månadslöner vara en skälig avvägning.

I en viss mening kan det sägas att parterna delar på den kostnad som tvistetiden ger upphov till. Arbetsgivaren behöver inte svara för lön och andra anställningsförmåner under den tiden men får i gengäld betala ett förhållandevis högt schabloniserat ekonomiskt skadestånd om uppsägningen strider mot anställningsskyddslagen. Härigenom blir det också en tydligare skillnad mellan fall där arbetsgivaren har haft saklig grund för sin åtgärd och situationer där så inte har varit fallet.

Eftersom det finns andra arbetsrättsliga lagar som hänvisar till 38 § anställningsskyddslagen om skadestånd bör regeln om ett lägsta skadeståndsbelopp för arbetstagare som arbetar hos mindre arbetsgivare regleras i en ny paragraf.

Nivåerna på det normerade skadeståndet höjs

Om en arbetsgivare vägrar att rätta sig efter en dom som avser en ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande ska anställningsförhållandet anses som upplöst. I stället ska arbetstagaren kompenseras genom att arbetsgivaren betalar ett så kallat normerat skadestånd. Nivån på skadeståndet följer av en tillämpning av 39 § anställningsskyddslagen, se vidare avsnitt 8.5.

De reglerade skadeståndsnivåerna enligt 39 § skiljer sig åt beroende på arbetstagarens sammanlagda anställningstid när anställnings-

förhållandet upplöses. En längre anställningstid hos arbetsgivaren ger generellt ett högre skadestånd, upp till 32 månadslöner vid minst tio års anställningstid. Motsvarande ersättningsnivåer är 24 respektive 16 månadslöner för kortare anställningstider hos arbetsgivaren. Den lägsta nivå på det normerade skadeståndet som ska betalas enligt 39 § anställningsskyddslagen är sex månadslöner.

I Uppsägningstvistutredningens betänkande föreslogs sänkta skadeståndsnivåer enligt 39 § för mindre företag. En anledning till den föreslagna differentieringen av nivåerna mellan företag angavs vara att nivåerna borde anpassas till arbetsgivarens storlek och/eller ekonomiska förutsättningar. Det kräver, menade Uppsägningstvistutredningen, olika stora ekonomiska sanktioner för de arbetsgivare som inte följer anställningsskyddslagen.

Enligt utredningens uppfattning har arbetsgivare olika ekonomiska förutsättningar som påverkar möjligheten att hantera felaktiga uppsägningsbeslut. De tidigare förslagen som utredningen har lagt fram har innebörden att arbetstagare som utgångspunkt inte kommer att kvarstå i anställningen under tvistetiden, vilket generellt kan förväntas ge lägre kostnader vid uppsägningar för arbetsgivare. Där emot kommer det inte vara möjligt att förklara en uppsägning ogiltig när arbetsgivaren vid tidpunkten för uppsägningen har högst 15 arbetstagare, vilket medför att reglerna om det normerade skadestånd i 39 § inte kommer att aktualiseras för mindre arbetsgivare.

När arbetsgivare vidtar uppsägningar som saknar saklig grund är det dock av stor betydelse att skadeståndsnivåerna är så pass avskräckande att arbetsgivare avhåller sig från att göra felaktiga beslut. Anställningsskyddet har en central roll för arbetstagares försörjning, vilket medför att lagen behöver motverka att uppsägningar görs alltför lättsinnigt. 39 § anställningsskyddslagen bör ge ett starkt ekonomiskt tryck på arbetsgivaren att respektera meddelade domar om ogiltigförklaring, dock med en möjlighet till utköp om situationen kräver.

Det är sammantaget av vikt att förslagen – om att arbetstagaren inte har rätt till lön under tvistetiden – inte får till följd att arbetsgivare på lösare underlag oftare tar till uppsägning på grund av den minskade ekonomiska risken. Det är mot denna bakgrund viktigt att kravet på saklig grund vid uppsägning i anställningsskyddslagen respekteras. Med detta i beaktande bör de högsta beloppen avseende det normerade skadeståndet höjas. Enligt utredningens bedömning

kan höjda nivåer ha en viss avhållande effekt på förhastade uppsägningsbeslut och därmed öka skyddet mot osakliga uppsägningar. De höjda skadeståndsnivåerna kommer enbart drabba arbetsgivare som har vidtagit en uppsägning utan saklig grund och som inte avser att återta arbetstagaren i tjänst efter att domstolen förklarat uppsägningen ogiltig. Förändringarna i bestämmelsen kommer heller inte att påverka mindre företag. Enligt utredningens uppfattning är en höjning med två månadslöner för varje nivå en skälig avvägning.

16.5.5 Följdändringar

Förslag: Förtroendemannalagen, lagen om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning, lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan m.m., lagen om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare, lagen om ledighet för närståendevård, lagen om totalförsvarsplikt, föräldraledighetslagen, lagen om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet, lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl, lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete samt diskrimineringslagen ska ändras på så sätt att hänvisningar till 34 och 35 § anställningsskyddslagen ersätts av hänvisningar till 34 § tredje stycket och 34 a § samma lag.

Hänvisningen till 35 § i 33 c § anställningsskyddslagen ska ersättas av en hänvisning till 34 § andra stycket. Hänvisningen i 43 § andra stycket anställningsskyddslagen till 35 § andra stycket ska tas bort.

Utredningens förslag i detta kapitel innebär bland annat att frågan om ogiltigförklaring av både uppsägningar och avskedanden regleras i 34 § anställningsskyddslagen i stället för som i dag i 34 och 35 §§. Regleringen innebär att det vid ogiltigförklaring av både uppsägningar och avskedanden krävs ett interimistiskt beslut av domstol för att anställningen ska bestå under den tid tvisten pågår, något som föreslås regleras i 34 § tredje stycket. Regleringen motsvarar i princip det som i dag gäller i fråga om avskedanden enligt 35 § andra stycket, med viss justering av det beviskrav som i dag gäller enligt förarbetsuttalanden och praxis.

Samtidigt har det förbud mot avstängning och regleringen om arbetstagarens rätt till lön och andra anställningsförmåner under pågående anställning under en tvist placerats i en ny 34 a §. Den regleringen motsvarar i princip dagens 35 § tredje stycket anställningsskyddslagen.

De nu redovisade ändringarna i reglerna kring ogiltigförklaring föranleder några följdändringar. I dag gäller att vissa bestämmelser i anställningsskyddslagen ska tillämpas när någon för talan om ogiltighet som grundar sig på särbestämmelser i annan lagstiftning, däribland 34 och 35 §§. Sådana hänvisningar finns i förtroendemannalagen, flertalet ledighetslagar inom det arbetsrättsliga området, diskrimineringslagen samt lagen om totalförsvarsplikt.

Samtliga dessa lagar innehåller självständiga grunder för ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande. De delar som påverkas av utredningens förslag i nu aktuella delar rör möjligheten att få till stånd en interimistisk prövning av giltigheten i en uppsägning eller ett avskedande samt avstängningsförbudet och arbetstagarens löneskydd. Av nu nämnda skäl bör de hänvisningar som i dag i dessa lagar sker till 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen i stället ske till de föreslagna 34 § tredje stycket och 34 a §.

Det finns vidare i 43 § andra stycket anställningsskyddslagen en hänvisning till bland annat 35 § andra stycket som genom utredningens förslag inte längre är relevant. Det kommer, om utredningens förslag i övrigt genomförs, vara tillräckligt att hänvisa till 34 § tredje stycket och 36 §. En ändring med den innebörden föreslås därför.

Även i beredskapslagen finns en bestämmelse om att en särskild version av 34 § anställningsskyddslagen som rör tvister om giltighet av uppsägningar eller avskedanden och som ska tillämpas i händelse av krig. Frågan om de aktuella bestämmelserna i beredskapslagen bör ändras till följd av utredningens förslag får dock övervägas i en annan ordning.

Sedan den 1 januari 2020 gäller enligt 33 c § anställningsskyddslagen att bland annat bestämmelsen i 35 § anställningsskyddslagen om ogiltigförklaring inte ska tillämpas när arbetstagaren har fyllt 68 år. Genom en redan beslutad lagändring höjs åldern i 33 c § från 68 till 69 år den 1 januari 2023. Genom utredningens förslag i detta kapitel regleras ogiltigförklaring av avskedande i 34 § andra stycket i stället för i 35 §. Med anledning av detta bör en följdändring göras

i 33 c § i både dess nuvarande lydelse som dess lydelse från och med den 1 januari 2023.

Det ska slutligen noteras att det i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism hänvisas till 39 § anställningsskyddslagen när det gäller nivån på skadestånd för brott mot vissa av lagens bestämmelser (se 6 a kap. 1 § andra stycket). Utredningen har inte ansett det finnas skäl att överväga några ändringar i den lagen.

16.6 Förslagen i förhållande till EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Bedömning: Förslagen om ändringar i reglerna kring ogiltigförklaring är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

När det gäller EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden finns flera regleringar som avser att skydda arbetstagaren vid uppsägningar. I EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna anges en rätt till skydd mot uppsägning utan saklig grund. Inom EU-rätten finns även Rådets direktivet 98/59/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kollektiva uppsägningar som ska tillämpas vid uppsägningar från arbetsgivarens sida som inte är hänförliga till berörda arbetstagare personligen. I Europarådets sociala stadga artikel 24 finns ett motsvarande skydd som i EU:s stadga för alla arbetstagare mot uppsägning utan giltigt skäl, men som inte omfattas av Sveriges ratifikation av stadgan. I artikeln finns även en reglering om att arbetstagare som har blivit uppsagd har rätt till en fullgod ekonomisk ersättning eller annan vederbörlig gottgörelse. Även i 1982 års ILO-konvention (nr 158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ skyddas arbetstagaren mot uppsägningar utan giltigt skäl. Enligt konventionens artikel 10 regleras även att om en uppsägning inte är grundad på giltiga skäl ska en arbetstagare kompenseras genom en lämplig ekonomisk ersättning eller annan ersättning som kan anses befogad.

De förslag som utredningen lägger fram gällande lägre kostnader vid uppsägningar innebär förändringar i möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning för mindre arbetsgivare med högst 15 arbets-

tagare. För övriga arbetsgivare föreslås en förändring om hur anställningen ska hanteras under tvistetiden. Utredningens förslag innebär inte någon förändring i fråga om de skäl som krävs för att en arbetsgivare ska kunna avsluta en anställning. Det kommer även fortsatt vara möjligt för arbetstagare som sägs upp att yrka på ogiltighet med stöd av annan lagstiftning än anställningsskyddslagen. Diskrimineringslagen är ett exempel på en sådan lagstiftning där det fortfarande är möjligt att ogiltigförklara ett uppsägningsbeslut oavsett antalet anställda hos arbetsgivaren. Utredningens förslag innebär inga förändringar avseende dessa delar.

Sammantaget förändrar inte förslagen anställningsskyddslagens krav på att det ska finnas saklig grund vid uppsägning. De ändringar som föreslås inom anställningsskyddslagen avser ogiltigförklaring och anställningen under tvistetiden. Det ska framhållas att arbetstagare vid uppsägningstvister enligt anställningsskyddslagen kan yrka på skadestånd vid felaktiga uppsägningsbeslut oavsett arbetsgivarens storlek. Utredningens uppfattning är att dessa skadestånd i tillräcklig utsträckning utgör ett högt skydd för arbetstagare vid uppsägningar som saknar saklig grund. Trots detta anser utredningen att det finns utrymme att lämna förslag om att höja det normerade skadeståndet för att stärka skadeståndens preventiva funktion ytterligare.

De föreslagna ändringarna i 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen kommer att vara tvingande, i likhet med gällande regleringar avseende ogiltigförklaring vid uppsägningar och avskedande. Eftersom förslagen därmed inte berör några gällande kollektivavtal kan det inte förväntas att förändringarna påverkar möjligheten att förhandla kollektivt. Förslagen bedöms inte strida mot något internationellt åtagande när det gäller den kollektiva förhandlingsrätten eller skyldigheten att på olika sätt främja kollektiva förhandlingar.

17 Balansen i anställningsskyddet beroende på anställningsform

17.1 Utgångspunkter för utredningens överväganden

17.1.1 Övergripande om uppdraget

Enligt kommittédirektiven¹ ska utredningen överväga författningsförslag i syfte att skapa en bättre balans i anställningsskyddet för arbetstagare med olika anställningsvillkor. Det ska beaktas att tillsvidareanställningar fortsatt ska vara huvudregeln på den svenska arbetsmarknaden samtidigt som olika former av tidsbegränsade anställningar fyller en viktig funktion för arbetsgivare som är i tillfälligt behov av arbetskraft eller som behöver ersätta tillfälligt frånvarande personal. Nuvarande anställningsformer och de grunder som i dag finns för att tidsbegränsa en anställning ska finnas kvar. Parternas möjligheter att fortsatt reglera frågorna genom kollektivavtal ska enligt direktiven värnas.

En fråga som uppstår är vad som i kommittédirektiven avses med begreppet ”anställningsvillkor” i detta sammanhang. Utredningen kan inte se att det i svensk rätt finns en tydlig koppling mellan anställningsskyddet i egentlig mening och vilka villkor som gäller under den tid en anställning pågår, det vill säga det som brukar avses med begreppet anställningsvillkor. Det kan självfallet vara så att en ofrivillig lägre sysselsättningsgrad än heltid eller exempelvis en lägre lön än genomsnittet kan påverka en persons trygghet i största allmänhet och indirekt påverka hans eller hennes ekonomiska möjligheter att hantera konsekvenserna av en uppsägning. Anställningsskyddet i egentlig mening påverkas dock enligt utredningens uppfattning inte av att anställningsvillkoren som sådana skiljer sig åt. Däremot gäller i viss utsträckning olika regler och villkor beroende på om anställ-

¹ Se bilaga 1.

ningen är tidsbegränsad eller gäller tillsvidare, det vill säga beroende av vilken form den har.

Utredningen har därför tolkat uppdraget som att det avser eventuella skillnader i anställningsskydd och villkor beroende på vilken anställningsform som har avtalats mellan parterna. Det brukar vara det perspektivet som lyfts fram i den allmänna debatten och när exempelvis OECD presenterar sina rapporter över anställningsskyddet och dess effekter i olika länder. Utredningen kommer alltså att i detta kapitel huvudsakligen att fokusera på de skillnader i anställningsskydd som kan anses finnas mellan tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar.

En annan fråga som uppstår är vad som i direktiven avses med en ”bättre” balans. Utredningen har i den delen tolkat direktiven som att syftet är att skapa en jämnare balans i anställningsskyddet mellan tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda. Som vi närmare har belyst i avsnitt 9.2 har tidsbegränsat anställda ofta ett relativt starkt anställningsskydd under den tid en anställning pågår men generellt sett en sämre anknytning till arbetsgivaren och arbetsmarknaden än tillsvidareanställda arbetstagare. Mot bakgrund av hur anställningsskyddet för tillsvidareanställda arbetstagare är utformat kan det finnas incitament för arbetsgivaren att välja att anställa arbetstagare på begränsad tid i stället för att tillsvidareanställa, något utredningen återkommer till senare i kapitlet.

En jämnare balans, i betydelsen en större jämvikt i anställningsskyddet mellan anställningsformerna, kan enligt utredningens uppfattning åstadkommas både genom att förändra regleringen kring tidsbegränsade anställningar men också kring tillsvidareanställningar. Balansen kan också påverkas genom en kombination av åtgärder på båda områdena.

I direktiven anges att utredningen ska överväga författningsförslag i syfte att skapa en balans för personal med olika anställningsvillkor. Utredningen får alltså utarbeta författningsförslag om det bedöms lämpligt men kan annars avstå från att göra det.

17.1.2 Omständigheter att ta hänsyn till

Tidsbegränsade anställningars funktion för arbetsgivare

Från arbetsgivarens utgångspunkter finns det flera skäl att anställa på viss tid i stället för tills vidare. De vanligaste skälen bör vara att kunna anpassa storleken på personalstyrkan efter variationer i efterfrågan och att ersätta ordinarie personal vid tillfällig frånvaro.

Som har berörts i kapitel 10 uppges från arbetsgivarhåll inom särskilt kommunal sektor att det finns ett kontinuerligt behov av tidsbegränsade anställningar för att ersätta ordinarie personal som är tillfälligt frånvarande. Ofta handlar det om verksamheter som behöver vara igång dygnet runt och året om. När det gäller den privata sektorn förekommer visstidsanställningar i olika stor utsträckning i olika delar. Branscher i vilka det är mer vanligt förekommande med tidsbegränsade anställningar är till exempel inom detaljhandeln och besöksnäringen. Inom detaljhandeln anges det vanligaste skälet vara att ersätta ordinarie personal vid framför allt korttidsfrånvaro. Inom besöksnäringen används visstidsanställningar för att ersätta ordinarie personal vid frånvaro men också för att anpassa personalstyrkans storlek efter variationer i behov över tid.

Från arbetsgivarsynpunkt är det alltså viktigt att regleringen av visstidsanställningar tar hänsyn till arbetsgivares behov av att snabbt kunna anpassa arbetskraftens storlek och sammansättning till variationer i efterfrågan. Detta gäller för både ett konkurrensutsatt näringsliv och en kostnadseffektiv offentlig sektor. Tidsbegränsade anställningar spelar en viktig roll för att arbetsgivare exempelvis ska kunna anställa personer vid tillfälliga arbetstoppar och ersätta tillfälligt frånvarande personal.

Tidsbegränsade anställningars funktion för individen

Även om det finns en risk för att arbetstagare fastnar i visstidsanställningar framkommer det i forskningen att övergångarna från visstidsanställningar till tillsvidareanställningar är betydande. Därmed kan visstidsanställningar vara viktiga för att personer ska kunna komma in på arbetsmarknaden och på sikt få en fast förankring på arbetsmarknaden. Även om forskningen visar att visstidsanställningar i många fall är ofrivilliga, det vill säga, arbetstagare skulle före-

dra en tillsvidareanställning om det var möjligt, kan det också vara bra för arbetstagare att möjligheten till visstidsanställning finns. En del arbetstagare kombinerar till exempel studier med en visstidsanställning. Det är inte heller ovanligt att pensionärer är anställda på visstid inom vissa yrken. Som berörts ovan kan också en visstidsanställning fungera som en språngbräda in på arbetsmarknaden för grupper som har svårigheter att etablera sig.

Betydelsen av en balanserad reglering

Det finns alltså skäl, både ur ett arbetsgivar- och arbetstagarperspektiv, att det även fortsättningsvis är möjligt att anställa och vara anställd på visstid. Från ett nationalekonomiskt perspektiv finns en risk att det påverkar sysselsättningen negativt om arbetsgivarens kostnad för att anställa på visstid påtagligt skulle öka. Forskningen visar att tidsbegränsade anställningar är viktiga som inkörspport på arbetsmarknaden och att det finns ett stort flöde in i tillsvidareanställningar från tidsbegränsade anställningar.

Om syftet är att minska skillnaderna i anställningsskydd mellan visstids- och tillsvidareanställda kan det finnas skäl att kombinera ökade kostnader för att anställa på visstid med lägre kostnad för att tillsvidareanställa arbetstagare. I kapitel 16 har utredningen lagt fram förslag som innebär mer förutsägbara och ibland lägre kostnader vid uppsägning. I kapitel 14 har utredningen lagt fram förslag som innebär en större flexibilitet för arbetsgivare när det gäller vilka arbetstagare som kan vara kvar i verksamheten vid en arbetsbrist.

En tillsvidareanställning ger arbetstagaren en större ekonomisk trygghet än en visstidsanställning, men anställningsformen handlar om mer än ekonomisk trygghet. En tillsvidareanställning främjar bland annat deltagandet i den sociala gemenskapen på arbetsplatsen och ger som regleringen ser ut i dag ökade möjligheter till utvecklings- och utbildningsmöjligheter. Vilken typ av anställning en arbetstagare har kan också ha betydelse för den enskildes möjligheter att utanför arbetslivet styra och planera sin livssituation.

Dessa intressen måste balanseras mot varandra vid utformningen av reglerna om tidsbegränsade anställningar. Problem uppstår om arbetsgivare hellre visstidsanställer arbetstagare, även om det sett till behovet av arbetskraft skulle vara möjligt att tillsvidareanställa,

enbart av den anledningen att åtagandet för arbetsgivaren enligt den arbetsrättsliga lagstiftningen blir större vid tillsvidareanställning.

Både Långtidsutredningen 2011 och Arbetsmarknadsekonomiska rådet har resonerat om problematiken med att ha allt för stor skillnad i regleringen mellan visstids- och tillsvidareanställningar. En konsekvens av att anställningsskyddet för tillsvidareanställda är starkt samtidigt som det är förhållandevis enkelt för arbetsgivare att anställa tidsbegränsat kan vara att det skapar för mycket personalomsättning bland de nyanställda och för lite personalomsättning bland de med längre anställningstider. En annan konsekvens är att marginaliserade grupper har svårigheter att få en fast förankring på arbetsmarknaden.

17.1.3 Balansen i anställningsskyddet enligt lag

Kommittédirektiven ger uttryck för att det i dag råder en obalans i anställningsskyddet för arbetstagare som innehar olika typer av anställningar. Den genomgång av gällande rätt som utredningen har gjort i kapitel 9 visar också att det finns skillnader när det gäller regleringen i anställningsskyddslagen² beroende på vilken typ av anställning som anställningsavtalet avser, det vill säga om det rör sig om en tidsbegränsad anställning eller en tillsvidareanställning.

Kommittédirektiven pekar även på att det finns skillnader mellan anställningsformer enligt OECD:s index som mäter anställningsskyddets styrka i olika länder genom ett antal komponenter.³ När det gäller tillsvidareanställningar ligger Sveriges nivå på indexet strax över den genomsnittliga nivån för OECD. Indexet för visstidsanställningar har i stället minskat markant sedan 1993 och är i dag lägre än i många andra jämförbara länder. Något som har framkommit är att Sverige har ett relativt stort gap när det gäller anställningsskyddets styrka mellan tillsvidareanställningar och visstidsanställningar. Även om indexet emellanåt får kritik för att det inte tillräckligt tar hänsyn till rättspraxis och kollektivavtal så indikerar statistiken att det finns en viss bristande balans i anställningsskyddet mellan arbetstagare som har olika typer av anställningar. Denna obalans kan leda

² Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

³ Se kapitel 11 för ytterligare läsning om OECD:s index och internationell jämförelse.

till att arbetsgivare väljer att anställa på begränsad tid i stället för att tillsvidareanställa.

Enligt OECD har Sverige ett av de minst restriktiva regelverken vad gäller visstidsanställningar. Vidare är det i en internationell jämförelse mer vanligt med olika former av tillfälliga anställningar i Sverige än i många andra europeiska länder. Utmärkande för Sverige är att personer med svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden är överrepresenterade bland de visstidsanställda. Ungdomar, utrikes födda, lågutbildade, anställda i jobb med låga kvalifikationskrav och personer med låga färdighetsnivåer är oftare visstidsanställda än andra grupper. Andelen visstidsanställda i Sverige uppgick till 16 procent 2017 och har i stort varit konstant de senaste tio åren.

Även i en rapport från Arbetsmarknadspolitiska rådet 2017 framhålls att tudelningen på den svenska arbetsmarknaden inte endast avser sysselsättning och arbetslöshet utan även anställningsform. I rapporten anges att en stor skillnad i regleringens styrka mellan tillsvidare- och visstidsanställningar kan få negativa konsekvenser. Exempelvis kan arbetsgivarnas drivkrafter att anställa på begränsad tid öka, på bekostnad av att i stället anställa tillsvidare, eftersom det är enklare och billigare. Vidare blir arbetsgivarna mindre benägna att omvandla visstidskontrakt till tillsvidareanställningar eftersom tillsvidareanställningar är förenade med högre uppsägningskostnader.

Sammantaget pekar flera undersökningar på att det finns skillnader i anställningsskyddet för olika typer av anställningar. Utgångspunkten för utredningens arbete är att det vore önskvärt med ett mer balanserat anställningsskydd, vilket skulle främja vissa grupper av arbetstagare på arbetsmarknaden.

17.1.4 Annat utredningsarbete i fråga om skyddet för tidsbegränsat anställda

Frågan om skyddet för tidsbegränsat anställda har varit föremål för lagstiftarens intresse under senare år. Den 1 maj 2016 gjordes en ändring i regleringen kring allmänna visstidsanställningar i anställningsskyddslagen som syftade till att förhindra så kallad stapling av tidsbegränsade anställningar där allmän visstidsanställning finns i kedjan.⁴ Regleringen innebär i korthet att en allmän visstidsanställ-

⁴ Se 5 a § första stycket 2 samt andra stycket anställningsskyddslagen.

ning, som tidigare, övergår i en tillsvidareanställning när den har pågått i mer än två år under en femårsperiod, men även om så sker under en period då arbetstagaren har haft tidsbegränsade anställningar hos arbetsgivaren i form av allmän visstidsanställning, vikariat eller säsongarbete och anställningarna har följt på varandra. En anställning anses ha följt på en annan om den har tillträtts inom sex månader från den föregående anställningens slutdag.

Utredningen för ett hållbart arbetsliv över tid lämnade i sitt slutbetänkande SOU 2019:5 förslag som syftade till att särskilt stärka skyddet för så kallade intermittent anställda. Utredningen föreslog att en ny 3 a § ska införas i anställningsskyddslagen, med innebörd att tiden mellan anställningar ska räknas som anställningstid när en arbetstagare har haft fler än två tidsbegränsade anställningar hos samma arbetsgivare under en period av 30 dagar. Utredningen överlämnade betänkandet till ansvarigt statsråd i januari 2019 men det har när detta skrivs inte remitterats.

I samband med att arbetsvillkorsdirektivet⁵ inom EU antogs 2019 påbörjades inom Arbetsmarknadsdepartementet ett arbete som kan påverka tidsbegränsat anställdas ställning i svensk lagstiftning. Inom ramen för arbetet med genomförandet av direktivet utarbetas bland annat förslag om att arbetsgivaren ska lämna mer skriftlig information till arbetstagaren än vad som gäller i dag enligt 6 c § anställningsskyddslagen. Informationen till arbetstagaren ska i enlighet med arbetsvillkorsdirektivet exempelvis omfatta uppgifter om arbetstidsmättet och om eventuell rätt till utbildning som tillhandahålls av arbetsgivaren. Även i fall där en arbetstagare sänds utomlands kommer ett utökat informationsansvar för arbetsgivaren att föreslås i syfte att Sverige ska leva upp till direktivets krav. En annan del av genomförandet av direktivet är att arbetsgivare som huvudregel inte får förbjuda en arbetstagare att ha en anställning hos en annan arbetsgivare.

Som ett led i genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet kommer också att föreslås att en arbetstagare med tidsbegränsad anställning som begär en annan anställningsform eller en högre sysselsättnings-

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen.

grad ska ha rätt till ett skriftligt svar från arbetsgivaren inom en månad efter begäran.⁶

17.1.5 Branschanpassningar genom kollektivavtal

Den svenska modellen innebär generellt att anpassningar av olika typer av anställningar och närliggande frågor kan göras inom olika branscher och sektorer genom kollektivavtal. Det framkommer även i utredningens genomgång av bestämmelser om tidsbegränsade anställningar inom olika sektorer. Inte minst exemplen i avsnitt 9.5 från privat sektor visar att det förekommer regleringar om ett stärkt skydd för de arbetstagare som är tidsbegränsat anställda och omfattas av avtalet. När det gäller offentlig sektor kan särskilt lyftas fram att det i kollektivavtalet Allmänna bestämmelser, som tillämpas på arbetstagare hos kommuner, regioner och kommunnära företag, finns särskilda bestämmelser om när en allmän visstidsanställning eller ett vikariat ska övergå i en tillsvidareanställning. Jämfört med anställningsskyddslagens regler kan en sådan övergång ske tidigare när arbetstagaren har haft en kombination av vikariatsanställning och allmän visstidsanställning.

17.2 Överväganden och förslag

17.2.1 Behovet av lagändringar

Påverkan på balansen mellan anställningsformerna utifrån utredningens övriga förslag

Utredningen har i kapitel 14 lagt fram förslag om ändringar i anställningsskyddslagens turordningsregler som syftar till att öka flexibiliteten och till att kvalifikationer på ett tydligare sätt får genomslag när det gäller vilka arbetstagare som får stanna vid en övertalighet hos arbetsgivaren. I kapitel 16 har utredningen föreslagit ändringar i reglerna kring ogiltighetsförklaring i anställningsskyddslagen som innebär att kostnaderna vid uppsägningar och avskedanden i allmän-

⁶ Med anledning av genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet föreslås även ändringar i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, lagen om ändring i arbetstidslagen (1982:673), lagen om ändring i lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar samt lagen om ändring i lagen (2014:421) om gymnasial lärlingsanställning.

het blir mer förutsägbara och i synnerhet lägre i fall där uppsägningsbeslutet vid en rättslig prövning visar sig vara giltigt.

För arbetsgivare med högst 15 arbetstagare kan enligt förslaget någon ogiltighetsförklaring inte ske med stöd av anställningsskyddslagen. Den största betydelsen av det är att sådana arbetsgivare inte riskerar att behöva betala något normerat skadestånd enligt 39 § anställningsskyddslagen för att undvika att ta tillbaka en arbetstagare trots att en domstol har funnit att det inte har förelegat saklig grund för uppsägning. I sådana fall riskerar alltså arbetsgivaren endast att betala ett allmänt skadestånd för den kränkning beslutet har inneburit samt ett ekonomiskt skadestånd motsvarande arbetstagarens ekonomiska förlust. Precis som för andra arbetsgivare kommer en tvist om en uppsägnings giltighet i princip inte att medföra några kostnader alls för arbetsgivaren i fall där det vid en rättslig prövning bedöms att beslutet har varit korrekt.

Dessa förslag sammantaget bör innebära att arbetsgivare ser det som mindre riskfyllt att anställa personer tillsvidare, genom att arbetsgivaren ges en större flexibilitet i arbetsbristsituationer och genom att det blir mer förutsägbart och ofta förenat med lägre kostnader att säga upp en arbetstagare som inte fungerar i verksamheten av personliga skäl. Därigenom bör också arbetsgivares incitament att anställa arbetstagare tidsbegränsat i stället för att anställa tillsvidare att minska. Det bör inte i samma utsträckning finnas ett behov för arbetsgivaren av att ha en viss andel av arbetskraften lösare knuten till verksamheten i syfte att ha större flexibilitet vid verksamhetsförändringar eller att undvika de kostnader som kan vara förenade med att en arbetstagare inte fungerar i verksamheten.

Utredningen har vidare i kapitel 15 lagt fram förslag om ett stärkt ansvar för arbetsgivaren att erbjuda arbetstagare kompetensutveckling inom ramen för anställningen. Ansvaret föreslås gälla oavsett om en arbetstagare är anställd på begränsad tid eller tillsvidare, så länge den sammantagna anställningstiden hos arbetsgivaren är minst sex månader. Det får antas att arbetsgivare i dag normalt prioriterar arbetstagare som är tillsvidareanställda när kompetensutveckling sker i verksamheten, se kapitel 4. Det ger normalt ett större utbyte av de resurser som läggs ned på kompetensutveckling. Kompetensutveckling av en tidsbegränsat anställd kan innebära att arbetsgivaren gör investeringar i en arbetstagares kompetens som inte kommer verksamheten till del efter att anställningen avslutas.

En lagreglerad skyldighet att erbjuda arbetstagare kompetensutveckling kan därför förväntas få särskild praktisk betydelse för tidsbegränsat anställda, genom att arbetsgivaren kommer att behöva erbjuda dem kompetensutveckling i fall där insatser i dag i praktiken endast erbjuds tillsvidareanställda. Det faktum att arbetsgivare enligt den föreslagna lagregleringen behöver lägga ned resurser för kompetensutveckling på tidsbegränsat anställda kan dessutom i sig öka incitamentet för arbetsgivaren att tillsvidareanställa personal, eftersom kompetensutvecklande insatser mot den personalen bör ge bäst utbyte i verksamheten.

Konstruktionen av regleringen kring kompetensutveckling, där ansvaret bara kan prövas rättsligt efter att en anställning har avslutats, innebär dessutom att tidsbegränsat anställda oftare kan få till stånd en rättslig prövning av frågan om han eller hon har erbjudits kompetensutveckling i skälig utsträckning. I praktiken kan arbetstagaren få till stånd en sådan prövning efter att varje period av tidsbegränsad anställning har löpt ut och inte förnyats på grund av arbetsbrist. Enligt förslaget får dock arbetstagarens sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren inte vara kortare än sex månader för att arbetsgivaren ska vara skyldig att erbjuda kompetensutveckling. För tillsvidareanställda kan ansvaret enligt förslaget prövas först efter att arbetsgivaren har sagt upp anställningen med hänvisning till arbetsbrist.

Det finns skäl att lägga fram ytterligare förslag

Den ekonomiska trygghet som en tillsvidareanställning innebär är viktig och ibland en direkt förutsättning för möjligheten för individen att kunna planera för framtiden. Anställningsskyddslagen vilar också på utgångspunkten att tillsvidareanställningen ska vara norm men att det under vissa förutsättningar ska vara möjligt att i stället träffa avtal om tidsbegränsad anställning. Samma utgångspunkt gäller enligt det EU-rättsliga visstidsdirektivet.⁷ Rättsutvecklingen i Sverige har dock gått mot att det i lagstiftningen har öppnats för fler möjligheter till tidsbegränsade anställningar, särskilt genom införandet av möjligheten att träffa avtal om allmän visstidsanställning.

⁷ Rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete under-tecknat av EFS, UNICE och CEEP.

Tidsbegränsade anställningar har också i praktiken blivit vanligare sedan anställningsskyddslagen infördes på 1970-talet. Utvecklingen under senare år har också varit att det har blivit alltmer vanligt med kortare tidsbegränsade anställningar.

Som nämnts i det föregående brukar i OECD:s rapportering kring olika länders anställningsskydd pekas på att Sverige har ett av de minst restriktiva regelverken vad gäller visstidsanställningar och att anställningsskyddet vid tillsvidareanställningar är jämförelsevis strikt. Det pekas också på att det är jämförelsevis vanligt med olika former av tillfälliga anställningar i Sverige och att särskilt personer med svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden, som ungdomar och utrikes födda, oftare är visstidsanställda än andra grupper.

Som också beskrivits skulle redan de förslag som lagts fram tidigare i detta betänkande kunna påverka balansen i anställningsskyddet mellan tidsbegränsade anställningar och tillsvidareanställningar på ett önskvärt sätt. Regleringen kan, om den genomförs, ge mindre incitament för arbetsgivare att välja att anställa tidsbegränsat i stället för att välja en tillsvidareanställning och vissa av förslagen kan i fråga om dess praktiska tillämpning sägas gynna särskilt tidsbegränsat anställda i förhållande till i dag.

Tidigare diskuterade förslag påverkar emellertid inte i sig individens skydd i en tidsbegränsad anställning. Förslagen ger inte tidsbegränsat anställda arbetstagare någon starkare anknytning till arbetsgivaren jämfört med i dag, annat än genom att regleringen kan ge starkare incitament att anställa arbetstagaren tillsvidare i stället för att upprepat träffa avtal om tidsbegränsade anställningar inom ramen för vad gällande reglering tillåter. Av den anledningen anser utredningen att det finns skäl att lägga fram förslag om ett på visst sätt stärkt skydd för tidsbegränsat anställda inom ramen för uppdraget i nu aktuell del, i syfte att ytterligare justera balansen mellan anställningsformerna.

17.2.2 Tänkbara alternativ för att stärka skyddet för tidsbegränsat anställda

Utgångspunkten enligt utredningens direktiv är att nuvarande anställningsformer och skäl för att få tidsbegränsa en anställning ska behållas och att systematiken kring tidsbegränsade anställningar i anställningsskyddslagen ska bevaras. Det kan därför inte komma i fråga att lämna

förslag som innebär ändrade eller nya förutsättningar för att avtal om en tidsbegränsad anställning över huvud taget ska få träffas. Förslag som utredningen lägger fram bör i stället fokusera på att ge tidsbegränsat anställda en starkare ställning hos arbetsgivaren när väl ett sådant avtal har träffats.

Utredningen har övervägt att se över reglerna om automatisk övergång av vikariat och allmänna visstidsanställningar till en tillsvidareanställning. Som har redogjorts för ovan och i avsnitt 9.2.2 gäller att vikariat och allmänna visstidsanställningar automatiskt övergår i en tillsvidareanställning när de har pågått i sammanlagt två år under en femårsperiod. En möjlighet att stärka tidsbegränsat anställas skydd skulle kunna vara att förkorta den tid som krävs för en sådan automatisk övergång.

Det kan dock konstateras att reglerna om automatisk övergång av tidsbegränsade anställningar har varit föremål för flera lagstiftningsärenden under senare tid och regleringen har nyligen ändrats i syfte att motverka stapling av tidsbegränsade anställningar på varandra. I övrigt har själva förutsättningarna för automatisk övergång lämnats oförändrade.

Det kan också konstateras att en automatisk övergång av en tidsbegränsad anställning till en tillsvidareanställning kan vara ett trubbigt verktyg för både arbetsgivaren och arbetstagaren. I princip sker den automatiska övergången oavsett vad parterna i avtalet egentligen från början har avsett eller vill åstadkomma när tidpunkten för övergången inträffar. Det får anses vara i någon mån oklart vad som gäller när båda parter i avtalet är överens om att någon övergång inte bör ske när tvåårsgränsen har nåtts, men där rättsligt sett anställningen ändå blir en tillsvidareanställning och därefter normalt får den anställningsformen varje gång avtal om en allmän visstidsanställning eller ett vikariat sluts mellan parterna.

Det nu sagda har sannolikt inte inneburit några större praktiska problem, men skulle mer kunna ställas på sin spets om den tid efter vilken den automatiska övergången sker skulle kortas ned. En tidigarelagd gräns för när en tidsbegränsad anställning övergår i en tillsvidareanställning riskerar också att få negativa konsekvenser för arbetsgivares incitament att över huvud taget anställa ny arbetskraft och kan kanske i stället leda till ett ökat användande av bemanningsföretag eller andra lösningar där företaget undviker att knyta en viss person till sig genom ett anställningsförhållande. En sådan ordning

skulle kunna minska arbetsgivares incitament att anställa särskilt personer som inte är väletablerade på arbetsmarknaden.

Utredningen har därför stannat vid att inte förslå några ändrade regler om när en automatisk övergång av tidsbegränsade anställningar till tillsvidareanställningar ska ske.

I övrigt har utredningen övervägt om det finns anledning att se över regleringen om de skyldigheter arbetsgivaren har i anställningsskyddslagen när det gäller att informera tidsbegränsat anställda om olika omständigheter. I 6 f § anställningsskyddslagen finns bestämmelser att arbetstagare har rätt till information om exempelvis anställningsvillkoren och lediga tillsvidareanställningar och provanställningar. I 15 och 16 §§ anges att en arbetstagare som är anställd på begränsad tid i vissa fall har rätt att få besked i förväg om att han eller hon inte kommer att få fortsatt anställning när anställningen upphör. Utredningen har inte funnit skäl att lägga fram några förslag om ändringar i anställningsskyddslagen i dessa delar.

17.2.3 En tidigarelagd företrädesrätt till återanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning

Förslag: Arbetstagare som har en allmän visstidsanställning ska ha företrädesrätt till återanställning enligt 25 § anställningsskyddslagen när arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än nio månader inom en treårsperiod i stället för tolv månader inom samma period. Den sammanlagda anställningstiden ska beräknas genom en tillämpning av 3 § anställningsskyddslagen. Det ska under samma förutsättningar som gäller i fråga om 25 § anställningsskyddslagen vara möjligt att avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal.

För arbetstagare med allmän visstidsanställning ska motsvarande ändring ske när det gäller den kvalifikationstid som enligt 15 § anställningsskyddslagen gäller för att en arbetstagare ska ha rätt att få besked om att han eller hon inte kommer att få fortsatt anställning när anställningen upphör.

Allmänna överväganden

Enligt gällande rätt kan arbetstagare ha företrädesrätt till återanställning hos arbetsgivaren om han eller hon sägs upp på grund av arbetsbrist eller på grund av arbetsbrist inte får en ny anställning när en tidsbegränsad anställning upphör. Företrädesrätten innebär att arbetstagaren under en viss period har rätt att erbjudas en ledig anställning i stället för att arbetsgivaren nyanställer någon annan person, se avsnitt 9.2.6. När det gäller tidsbegränsat anställda gäller företrädesrätten från den tidpunkt då besked enligt 15 § anställningsskyddslagen lämnades eller skulle ha lämnats om att arbetstagaren inte kommer att få någon ny anställning när den innevarande anställningen upphör. Företrädesrätten upphör när nio månader har förflutit från den tidpunkt då anställningen upphörde.

Enligt 25 § anställningsskyddslagen gäller ett antal förutsättningar för att företrädesrätt ska föreligga i det enskilda fallet och även vissa begränsningar i fråga om till vilket arbete och till vilken driftsenhet företrädesrätten gäller. Av särskilt intresse här är att företrädesrätten förutsätter att arbetstagaren sammanlagt har en anställningstid hos arbetsgivaren som överstiger tolv månader inom en treårsperiod. Samma kvalifikationsperiod gäller oavsett om arbetstagaren har anställts tillsvidare eller tidsbegränsat. För säsonganställda gäller dock något avvikande regler. Den sammanlagda anställningstiden beräknas genom en tillämpning av 3 § anställningsskyddslagen.

En kortare kvalifikationsperiod skulle innebära att tidsbegränsat anställda snabbare än i dag skulle kunna upparbeta en rätt att få en ny anställning hos arbetsgivaren efter att den tidigare anställningen har upphört. På så sätt skulle arbetstagaren snabbare än i dag få en starkare anknytning till arbetsgivaren och i en bredare bemärkelse få ett starkare anställningsskydd. Särskilt skulle en sådan ändring av förutsättningarna för när företrädesrätten uppstår kunna få betydelse för arbetstagare med upprepade korta tidsbegränsade anställningar.

En kortare kvalifikationsperiod för att få en företrädesrätt till återanställning för tidsbegränsat anställda skulle ligga väl i linje med kommittédirektiven, eftersom det skulle stärka skyddet för den kategorin arbetstagare och minska skillnaderna i anställningsskyddet mellan anställningsformerna. Utredningen anser att ett förslag med den innebörden bör läggas fram. Vilken kvalifikationsperiod som bör

gälla och frågan om vilka arbetstagare som bör omfattas av ändringen diskuteras i det följande.

En kortare kvalifikationsperiod bör bara gälla arbetstagare med allmän visstidsanställning

Enligt utredningens uppfattning saknas skäl att ändra i reglerna om företrädesrätt till återanställning när det rör sig om tidsbegränsade anställningar där det finns en tydlig verksamhetsrelaterad och objektiv grund för tidsbegränsningen. I sådana fall får regleringen kring företrädesrätten anses innebära en rimlig balans mellan skyddet för arbetstagarna och arbetsgivarens verksamhetsrelaterade behov.

När det gäller allmänna visstidsanställningar är den anställningsformens särdrag är att arbetsgivaren inte behöver anföra något objektivet skäl för tidsbegränsningen. När tidsbegränsade anställningar diskuteras brukar det vara den allmänna visstidsanställningen som lyfts fram som ett problem från fackligt håll. Det beror särskilt på att det saknas krav på objektiv grund för tidsbegränsningen och på att regleringen kan innebära att individer fastnar i tillsvidareanställningar i stället för att etablera sig fullt ut hos arbetsgivaren. Det bör också vara avsaknaden av ett krav på objektiv grund för att få tidsbegränsa en anställning som gör att det svenska regelverket vid en internationell jämförelse betraktas som relativt tillåtande när det gäller möjligheten att tidsbegränsa en anställning.

Mot den bakgrunden anser utredningen att en kortare kvalifikationsperiod för att få företrädesrätt till återanställning bör gälla arbetstagare som har en allmän visstidsanställning, men inte i fråga om anställningar som har tidsbegränsats på någon annan grund. Det nu sagda bör lämpligast åstadkommas genom införandet av en ny bestämmelse i anställningsskyddslagen med innebörd att företrädesrätten för arbetstagare som har anställts på allmän visstidsanställning får en företrädesrätt till återanställning enligt 25 § anställningsskyddslagen tidigare än vad som annars gäller enligt den bestämmelsen.

Vilken kvalifikationstid bör gälla?

Enligt gällande bestämmelser på anställningsskyddets område finns ett antal regler som innebär att arbetstagaren kan sägas gradvis få ett starkare skydd ju längre den sammanlagda anställningstiden hos arbetsgivaren är. Genomförs utredningens förslag om arbetsgivarens ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling kommer arbetsgivaren att efter sex månaders sammanlagd anställningstid få ett visst skadeståndssanktionerat ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling och en skyldighet att på arbetstagarens begäran lämna information om vilken kompetensutveckling arbetstagaren har fått.

Efter ett års sammanlagd anställningstid inom en treårsperiod uppstår den ovan diskuterade företrädesrätten till återanställning. Samtidigt uppstår en skyldighet för arbetsgivaren att inom en viss tid innan anställningen upphör lämna ett besked till en tidsbegränsat anställd om att arbetstagaren inte kommer att få någon fortsatt anställning. Efter två års sammanlagd anställningstid som allmänt visstidsanställd inom en femårsperiod övergår en allmän visstidsanställning till en tillsvidareanställning. Detsamma gäller för vikariat.

Enligt utredningens uppfattning bör alltså den tidpunkt då företrädesrätten till återanställning enligt 25 § anställningsskyddslagen börjar gälla tidigareläggas för allmänt visstidsanställda. Tiden bör vara tillräckligt lång för att arbetsgivaren alltjämt kan använda anställningsformen i syfte att ha en viss flexibilitet över tid när det gäller arbetsstyrkans storlek men kort nog för att särskilt arbetstagare med upprepade korta allmänna visstidsanställningar skäligen snabbt knyts till arbetsgivaren genom företrädesrätten. En lämplig kvalifikationsperiod bör vara nio månader inom en treårsperiod. Den sammanlagda anställningstiden bör alltjämt beräknas genom en tillämpning av 3 § anställningsskyddslagen.

Regleringen bör vara semidispositiv

Det är i dag möjligt att avvika från 25 § anställningsskyddslagen genom kollektivavtal under de förutsättningar som anges i 2 § tredje stycket. Det gäller bland annat den kvalifikationstid som ska gälla för en sådan företrädesrätt. Det bör vara möjligt att under samma förutsättningar avvika från den särskilda kvalifikationstiden för företrädesrätt till återanställning som föreslås gälla för arbetstagare

med allmän visstidsanställning. Det bör komma till uttryck genom ett tillägg till 2 § tredje stycket anställningsskyddslagen.

Motsvarande ändring i 15 § anställningsskyddslagen

Företrädesrätten till återanställning enligt 25 § anställningsskyddslagen för tidsbegränsat anställda är som framgått på visst sätt kopplad till tidpunkten då ett besked enligt 15 § har lämnats eller skulle ha lämnats. Det är från den tidpunkten fram till dess att nio månader har förflutit från det att anställningen upphörde som företrädesrätten till lediga anställningar hos arbetsgivaren kan återopnas. Även skyldigheten för arbetsgivaren att lämna ett besked enligt 15 § anställningsskyddslagen förutsätter att arbetstagaren har nått upp i den sammanlagda anställningstid som krävs för en företrädesrätt till återanställning enligt 25 § anställningsskyddslagen.

Eftersom kvalifikationstiden för att få en företrädesrätt till återanställning föreslås bli kortare för allmänt visstidsanställda bör motsvarande ändring ske i 15 § anställningsskyddslagen. Annars skulle en arbetstagare kunna ha upparbetat en företrädesrätt till återanställning utan att det i lagen finns någon hållpunkt för när den börjar löpa.

17.2.4 En företrädesrätt till tillsvidareanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning

Förslag: Arbetstagare med allmän visstidsanställning ska under den tid anställningen pågår ha företrädesrätt till lediga tillsvidareanställningar och provanställningar hos arbetsgivaren. Som förutsättning för företrädesrätten ska gälla att arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än nio månader under en treårsperiod. Den sammanlagda anställningstiden ska beräknas genom en tillämpning av 3 § anställningsskyddslagen. Det ska krävas att arbetstagaren har anmält intresse av att få en tillsvidareanställning och har tillräckliga kvalifikationer för arbetsuppgifterna i den nya anställningen.

Om arbetsgivaren har flera driftsenheter, ska företrädesrätten gälla anställning inom den enhet där arbetstagaren är sysselsatt i den tidsbegränsade anställningen. Omfattas arbetet i den tids-

begränsade anställningen av ett kollektivavtal som arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av ska företrädesrätten gälla i förhållande till sådant arbete som omfattas av det avtalet.

Företrädesrätten ska inte gälla mot den som har rätt till omplacering enligt 7 § andra stycket eller företrädesrätt enligt 25 eller 25 a § anställningsskyddslagen.

Om flera arbetstagare har företrädesrätt till tillsvidareanställning ska turordningen dem emellan bestämmas med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Arbetstagare med längre anställningstid ska ha företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid ska arbetsgivaren bestämma vilken av arbetstagarna som ska ges företräde.

Bestämmelsen om företrädesrätt till tillsvidareanställning ska vara semidispositiv.

Allmänna överväganden

Enligt 25 § anställningsskyddslagen har som framgått både tidsbegränsat anställda och tillsvidareanställda arbetstagare en företrädesrätt till återanställning om han eller hon har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än tolv månader under de senaste tre åren. Företrädesrätten gäller både i förhållande till tidsbegränsade anställningar och tillsvidareanställningar där arbetsgivaren står inför att nyanställa personal.

Enligt 25 a § anställningsskyddslagen har en deltidsanställd arbetstagare under vissa förutsättningar företrädesrätt till en anställning med högre sysselsättningsgrad hos arbetsgivaren. Bestämmelsen, som infördes 1997, innebär att en deltidsanställd arbetstagare kan ha rätt till en annan anställning med högre sysselsättningsgrad i fall där arbetsgivaren står inför att nyanställa personal. Det får trots vissa uttalanden från Arbetsdomstolen inte anses vara helt klarlagt hur bestämmelsen ska tillämpas i fråga om tidsbegränsat anställda. Det är exempelvis inte helt klarlagt om regleringen innebär att en tidsbegränsat anställd arbetstagare med lägre sysselsättningsmätt än heltid kan ha rätt att erbjudas en tillsvidareanställning så länge arbetstidsmättet i den anställningen är högre. Att tidsbegränsat anställda omfattas av bestämmelsen står dock klart, se AD 2000 nr 51.

Enligt utredningens uppfattning finns skäl att lägga fram förslag om en företrädesrätt till tillsvidareanställning för tidsbegränsat anställda som gäller parallellt med reglerna om företrädesrätt enligt 25 och 25 a §§ anställningsskyddslagen. Genom en sådan reglering skulle tidsbegränsat anställda som vill ha en tillsvidareanställning ges företräde till sådan anställning när arbetsgivaren står inför att nyanställa personal. Regleringen skulle innebära att en tidsbegränsat anställd redan innan en företrädesrätt enligt 25 § kan återopas skulle få en rätt att erbjudas en annan anställning hos arbetsgivaren som skulle ge arbetstagaren en större trygghet på arbetsmarknaden. Enligt utredningens uppfattning skulle en sådan ordning förbättra skyddet för den tidsbegränsat anställda och ge arbetstagaren en starkare anknytning till arbetsgivaren jämfört med i dag.

Företrädesrätten bör lämpligen gälla till sådan ledig anställning som arbetsgivaren enligt 6 f § anställningsskyddslagen är skyldig att informera tidsbegränsat anställda om. Enligt den bestämmelsen ska arbetsgivaren informera om lediga tillsvidareanställningar och provanställningar. Av lagtexten bör alltså framgå att företrädesrätten gäller även när anställningen inleds med en prövotid, det vill säga, om arbetsgivaren står inför att provanställa.

Från arbetsgivarens sida skulle den nu diskuterade ordningen kunna leda till att en tänkt nyrekrytering i stället skulle behöva ske för att ersätta den tidsbegränsat anställda arbetstagare som har utnyttjat sin företrädesrätt. Den skulle också innebära ett visst ytterligare ingrepp i arbetsgivarens rätt att organisera verksamheten och fritt anställa personal. Det skulle dock handla om en företrädesrätt för arbetstagare som arbetsgivaren redan har bedömt det som lämpligt att anställa, låt vara endast tidsbegränsat. Företrädesrätten kan också, på sätt som utredningen återkommer till strax, utformas på ett sätt som också tar hänsyn till arbetsgivarens intressen, bland annat när det gäller vilka kategorier tidsbegränsat anställda som ska omfattas och omfattningen av företrädesrätten i övrigt.

Företrädesrätten bör endast gälla arbetstagare med allmän visstidsanställning

Den allmänna visstidsanställningens särdrag är som konstaterats tidigare att arbetsgivaren inte behöver anföra något objektivt skäl för tidsbegränsningen. Övriga tidsbegränsade anställningar i anställningsskyddslagen, och sannolikt även i kollektivavtal, ingås för att fylla vissa konkreta tillfälliga eller säsongsbetonade behov av arbetskraft i verksamheten. Den allmänna visstidsanställningen tillåter snarare arbetsgivare att hålla en viss del av arbetsstyrkan lösare knuten till arbetsgivaren, vilket ger en viss flexibilitet över tid när det gäller arbetsstyrkans storlek.

En företrädesrätt till tillsvidareanställning som kan återopas tidigare än i dag kan principiellt sett ifrågasättas när det rör sig om anställningar där det finns en tydlig verksamhetsrelaterad och objektiv grund för tidsbegränsningen. I sådana fall har anställningen ingåtts och tidsbegränsats utifrån att det finns ett behov av arbetskraft i verksamheten som är tillfälligt. Det skulle kunna vara förenat med verksamhetsmässiga problem för arbetsgivaren om exempelvis en vikarie, som alltså har anställts för att ersätta någon annan arbetstagare, skulle ha rätt till en tillsvidareanställning som ska påbörjas innan tiden för vikariatet har löpt ut och den ordinarie befattningshavaren har kommit tillbaka. I sådana fall skulle arbetsgivaren riskera att stå utan personal för att utföra det arbete som vikariatet avser. I det sammanhanget bör särskilt beaktas att det kan vara svårt att hitta någon annan person som vill ha en anställning när det kanske endast återstår en kort tid av det ursprungliga vikariatet.

Mot den bakgrunden anser utredningen att en företrädesrätt till tillsvidareanställning bör gälla arbetstagare som har en allmän visstidsanställning, men inte i fråga om anställningar som har tidsbegränsats på någon annan grund.

Samma kvalifikationstid bör gälla som för företrädesrätten till återanställning

Den befintliga företrädesrätten till återanställning gäller arbetstagare som har varit anställda i sammanlagt mer än ett år under en treårsperiod. Utredningen har i det föregående lagt fram förslag om att kvalifikationstiden för att allmänt visstidsanställda ska kunna åbe-

ropa en företrädesrätt enligt 25 § anställningsskyddslagen när den sammanlagda anställningstiden överstiger nio månader under en treårsperiod. Något krav på kvalifikationstid finns inte när det gäller företrädesrätten till en anställning med ett högre sysselsättningsmått enligt 25 a § anställningsskyddslagen.

Skulle det i fråga om företrädesrätten till tillsvidareanställning inte ställas krav på en viss kvalifikationstid eller krav på den aktuella anställningens längd skulle det kunna leda till svårhanterade resultat för arbetsgivaren. I sådana fall skulle en arbetstagare som anställs för första gången och kanske på kort tid omedelbart kunna ha rätt att erbjudas en tillsvidareanställning, även i den situationen att arbetsgivaren redan har hunnit långt i en pågående rekryteringsprocess. En sådant resultat av regleringens tillämpning är inte önskvärd.

En kvalifikationsperiod som är två år eller längre skulle i princip inte få någon praktisk betydelse. Efter två års sammanlagd anställning övergår normalt den allmänna visstidsanställningen per automatik till en tillsvidareanställning enligt regleringen i 5 a § anställningsskyddslagen. En kvalifikationsperiod som är kortare än nio månader skulle i sin tur, om utredningens förslag om en sänkning av kvalifikationstiden för företräde enligt 25 § genomförs, kunna innebära att en arbetstagare kan ha upparbetat en företrädesrätt till tillsvidareanställning men sedan inte ha någon företrädesrätt till återanställning när anställningen upphör.

Enligt utredningens uppfattning är det mot den bakgrunden lämpligt att ställa krav på samma längd på kvalifikationsperioden som föreslås gälla i fråga om företrädesrätt till återanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning enligt 25 § anställningsskyddslagen. En sådan ordning skulle innebära att en arbetstagare med allmän visstidsanställning uppnår rätten att erbjudas en tillsvidareanställning samtidigt som rätten till återanställning uppstår. Skillnaden i förhållande till företrädesrätten till återanställning skulle bli att arbetstagaren skulle ges en rätt att få erbjudande om en annan anställning när arbetsgivaren tänker nyanställa redan under tiden den allmänna visstidsanställningen pågår. Enligt dagens reglering finns ingen rätt att erbjudas en annan anställning innan arbetsgivaren har eller skulle ha lämnat besked om att den tidsbegränsade anställningen upphör.

Utredningen föreslår därför att arbetstagare med allmän visstidsanställning ska ha företrädesrätt till tillsvidareanställning bara

om han eller hon har en sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren som överstiger nio månader under en treårsperiod. Den sammanlagda anställningstiden bör beräknas genom en tillämpning av 3 § anställningsskyddslagen.

Vissa begränsningar i företrädesrätten bör gälla

Innebörden av utredningens förslag är att arbetstagaren redan under tiden en allmän visstidsanställning pågår kan få rätt att erbjudas en anställning som annars hade omfattats av företrädesrätten enligt 25 § anställningsskyddslagen efter att anställningen har upphört. Företrädesrätten till återanställning enligt 25 § gäller i förhållande till den driftsenhet och det kollektivavtalsområde inom vilka arbetstagaren var sysselsatt när anställningen upphörde. Systematiska och sakliga skäl talar för att samma begränsning bör gälla i fråga om företrädesrätten till tillsvidareanställning enligt den nu diskuterade regleringen.

Vidare bör ställas krav på att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för den aktuella tillsvidareanställningen. Innebörden av det begreppet bör vara detsamma som i bland annat 25 och 25 a §§ anställningsskyddslagen.

Företrädesrätten bör förutsätta en anmälan från arbetstagaren

För att företrädesrätten till återanställning enligt 25 § respektive till en högre sysselsättningsgrad enligt 25 a § ska kunna göras gällande krävs normalt att arbetstagaren har anmält anspråk på eller intresse av sådan företrädesrätt. Frågan är om motsvarande krav bör gälla i fråga om företrädesrätten till tillsvidareanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning.

För ett sådant krav kan anföras att det vid rekryteringsförfanden, inte minst i en verksamhet med ett stort antal anställda, blir enklare och mer överskådligt för arbetsgivaren om endast arbetstagare som aktivt har anmält sitt intresse för en tillsvidareanställning behöver beaktas i förfarandet. Det bör inte vara helt ovanligt att en arbetstagare som har en allmän visstidsanställning av något skäl rent faktiskt inte vill ha någon tillsvidareanställning. I sådana fall skulle det bara innebära att resurser läggs ned i onödan på att ta reda på om

arbetstagaren skulle kunna komma i fråga för att erbjudas en anställning med stöd av företrädesrätten.

Emot ett krav på anmälan talar enligt utredningens uppfattning att arbetstagare som vill utnyttja sin företrädesrätt ändå i vissa fall skulle kunna dra sig för att anmäla detta till arbetsgivaren. En sådan anmälan skulle kunna innebära att arbetsgivaren väljer att inte anställa arbetstagaren i framtiden, eftersom det skulle innebära att flexibiliteten vid en nyrekrytering till en tillsvidareanställning skulle bli mindre. Här kan hävdas att situationen skiljer sig åt i förhållande till företrädesrätten enligt anställningsskyddslagen i övrigt, eftersom särskilt tidsbegränsat anställda ofta är beroende av att få en ny anställning efter att den pågående anställningen har löpt ut.

Det kan dock inte förväntas vara vanligt att arbetsgivare resonerar och agerar på det sätt som nu beskrivits. Enligt utredningens uppfattning bör arbetsgivarens intresse av att hanteringen av olika företrädesrättsberättigade personer till lediga anställningar inte blir onödigt betungande väga tyngre än den eventuella risken för att arbetstagare i enskilda fall avstår från att göra sin företrädesrätt gällande. Det bör alltså i regleringen anges som en förutsättning för företrädesrätten till tillsvidareanställning att arbetstagaren har gjort en intresseanmälan om det till arbetsgivaren.

Under vilken period bör företrädesrätten gälla?

Företrädesrätten bör gälla under den tid den allmänna visstidsanställningen pågår. Det bör komma till tydligt uttryck i lagtexten. Efter att den allmänna visstidsanställningen har avslutats avgörs alltså frågan om arbetstagarens rätt till företräde till en ny anställning av reglerna i 25 § anställningsskyddslagen.

Företrädesrätten i förhållande till omplaceringskyldigheten och till 25 och 25 a §§ anställningsskyddslagen

Det är inte ett brott mot företrädesrätten enligt 25 § anställningsskyddslagen om en annan arbetstagare än den företrädesrättsberättigade omplaceras till en ledig anställning inom ramen för arbetsgivarens omplaceringskyldighet enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen. I sådana fall rör det sig nämligen inte om en situation

där någon arbetstagare ska nyanställas hos arbetsgivaren, vilket är ett krav för att frågan om företrädesrätt till anställningen ska aktualiseras.

I 25 a § andra stycket anställningsskyddslagen sägs uttryckligen att en arbetstagares rätt att omplaceras enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen går före en annan arbetstagares företrädesrätt till en anställning med högre sysselsättningsgrad. Av paragrafens första stycke framgår dock att företrädesrätten till en ny anställning med en högre sysselsättningsgrad går före företrädesrätten till återanställning enligt 25 §.

Även när det gäller företrädesrätten till en tillsvidareanställning bör det uttryckligen av lagtexten framgå att den inte gäller mot en arbetstagare som har rätt till omplacering enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen. Företrädesrätten bör även i dessa fall aktualiseras först när arbetsgivaren faktiskt står inför att en person ska nyanställas i verksamheten.

Också företrädesrätten till återanställning enligt 25 § anställningsskyddslagen bör gå före en företrädesrätt till tillsvidareanställning. I annat fall skulle regleringen kunna innebära att en person som har haft ett etablerat anställningsförhållande med arbetsgivaren och upparbetat en relativt lång sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren skulle gå miste om sin rätt till förmån för en person med allmän visstidsanställning med kortare anställningstid.

Även företrädesrätten till en höjd sysselsättningsgrad bör av motsvarande skäl gå före den nu föreslagna företrädesrätten till tillsvidareanställning. Även systematiska skäl talar för en sådan ordning, eftersom företrädesrätten till höjd sysselsättningsgrad som sagt går före företrädesrätten till återanställning.

Sammanfattningsvis bör företrädesrätten till en tillsvidareanställning finnas först när arbetsgivaren faktiskt står inför en nyanställning och bara i fall där någon annan person inte utnyttjar sin företrädesrätt till återanställning enligt 25 § eller till en anställning med ett högre sysselsättningsmätt enligt 25 a § anställningsskyddslagen.

Turordningen bör bestämmas utifrån sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren

Enligt anställningsskyddslagens regler om turordning och företrädesrätt gäller att arbetstagare med längre sammanlagd anställningstid har företräde framför arbetstagare med kortare anställ-

ningstid. Utredningen har tidigare i detta betänkande föreslagit att arbetsgivaren får välja vilken av flera arbetstagare som ska ges företräde i fall då flera arbetstagare har samma anställningstid, i stället för att ålder som kriterium ska avgöra turordningen i den situationen.

Frågan om vilken av flera tänkbara arbetstagare som ska erbjudas en anställning med stöd av anställningsskyddslagen avgörs i första ledet av den inbördes ordning som gäller mellan respektive bestämmelse om omplaceringsskyldighet och företrädesrätt. Här går som beskrivits nyss personer som har rätt att omplaceras först. Därefter följer personer med företrädesrätt till en anställning med ett högre sysselsättningsmått enligt 25 a § anställningsskyddslagen och sedan personer med företrädesrätt till återanställning enligt 25 §. Det är alltså först när det saknas företrädesberättigade enligt dessa bestämmelser som frågan om den inbördes ordningen mellan personer som har företrädesrätt till en tillsvidareanställning enligt den nu föreslagna bestämmelsen aktualiseras.

Det skulle kunna göras gällande att anställningstidens längd inte på samma sätt är relevant som urvalskriterium när det gäller företrädesrätt till tillsvidareanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning. I sådana fall får det antas att anställningstidernas längd normalt skiljer sig relativt lite åt, eftersom allmänna visstidsanställningar automatiskt övergår i en tillsvidareanställning efter två års allmän visstidsanställning inom en femårsperiod. Det skulle därför kunna göras gällande att det blir mer slumpmässigt vilken av flera arbetstagare som har anmält intresse av en tillsvidareanställning som faktiskt kommer att få rätt att erbjudas en sådan anställning av arbetsgivaren.

Systematiska skäl talar dock enligt utredningens uppfattning för att sammanlagd anställningstid bör vara avgörande även i fråga om företrädesrätten till tillsvidareanställning. Det är även i dessa fall rimligt att det är ett objektiva kriterium som avgör ordningen mellan arbetstagarna i fall där de inte har exakt samma sammanlagda anställningstid. Det ska också noteras att arbetstagare med allmän visstidsanställning faktiskt kan ha lång sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren. Personen kan tidigare ha varit anställd i någon annan anställningsform än allmän visstidsanställning eller ha haft sådana uppehåll i sina allmänna visstidsanställningar att någon övergång till tillsvidareanställning enligt 5 a § anställningsskyddslagen inte har skett.

Utredningen stannar därför för att den sammanlagda anställningstiden hos arbetsgivaren, beräknad genom en tillämpning av 3 § anställningsskyddslagen, blir avgörande för ordningen i vilken arbetstagarna ska erbjudas en ledig tillsvidareanställning, på samma sätt som gäller för övriga företrädesrätter enligt anställningsskyddslagen. Om två eller flera arbetstagare med allmän visstidsanställning har företrädesrätt till tillsvidareanställning enligt den föreslagna bestämmelsen bör alltså arbetstagare med längre anställningstid ha företräde till anställningen framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid bör arbetsgivaren få välja vem av arbetstagarna som har företräde.

Det nu sagda bör åstadkommas genom en justering av 26 § anställningsskyddslagen så att den bestämmelsen ska tillämpas även i nu aktuella fall.

Bestämmelsen bör vara semidispositiv

Reglerna om företrädesrätt till återanställning och till en anställning med högre sysselsättningsgrad är semidispositiva. Det är enligt 2 § anställningsskyddslagen möjligt att genom kollektivavtal avvika från regleringen. En förutsättning för det är att kollektivavtalet på arbetstagarsidan har slutits eller godkänts av en central organisation eller att det mellan parterna genom kollektivavtal har avtalats i andra frågor på den nivån.

Enligt utredningens uppfattning bör motsvarande möjlighet att avvika från regleringen genom kollektivavtal gälla i fråga om regleringen om företräde till en tillsvidareanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning.

Företrädesrätten bör inte gälla för arbetstagare som har fyllt 68 år

Arbetstagare som har fyllt 68 år eller, från den 1 januari 2023, 69 år ska inte ha företrädesrätt till tillsvidareanställning enligt bestämmelsen.

Enligt 33 b § anställningsskyddslagen gäller att arbetstagare som har fyllt 68 år inte har företrädesrätt enligt lagens turordningsbestämmelser eller bestämmelser om företrädesrätt till återanställning eller

högre sysselsättningsgrad enligt 25 respektive 25 a §. Även om en arbetstagare som har fyllt 68 år i praktiken inte har något annat anställningsskydd än en rätt till viss uppsägningstid och sällan lär ha en allmän visstidsanställning finns skäl att undanta arbetstagare som nått den åldern även från företrädesrätten till en tillsvidareanställning. En justering av 33 b § anställningsskyddslagen med den innebörden bör därför ske.

Från och med den 1 januari 2023 höjs åldern för när arbetstagaren inte längre har företrädesrätt till återanställning eller till ett högre sysselsättningsmått till 69 år. Motsvarande ändring bör ske i fråga om företrädesrätten till tillsvidareanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning.

17.3 Förslagen i förhållande till EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Bedömning: Förslagen om en utökad företrädesrätt för arbetstagare med allmän visstidsanställning är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

Utredningens bedömning är att förslaget om en företrädesrätt till tillsvidareanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning är förenliga med EU-rätten. Förslaget kan sägas innebära att Sverige genomför åtgärder som ligger i linje med EU:s visstidsdirektiv och i förhållande till det direktivet går något längre än den lagändring som skedde 2016 i syfte att motverka så kallad stapling av allmänna visstidsanställningar. Lagförslagen bedöms även vara förenliga med arbetsvillkorsdirektivet⁸ som har flera bestämmelser som tar sikte på arbetstagare med så kallade atypiska anställningsvillkor.

När det gäller Sveriges internationella åtaganden gentemot ILO finns en rapport från 2016 där ILO behandlar frågan om atypiska anställningar runtom i världen.⁹ Här behandlas särskilt den osäkerhet som följer av tillfälliga anställningar och anställningar som bygger på att arbetstagaren kallas in vid behov. Det finns ett antal

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen.

⁹ ILO (2016) *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*.

ILO-instrument som kan vara relevanta när det gäller villkoren för personer med intermittenta anställningar. ILO-konvention (nr 122) om sysselsättningspolitik innebär en skyldighet för varje medlem att som ett av sina viktigaste mål utforma och fullfölja en aktiv politik för att främja full, produktiv och fritt vald sysselsättning. ILO-rekommendation (nr 198) handlar om fastställande av anställningskontrakt. Bland annat behandlas att medlemsstaterna kan överväga att definiera de villkor som ska gälla för att fastställa om ett anställningsförhållande föreligger. Effektiva metoder för att undanröja incitament att dölja ett anställningsförhållande bör enligt rekommendationen utarbetas. Förslagen i förevarande kapitel bedöms vara förenliga med dessa instrument och inte heller strida mot några av Sveriges åtaganden gentemot ILO i övrigt.

18 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

18.1 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Flera av de föreslagna lagändringarna syftar till att anpassa anställningsskyddet till den moderna arbetsmarknaden. Det framstår därmed som angeläget att ändringarna kan träda i kraft relativt snart. Samtidigt är det viktigt att arbetsmarknadens parter ges tid och möjlighet att vidta de åtgärder som behövs för att lagstiftningen ska fungera i praktiken. Parterna måste också kunna överväga vilka anpassningar som för olika branscher bör göras genom kollektivavtal.

Det finns anledning att överväga vilket datum ikraftträdandet lämpligen bör ske. Det är i och för sig möjligt att låta lagändringarna träda i kraft redan nästa år, 2021. Vad som talar emot ett sådant förslag är att de ändringar som rör kompetensutveckling kan behöva mer omfattande förberedelser och därför bör träda i kraft vid en senare tidpunkt. Ett något senarelagt ikraftträdande ger både stora och små arbetsgivare utrymme att ställa om sin verksamhet i den mån det behövs för att i skäligen utsträckning kunna erbjuda arbetstagare kompetensutveckling i enlighet med den nya lagstiftningen. Vidare får arbetsmarknadens parter större möjlighet att anpassa sina kollektivavtal.

Enligt utredningens bedömning ska förslagen i betänkandet ses som en helhet. Därmed är det inte lämpligt att införa olika tidpunkter för ikraftträdandet, eftersom det skulle kunna innebära att balansen mellan förslagen som helhet rubbas under en övergångsperiod. En fördel med att införa olika tidpunkter för ikraftträdandet är dock

att det kommer skapa bättre förutsättningar för att i efterhand utvärdera effekterna av de olika förslagen.

Sammantaget talar omständigheterna för att samtliga lagändringar bör träda i kraft den 1 januari 2022. Bedömningen är att parterna på arbetsmarknaden därmed ges tid från ett eventuellt riksdagsbeslut att anpassa sig till nya förhållanden.

18.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Äldre regler ska gälla för uppsägningar – såväl av personliga skäl som vid arbetsbrist – och avskedanden som har skett innan de nya reglerna träder i kraft.

Äldre regler om turordning enligt 22 § ska tillämpas i samband med förhandling enligt medbestämmandelagen i fråga om uppsägning på grund av arbetsbrist, om förhandlingen har begärts före lagens ikraftträdande.

Arbetsgivaren ska vara skyldig att erbjuda arbetstagarna kompetensutveckling från tidpunkten för ikraftträdandet. Bedömningen av vilken kompetensutveckling som ska erbjudas ska ta sikte på förhållandena efter ikraftträdandet.

Bestämmelserna om en tidigarelagd företrädesrätt och en företrädesrätt till tillsvidareanställning ska bara tillämpas på avtal om allmän visstidsanställning som ingås efter ikraftträdandet.

Vid beräkning av anställningstid ska även anställningstid före den 1 januari 2022 beaktas.

Ändrade turordningsregler vid uppsägning

För att lagstiftningen ska vara förutsägbar för arbetsgivare och arbetstagare bör turordningsbestämmelserna i 22–22 e §§ anställningsskyddslagen, se förslagen i kapitel 14, förses med en övergångsregel. Det finns flera alternativa möjligheter. Dels skulle den äldre lydelsen av turordningsbestämmelserna kunna användas om arbetstagaren har sagts upp före ikraftträdandet, vilket normalt sker när arbetstagaren har fått del av uppsägningen. Dels skulle de äldre turordningsreglerna kunna tillämpas på de uppsägningsärenden som är under handläggning när lagen träder i kraft. Pågående förhandlingar

om driftsinskränkningar skulle med en sådan regel alltså få slutföras enligt den äldre lydelsen. Sinsemellan skiljer sig alternativen åt eftersom förhandlingarna inleds tidigare än när arbetstagarna får del av ett uppsägningsbeslut. Bägge alternativen har tidigare förekommit i lagstiftningssammanhang.

Enligt utredningens uppfattning bör arbetsmarknadens parter autonomi och möjlighet att förhandla kollektivt respekteras så långt det är möjligt. Vidare är bedömningen att förhandlingar inför exempelvis en större driftsinskränkning i vissa fall kan pågå under relativt långt tid innan besked kan ges till respektive arbetstagare. Det skulle innebära en olägenhet för parterna om nya regler sattes i kraft under pågående förhandlingar. Sammantaget gör utredningen bedömningen att äldre regler om turordning enligt 22 § ska tillämpas i samband med förhandling enligt medbestämmandelagen¹ i fråga om uppsägning på grund av arbetsbrist, om förhandlingen har begärts före lagens ikraftträdande.

Arbetsgivarens ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling

Förslaget om att arbetsgivaren i skälig utsträckning ska erbjuda kompetensutveckling inom ramen för anställningen, se kapitel 15, kräver enligt utredningen ett ikraftträdande som ligger en bit fram i tiden. Frågan är hur de föreslagna lagändringarna kommer att påverka löpande individuella anställningsavtal – tillsvidareavtal respektive tidsbegränsade avtal – som har träffats före ikraftträdandet.

För anställningar som är tidsbegränsade kommer det att finnas goda möjligheter till anpassning inför ikraftträdandet. Parterna i anställningsförhållandet kommer redan när tidsbegränsade avtal ingås i stor utsträckning kunna rätta sig efter kommande lagändringar när det gäller kompetensutveckling.

För tillsvidareanställningar är förhållandena annorlunda. Antalet anställningsavtal som löper tillsvidare är mycket stort. Om anställningsavtalen ska löpa ut innan kravet på kompetensutvecklande insatser blir gällande kommer ett stort antal arbetstagare under lång tid, i vissa fall kanske under flera decennier, att undantas från regleringen. Det skulle också föra med sig att arbetsgivaren under den tiden ska hantera parallella system och att ansvaret för kompetens-

¹ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

utvecklingen kommer att bli olikformig. Det finns vidare knappast några sakliga skäl för att tillsvidareanställda ska ha sämre tillgång till kompetensutvecklingsinsatser än tidsbegränsat anställda.

Genomförandet måste dock ske på ett sådant sätt att det inte blir fråga om retroaktiva sanktioner eller andra ändringar i rådande avtalsförhållanden. Arbetsgivaren behöver sålunda inte erbjuda kompetensutveckling före ikraftträdandet och vid bedömningen av om arbetsgivaren har fullgjort sina skyldigheter enligt den föreslagna 21 a § får bedömningen ta sikte på förhållandena efter ikraftträdandet. Det kan alltså inte läggas arbetsgivaren till last vad som må ha underlåtits dessförinnan. Någon sanktion blir inte heller aktuell annat än vid arbetsbristuppsägningar (eller vid underlåtenhet att på begäran lämna skriftlig information) som har skett efter ikraftträdandet.

Det innebär att enhetlighet mellan arbetstagare uppnås vid ikraftträdandet samt att alla arbetstagare kommer att få rätt till kompetensutveckling inom en överskådlig tid.

Förslaget om att arbetsgivaren på begäran ska lämna skriftlig information om kompetensutveckling i 21 b § anställningsskyddslagen, se kapitel 15, är sammankopplad med förslaget om arbetsgivarens ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling i 21 a §. Utredningen bedömer att det därmed inte finns något särskilt behov av en övergångsbestämmelse.

Lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning

Enligt utredningens uppfattning bör föreslagna ändringarna i reglerna kring ogiltighet enligt kapitel 16 endast få genomslag för uppsägningar och avskedanden som vidtas efter att regeländringarna har trätt i kraft. För äldre uppsägningar och avskedanden bör de nuvarande reglerna gälla.

För arbetstagare som har sagts upp före den 1 januari 2022 och vid bestämmande av skadestånd med anledning av en dom som har meddelats före samma datum ska bestämmelserna i anställningsskyddslagen om beräkning av anställningstid och beräkning av skadestånd gälla i den äldre lydelsen.

En uppsägning anses normalt ske när arbetstagaren får del av uppsägningen. Om arbetstagaren inte kan anträffas och ett uppsägnings-

besked har skickats i brev, anses uppsägningen ha skett tio dagar efter det att brevet lämnades till posten för befordran. Har arbetstagaren semester, anses uppsägning ha skett tidigast dagen efter den då semestern upphörde (10 § andra stycket anställningsskyddslagen). Motsvarande regler gäller även för avskedande (20 § andra stycket anställningsskyddslagen).

Balansen i anställningsskyddet beroende på anställningsvillkor – företrädesrätten

Det är enligt utredningen svårt att se att förekomsten eller längden på ett visstidskontrakt utgår från ifall arbetstagaren får en företrädesrätt eller inte. Likväl så innebär en ny regel som påverkar ett redan ingånget anställningsavtal en retroaktiv effekt med ändrade förutsättningar för anställningen. En sådan effekt bör enligt utredningen undvikas. Det innebär att enbart anställningsavtal som ingås efter den 1 januari 2022 omfattas av bestämmelserna om en tidigarelagd företrädesrätt och en företrädesrätt till tillsvidareanställning, se kapitel 17. Att samma övergångsbestämmelser gäller för bägge förslagen innebär en viss regelförenkling.

Vid beräkning av anställningstid är det däremot rimligt att även anställningstid före den 1 januari 2022 beaktas. I annat fall så kommer det dröja allt för lång tid innan de föreslagna bestämmelserna om företrädesrätt får någon effekt. Övergångsbestämmelsen innebär därmed att en arbetstagare som tidigare har arbetat hos arbetsgivaren får tillgodoräkna sig den anställningstiden vid en bedömning av om företrädesrätt föreligger om han eller hon anställts på nytt i en allmän visstidsanställning efter den 1 januari 2022.

Påverkan på gällande kollektivavtal

Utöver en eventuell påverkan på individuella avtal är en fråga hur lagändringarna kan påverka kollektivavtal med regleringar på områden som rör lagförslagen i de olika delarna. Lagändringarna kommer dock inte att ingripa eller upphäva några rådande kollektivavtalsförhållanden mellan arbetsmarknadens parter. I vad mån kollektivavtalen bygger på tidigare regler och om de fortsatt kan gälla (oförändrade) eller om förutsättningarna har förändrats på något av-

görande sätt måste bli en fråga om tolkning av varje enskilt kollektivavtal. Det kommer även fortsättningsvis vara möjligt för arbetsmarknadens parter att i kollektivavtal förhandla fram bestämmelser som rör turordning, kompetensutveckling och företrädesrätt. Ett ikraftträdande vid årsskiftet 2021/2022 ger även arbetsmarknadens parter utrymme att överväga vilka anpassningar som behöver göras i kollektivavtalen.

KONSEKVENSER OCH FÖRFATTNINGSKOMMENTAR

19 Konsekvenser

Enligt direktiven och de riktlinjer som finns för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet bör 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning tjäna som vägledning. Konsekvensutredningen ska även följa de krav som framgår i kommittéförordningen (1998:1474).

I förordningarna anges bland annat att en konsekvensutredning ska innehålla uppgifter om vilka som berörs av regleringen. I utredningens direktiv diskuteras att många grupper har allt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, och att många också varaktigt hamnar utanför – trots att efterfrågan på arbetskraft är hög. I direktiven uttrycks att utredningens förslag sammantaget bör innebära ökade möjligheter för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att kunna anställas. Särskilt unga, nyanlända och äldre pekas ut som viktiga grupper. Konsekvenserna för sysselsättningen ska analyseras, och förslagen ska även analyseras från ett jämställdhetsperspektiv.

I förordningarna framgår också att en konsekvensutredning, i de fall företags förutsättningar kan påverkas, ska innehålla en beskrivning bland annat av om hur många företag som berörs, vilka branscher samt storleken på företagen. Dessutom ska det exempelvis redovisas i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen, och om särskild hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. I linje med detta framgår i utredningens direktiv att utredningen ska beakta mindre företags möjligheter att växa och att det kan finnas olika utmaningar i de olika sektorerna.

I direktiven lyfts vidare att rörligheten på arbetsmarknaden och behovet att kunna möta snabba strukturomvandlingar fram, samt att arbetstagares trygghet på dagens arbetsmarknad i praktiken i ökande utsträckning avgörs av om individens kunskaper och kompetens motsvarar vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. Enligt direktiven ska

kollektivavtalslösningar mellan arbetsmarknadens parter och en fortsatt hög anslutningsgrad både bland arbetsgivare och arbetstagare eftersträvas, och utredningens förslag bör samlat innebära att en grundläggande balans mellan arbetsmarknadens parter upprätthålls. Förslagen ska inte vara tvistedrivande eller leda till nya åtaganden för det allmänna. Konsekvensutredningen ska dock enligt nämnda förordningar innehålla beräkningar i de fall förslagen bedöms påverka kostnaderna eller intäkterna för staten eller det allmänna i övrigt.

Slutligen framgår i de inledningsvis nämnda förordningarna att en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd ska ingå i konsekvensutredningen. Utredningen har i kapitel 14–17 diskuterat flera alternativa lösningar. I det här kapitlet är fokus på de alternativ som utredningen bedömer, vid sidan om utredningens förslag, bäst skulle kunna uppnå de mål som diskuteras i utredningens direktiv.

Först presenteras en sammanfattning av förslagen och dess konsekvenser, samt en bedömning av utredningens förslag sammantaget. Efter det följer en fördjupad analys vad avser några av dessa möjliga konsekvenser för vart och ett av förslagen. Analysen tar sin utgångspunkt i utredningens bakgrundskapitel, där mer utförliga redovisningar och källhänvisningar finns.

19.1 Förslagets kontext

För att bedöma förväntade konsekvenser av utredningens förslag sammantaget är det viktigt att förstå den svenska arbetsmarknaden. Det vill säga, i vilken kontext de föreslagna förändringarna sker. Anställningsskyddet är bara en faktor av många som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt.

I kapitel 3 har utmaningarna på arbetsmarknaden diskuterats, samt hur anpassningar till förändringar i efterfrågan och utbud kan ske. De huvudfrågor som diskuteras är de demografiska utmaningarna och strukturella förändringarna, samt det förhållande att vissa grupper har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. I Sverige har vi under senare år haft brist på arbetskraft samtidigt som stora grupper står utan ett arbete. Arbetskraftsreserven finns främst bland nyanlända och i synnerhet bland de som har kort utbildning.

En viktig del av anpassningen sker genom anställningar och uppsägningar. Ett sätt för arbetsgivare att öka flexibiliteten är också att använda sig av olika former av visstidsanställningar. Även kompetensutveckling spelar en viktig roll. Eftersom anpassningen på arbetsmarknaden i Sverige ofta sker genom förändringar i efterfrågan och utbud av arbetskraft, snarare än via löner, blir dessa mekanismer särskilt viktiga.

Rörligheten på den svenska arbetsmarknaden har ökat, och varaktigheten i anställningar har minskat. Samtidigt har ofrivilligt avslutade anställningar minskat. En ökad frivillig rörlighet kan främja individers karriärmöjligheter och löneutveckling samtidigt som arbetsgivare lättare kan anpassa sin verksamhet efter förändringar i efterfrågan. Samtidigt är förekomsten av visstidsanställningar relativt hög i Sverige. Grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden är överrepresenterade bland de visstidsanställda och studier har visat att visstidsanställningar ofta är ofrivilliga.

Det har konstaterats att efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft har ökat och att efterfrågan bedöms öka ytterligare framöver. Medarbetares kompetens har blivit allt viktigare för verksamheters produktion och konkurrensförmåga. Det handlar både om möjligheten att rekrytera personer med rätt kompetens och om att utveckla befintliga medarbetares kompetens. Med en ökad rörlighet på arbetsmarknaden där anställningars varaktighet minskar utgör arbetstagarnas kompetens också en allt viktigare del av anställningstryggheten. Deltagande i både formellt och icke-formellt lärande bland vuxna är högt i Sverige. Samtidigt finns det ett behov av att kompetensutveckling sker kontinuerligt över yrkeslivet och att alla arbetstagare har möjlighet att ta del av sådana insatser.

Det finns flera hinder för personer som står utanför arbetsmarknaden att etablera sig och att få en varaktig anknytning. Ett hinder kan vara att de inte har de kompetenser som efterfrågas av arbetsgivare. Ett annat hinder är arbetsgivares upplevda osäkerhet kring de arbetssökandes produktivitet och förekomsten av diskriminering. Arbetsgivare kan uppleva en stor osäkerhet vad gäller att anställa någon som har varit utan ett arbete en längre tid eller som saknar erfarenhet från den svenska arbetsmarknaden. Studier visar också att det förekommer diskriminering med avseende på arbetssökandes namn, där personer med namn som låter utländska kallas till anställningsintervjuer i lägre utsträckning än de som har typiska svenska

namn. Studier har också visat att det förekommer diskriminering med avseende på ålder. Inom arbetsmarknadspolitiken finns det omfattande insatser som syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa personer för vilka arbetsgivare kan uppleva en högre grad av osäkerhet. Det handlar främst om de subventionerade anställningarna och nystartsjobben, och även de planerade etableringsjobben.

För att uppnå genomgripande effekter krävs reformer på flera områden. Förändringar av anställningsskyddet är en pusselbit av många som kan främja arbetsmarknadens funktionssätt. Det är rimligt att tro att det behövs förändringar även på andra områden än anställningsskyddet för att möta utmaningarna på arbetsmarknaden. Andra faktorer som är viktiga för arbetsmarknadens funktionssätt är exempelvis lönebildningen, utformningen av arbetsmarknadspolitiken, arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringssystemen och det reglerade utbildningssystemet. Utredningens förslag om en modernisering av anställningsskyddet är en viktig pusselbit som kan bidra till en bättre fungerande arbetsmarknad.

19.2 Sammanfattning av förslagen och dess konsekvenser

Utökade undantag från turordningsreglerna

Arbetsgivare som behöver säga upp personer på grund av arbetsbrist har bland annat turordningsregler att förhålla sig till. Utredningens förslag innebär att fler arbetsgivare än i dag kan göra undantag från turordningsreglerna i anställningsskyddslagen¹ och att fler undantag får göras så att arbetsgivare kan behålla nyckelpersoner. Utredningen föreslår att alla arbetsgivare får göra som mest fem undantag från turordningsreglerna. Vidare innebär förslaget bland annat att kraven på kvalifikationer vid omplacering enligt turordningsreglerna ökar. En arbetstagare med längre anställningstid kan ”knuffa” bort en arbetstagare med kortare anställningstid bara om han eller hon *utan* upplärningstid eller utbildning har kvalifikationer att utföra arbetsuppgifterna. Det innebär att arbetsgivaren inte längre behöver acceptera en upplärnings- eller utbildningstid för arbetstagaren, som enligt praxis kan pågå under ganska lång tid, upp till cirka sex månader.

¹ Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Turordningsreglerna föreslås fortsatt vara semidispositiva, vilket innebär att de kan avtalas bort genom kollektivavtal och att det alltså kommer att kunna träffas avtalsturlistor i enskilda fall.

Utredningens bedömning är att arbetsgivares möjligheter att anpassa sin verksamhet kommer att påverkas positivt, det gäller särskilt små arbetsgivare. Möjligheterna att anpassa verksamheter efter förändringar i omvärlden är dock viktiga för alla företags konkurrensförmåga och tillväxt och för en effektiv och rationellt bedriven offentlig förvaltning. Anställningstryggheten kommer i högre grad baseras på kompetens, möjligheten att hitta ett jobb och förutsättningarna för att få en varaktig anställning snarare än på anställningstid.

Anställningstiden kommer fortsatt att vara utgångspunkten för turordningsreglerna, och reglerna kommer fortsatt att utgöra ett skydd för de flesta arbetstagare med långa anställningstider. Arbetstagarna är också fortsatt skyddade mot godtyckliga uppsägningar i anställningsskyddslagen genom kravet på saklig grund vid uppsägning från arbetsgivarens sida och i andra lagar som till exempel diskrimineringslagen (2008:567). Arbetstagarna är genom lagstiftningen mer skyddade mot godtyckliga uppsägningar än vid tidpunkten för turordningsreglernas införande. Men fler undantag kan medföra att arbetstagare hos små arbetsgivare och med en lång anställningstid, samt arbetstagare anställda hos stora arbetsgivare och som inte hör till de allra sist anställda, i lägre grad än med dagens regelverk är skyddade av turordningsreglerna. Samtidigt kommer anställda med kortare anställningstid ha ökade möjligheter att behålla jobbet vid en arbetsbrist. Sammantaget blir arbetstagarnas kompetens viktigare för anställningstryggheten.

Utökade undantag från turordningsreglerna förväntas öka både uppsägningar och nyanställningar, medan sysselsättning och arbetslöshet bara förväntas påverkas marginellt. Det är dock möjligt att sammansättningen av gruppen arbetslösa kan komma att förändras något. Äldre arbetstagare kan löpa en större risk att bli uppsagda medan de som är nya på arbetsmarknaden, eller har kort anställningstid, kan ha större chans att behålla en anställning. En hög rörlighet på arbetsmarknaden främjar ekonomins anpassningsförmåga som i sin tur främjar tillväxt och välfärd. En hög rörlighet gör det också lättare för personer som står utanför arbetsmarknaden att hitta ett jobb. Utökade undantag från turordningsreglerna minskar

vidare arbetsgivarnas risk vid nyanställningar, vilket bland annat kan göra arbetsgivarna mer benägna att använda tillsvidareanställningar.

Utredningens förslag kan förväntas vara viktiga för flertalet av arbetsgivarna, samtidigt arbetar relativt få arbetstagare hos de arbetsgivare där förslagen kan förväntas få störst betydelse.

Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling

Enligt utredningens förslag om utökade undantag från turordningsreglerna kommer arbetstagarnas kompetens att bli viktigare för att behålla jobbet vid en arbetsbrist. Det gäller alla anställda, men förslagen kan förväntas få störst genomslag för arbetstagare som är anställda hos små arbetsgivare.

Utredningen föreslår en lagreglerad skyldighet för arbetsgivare att i skälig utsträckning erbjuda kompetensutveckling till arbetstagare som har minst sex månaders sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren, oavsett anställningsform. Om arbetsgivaren inte fullgör sina skyldigheter kan arbetstagare som har blivit uppsagda på grund av arbetsbrist få ett normerat skadestånd. Denna möjlighet gäller även tidsbegränsat anställda som efter att deras anställning har upphört inte har fått fortsatt anställning på grund av arbetsbrist. Dock, om arbetstagaren avböjt att genomgå insatser som arbetsgivaren erbjudit har han eller hon inte heller rätt till skadestånd. Utredningen föreslår vidare en regel som begränsar rätten till skadestånd i fall där skadestånd redan har betalats ut för brott mot kompetensutvecklingsansvaret avseende en viss anställningsperiod. Att det skadestånd arbetsgivaren ska betala är normerat innebär att kostnaden för arbetsgivare som inte fullgör sina åtaganden blir förutsägbar. För att förpliktelserna inte ska slå oproportionellt hårt mot små arbetsgivare, ska arbetsgivarens storlek och om kompetensutvecklingsansvaret blir betungande särskilt beaktas vid en skälighetsbedömning av ansvaret. Vid skälighetsbedömningen ska också hänsyn tas till om kompetensutvecklingen behövs med anledning av förändringar av arbetstagarens arbetsuppgifter eller av arbetsgivarens verksamhet. Sannolikheten för att den typ av förändringar som kan innebära ett behov av kompetensutveckling bör normalt vara mindre om arbetstagaren har en kortare anställning hos arbetsgivaren.

Vidare föreslår utredningen att en arbetsgivare ska vara skyldig att på begäran av en arbetstagare lämna skriftlig information om den kompetensutveckling arbetstagaren har fått inom ramen för kompetensutvecklingsansvaret. Begäran ska ske senast en månad efter att en anställning har upphört och arbetsgivaren ska lämna informationen senast en månad efter arbetstagarens begäran. Utredningen föreslår också att arbetsgivaren ges en uttrycklig skyldighet att informera arbetstagarorganisationer om riktlinjerna för arbetet med kompetensutveckling. Även detta föreslås gälla oavsett anställningsform. Sammantaget förväntas utredningens förslag sätta ökat fokus på frågan om kompetensutveckling i anställningen. Reglerna om arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar föreslås bli semidispositiva.

Sverige har välutbyggda system för reguljär utbildning och insatser vid arbetslöshet. Det finns arbetsmarknadspolitiska insatser och dessutom täcks stora delar av arbetskraften av de så kallade omställningsavtalen som är framförhandlade av arbetsmarknadens parter. Deltagandet i formell och icke-formell vuxenutbildning är högt i Sverige, men det finns betydande variation mellan olika branscher. Deltagandet är typiskt sett vanligare inom mer högkvalificerade branscher, och lägre inom branscher som kännetecknas av mer lågkvalificerade jobb. Det saknas i Sverige åtgärder som skapar incitament för arbetsgivare att tillhandahålla kompetensutveckling inom ramen för anställningen. Syftet med den kompetensutveckling som arbetsgivare enligt utredningens förslag ska vara skyldiga att tillhandahålla är att arbetstagare i högre grad ska kunna vara kvar i verksamheten, även när verksamheten förändras. Det handlar dock inte om att arbetstagare ska kunna ställa om till helt andra arbetsuppgifter inom verksamheten.

Förslaget kan förväntas medföra ökade kostnader för arbetsgivare, men på sikt bör investeringar i medarbetares kompetensutveckling gynna verksamheten. Syftet är inte att i första hand underlätta omställning till arbete hos andra arbetsgivare. Det är inte rimligt att arbetsgivare ska betala för kompetensutveckling som främst är användbar i en annan arbetsgivares verksamhet. Sådana omställningsinsatser kräver att kompetensutveckling organiseras och finansieras på andra sätt. Dock kan en ökad kompetens indirekt bidra till att öka möjligheterna att hitta ett nytt jobb i händelse av en uppsägning. Syftet med skadeståndet är att skapa tydliga incitament för arbetsgivare att fullgöra sina skyldigheter. Skadeståndet kan också

bidra till att underlätta omställningen för arbetstagare som blir uppsagda och som inte i skäligen utsträckning har fått del av kompetensutveckling inom anställningen.

Att förslagen även omfattar personer med visstidsanställning ökar de visstidsanställdas möjligheter till kompetensutveckling. Förslaget går på så sätt i riktning mot att öka visstidsanställdas anställningstrygghet. Eftersom unga, utrikes födda och kvinnor är överrepresenterade bland visstidsanställda kan förslaget antas gynna särskilt dessa grupper. En bättre balans i reglering mellan tillsvidare- och visstidsanställda kan också bidra till att arbetsgivare i högre grad väljer att anställa på tillsvidareanställningar. Studier visar att visstidsanställningar är mindre vanligt förekommande när skillnaden i reglering mellan de olika anställningsformerna är mindre. Å andra sidan kan en ökad kostnad för att anställa på visstid också medföra att arbetsgivare helt låter bli att anställa. Det är i så fall något som kan minska utsatta gruppers möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att förslag som går mot en ökad kostnad att visstidsanställa kompletteras med förslag som medför att kostnaden för att tillsvidareanställa minskar. Då kan fler få en mer varaktig förankring på arbetsmarknaden.

Att stärka anställdas möjligheter till kompetensutveckling riskerar medföra att de som står utanför får svårare att hävda sig i konkurrensen om jobben. Det är därför viktigt att det finns insatser som stärker även dessa gruppers kompetenser. Indirekt skulle förslaget kunna påverka lönebildningen. Å ena sidan kan lönerna påverkas uppåt genom en ökad kompetens och minskad konkurrens om jobben, å andra sidan kan lönerna påverkas nedåt genom att arbetsgivare får minskat löneutrymme på grund av ökade kostnader.

Generellt är kontinuerligt lärande över arbetslivet ett sätt att underlätta omställning. Personalutbildning har positiva effekter på sysselsättning och inkomster och bidrar till verksamheters produktivitetökningar.

Lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning

Arbetsgivare kan åberopa arbetsbrist eller personliga skäl när arbetstagare behöver sägas upp. Personliga skäl kan exempelvis handla om påtaglig misskötsamhet, arbetsvägran, allvarliga svårigheter att sam-

arbets- eller illojalitet. Små arbetsgivare kan förväntas vara mer sårbara för sådana situationer. Dels eftersom möjligheter till omplacering eller liknande antas vara mer begränsade hos mindre arbetsgivare, dels då de ofta har mindre ekonomiska resurser.

Med dagens regler kan det bli kostsamt för arbetsgivare att säga upp arbetstagare, oavsett om arbetsgivaren vid en rättslig prövning visar sig ha gjort en riktig bedömning eller inte. Även när en uppsägning bedöms vara sakligt grundad kan den bli mycket kostsam för arbetsgivaren. Kostnaden är vidare densamma oavsett arbetsgivarens storlek och ekonomiska förutsättningar. Med andra ord är kostnaden proportionellt sett betydligt högre för små arbetsgivare.

Den främsta anledningen till att det uppstår kostnader för arbetsgivaren även i de fall en uppsägning är sakligt grundad är att arbetstagaren som huvudregel enligt anställningsskyddslagen har rätt till lön under tvistetiden när han eller hon har yrkat på ogiltigförklaring av uppsägningen. Eftersom det på förhand är svårt att veta hur länge en tvist kommer att pågå blir kostnaden också svårförutsebar.

Utredningen föreslår bland annat att arbetstagaren som huvudregel inte har rätt till lön och andra förmåner under tvistetiden. Regleringen samordnas med den som i dag gäller för avskedanden, där anställningen som huvudregel inte består under en tvist om avskedandets giltighet. Vidare föreslår utredningen att uppsägningar inte alls ska kunna ogiltigförklaras om arbetsgivaren har högst 15 anställda. Anledningen är att det av flera skäl bedöms som betydligt svårare för arbetsgivare med få anställda att återta en uppsagd arbetstagare i verksamheten. Dock kan arbetstagaren fortsatt driva tvist mot arbetsgivaren och få ekonomisk kompensation och ideellt skadestånd i de fall en uppsägning bedöms vara osaklig.

Utredningens förslag både minskar kostnaderna för arbetsgivaren och gör de mer förutsägbara i de fall uppsägningen är sakligt grundad – det vill säga när arbetsgivaren har rätt. Enligt förslaget kan det dock fortsatt bli kostsamt med uppsägningar som inte är sakligt grundade och där domstolen alltså dömer till arbetstagarens fördel. Utredningen föreslår att det maximala skadeståndsbeloppet som kan dömas ut när arbetsgivaren har gjort fel höjs något. Det bedöms framför allt få konsekvenser för vad det kommer att kosta arbetsgivaren att köpa ut arbetstagaren i stället för att ta tillbaka henne eller honom efter en dom om ogiltighet. För mindre arbetsgivare med högst 15 arbetstagare kommer en uppsägning inte kunna ogiltig-

förklaras om utredningens förslag genomförs. Kostnaden för skadestånd på grund av att en uppsägning inte visat sig vara sakligt grundad kan dock fortsatt bli betydande i relation till företagets totala lönekostnader.

Det har framförts från arbetstagarhåll att uppsägningar av personliga skäl kan öka om förslagen om förändringar i ogiltigheten införs, medan arbetsbrist och avskedande i stället skulle användas i mindre utsträckning. I dag uppger nästan hälften av de mindre arbetsgivarna att de någon gång sagt upp personer på grund av arbetsbrist när det egentligen har handlat om personliga skäl. Det beror på att en arbetsbristuppsägning i praktiken bara kan ogiltigförklaras om arbetsgivaren har brustit i sin omplaceringsskyldighet enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen, medan personliga skäl som arbetsgivaren har åberopat som grund för en uppsägning på ett helt annat sätt kan prövas av domstol. En prövning i domstol riskerar att bli kostsam för arbetsgivaren. Det kan också finnas andra skäl till att både arbetsgivare och arbetstagarare föredrar en uppsägning på grund av arbetsbrist, exempelvis för att arbetstagararen ska slippa karens i akassan. Vidare bör utredningens förslag minska de incitament som kan finnas i dag när det gäller att arbetsgivaren väljer att avskeda en arbetstagarare i stället för att säga upp henne eller honom av personliga skäl. Detta eftersom det inte längre kommer att vara någon skillnad i regleringen av arbetstagararens rätt till lön och andra förmåner under tvistetiden mellan uppsägningar och avskedanden.

Utredningen anser att det är viktigt att kostnaden för arbetsgivaren är fortsatt hög i de fall arbetsgivaren säger upp en arbetstagarare utan att ha saklig grund. Det ska vara tydligt avskräckande för arbetsgivare att säga upp utan att noga ha övervägt sakskälen och bevisläget. Det är därför av vikt, som en del av förslagen, att taket på skadeståndsnivåerna höjs i anställningsskyddslagen.

Incitamenten för en arbetstagarare att driva en tvist mot en arbetsgivare kan påverkas av utredningens förslag. Det bedöms främst gälla i de fall där det är sannolikt att arbetsgivaren har rätt eller där motparten är en liten arbetsgivare. Den främsta anledningen till att incitamenten påverkas är att arbetstagararen enligt utredningens förslag som huvudregel inte har rätt till lön under tvistetiden. Arbetstagarare hos arbetsgivare med fler än 15 anställda kan dock fortsatt få lön under tvistetiden om domstolen genom ett intermistiskt beslut fastställer att det är sannolikt att arbetstagararen kommer att få rätt – det vill säga

att uppsägningen är osaklig. De lättnader som förslagen kan innebära för de mindre företagen ska balanseras mot dessa företags villkor att bedriva en konkurrenskraftig verksamhet. Vidare har arbetstagarna, i likhet med dagens system, rätt till såväl ekonomiskt skadestånd som kränkingsersättning i de fall en uppsägning är osaklig.

I dag avgörs de allra flesta tvister innan saken förs till domstol. Därför är det också viktigt att reflektera över hur utredningens förslag kan påverka parternas uppgörelser. Viljan och därmed kostnaden för att lösa tvisten innan den förs till domstol påverkas av hur incitamenten att driva en tvist ser ut. Incitamenten att driva en tvist bör minska påtagligt i de fall det är sannolikt att en uppsägning är sakligt grundad. Främst eftersom arbetstagaren som huvudregel inte får lön under tvistetiden. För anställda hos arbetsgivare med högst 15 anställda kan incitamenten minska något även i de fall det är sannolikt att en uppsägning är osaklig. Det gäller eftersom det för dessa arbetstagare aldrig är möjligt enligt lagförslaget att få lön under tvistetiden och att det i de fallen inte blir aktuellt med utköp av arbetstagaren genom att betala ett normerat skadestånd. Dock kan de ekonomiska och allmänna skadestånden fortsatt bli betydande och effekterna på arbetstagarnas incitament bör därför vara begränsade. För arbetstagare hos större arbetsgivare kan incitamenten i det här fallet öka, eftersom de normerade skadestånden, det vill säga kostnaden för att köpa ut arbetstagare efter en dom om ogiltighet, föreslås öka något.

Sammantaget bör det bli mindre kostsamt för arbetsgivare att lösa tvister i de fall där det är sannolikt att arbetsgivaren har rätt. I de fall det är sannolikt att en uppsägning är osaklig kan den totala kostnaden minska för mindre arbetsgivare, men möjligen öka något för större arbetsgivare. Det är dock svårt att med säkerhet ange hur överenskommelser på arbetsmarknaden kan komma att påverkas av lagförändringar. När det gäller innehållet i överenskommelser i samband med uppsägningar är det något som avgörs i de enskilda fallen där flera faktorer kan påverka kostnaden för arbetsgivaren.

Utredningens förslag bedöms minska arbetsgivares osäkerhet vid nyanställningar, och därmed öka benägenheten att anställa personer som är oprövade på arbetsmarknaden. Effekten kan förväntas vara mer betydande för små arbetsgivare, dels eftersom utredningens förslag underlättar mer för dessa arbetsgivare, dels för att mindre verksamheter kan förväntas vara mer sårbara för felrekryteringar.

Det har i tidigare undersökningar framkommit att arbetsgivare generellt upplever regelverket kring uppsägningar av personliga skäl som mer betungande än reglerna för arbetsbristuppsägningar. Baserat på dessa resultat finns det skäl att tro att de förändringar utredningen föreslår vad avser lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning kan ha en förhållandevis stor betydelse för arbetsgivare vid en jämförelse med förändringarna av turordningsreglerna.

Balansen mellan olika anställningsformer

Omkring 16 procent av arbetstagarna på svensk arbetsmarknad har någon form av visstidsanställning. Variationen mellan olika sektorer och branscher är dock stor. Exempelvis förekommer visstidsanställningar i högre utsträckning inom offentlig sektor än inom privat, något som bidrar till att kvinnor är överrepresenterade bland de visstidsanställda. Enligt det index som OECD tar fram och som mäter graden av anställningsskydd, både för visstids- och tillsvidareanställda, är Sverige det land inom OECD där skillnaden dem emellan är som störst. Bidragande orsaker till det är att arbetsgivare kan använda sig av allmän visstidsanställning utan att ange något särskilt skäl och att arbetsgivare har förhållandevis stora möjligheter att använda flera visstidsanställningar efter varandra. Samtidigt är kostnaden för uppsägning av tillsvidareanställda arbetstagare förhållandevis hög. En konsekvens kan bli att det skapar för mycket personalomsättning bland de nyanställda och för lite personalomsättning bland de med längre anställningstider. En annan konsekvens är att marginaliserade grupper har svårigheter att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Visstidsanställningar är ofta förknippade med en högre grad av osäkerhet för individen exempelvis vad gäller framtida försörjningsmöjligheter. Studier har också visat att visstidsanställningar generellt är förknippade med vissa negativa följdverkningar såsom sämre möjligheter till kompetensutveckling och i vissa fall lägre löner.

Utredningen föreslår att arbetstagare med en allmän visstidsanställning som har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än nio månader under den senaste treårsperioden får företrädesrätt till lediga tillsvidareanställningar och provanställningar hos arbetsgivaren. Vidare föreslår utredningen att tiden för arbetstagare

med allmän visstidsanställning att kvalificera sig till företrädesrätt till återanställning enligt den befintliga regleringen ändras från tolv till nio månader inom en treårsperiod. Syftet med dessa förändringar är att ge visstidsanställda en större trygghet på arbetsmarknaden genom ökade möjligheter att få en mer varaktig anställning. Som diskuterats i det föregående stärks också visstidsanställdas anställningstrygghet genom utredningens förslag om en lagreglerad skyldighet för arbetsgivare att tillhandahålla kompetensutveckling även för dem.

Samtidigt som utredningens förslag innebär en ökad anställningstrygghet för visstidsanställda, finns också en risk att arbetsgivare blir mindre benägna att anställa på visstid. Visstidsanställningar har visat sig vara viktiga genom att fungera som en språngbräda till tillsvidareanställningar. Denna effekt har i vissa fall visat sig vara av större betydelse för grupper med en svagare ställning på arbetsmarknaden, till exempel utrikes födda. För att undvika att sysselsättningen påverkas negativt är det därför viktigt att den här typen av förslag kompletteras med förslag som samtidigt minskar kostnaden för att anställa tillsvidare. Utredningen lägger i andra delar fram just sådana förslag.

Visstidsanställningar fyller samtidigt en viktig funktion för arbetsgivare. De är viktiga för arbetsgivares möjligheter att kunna anpassa storleken på personalstyrkan efter förändrade förutsättningar. Det kan handla om förutsedda, eller oförutsedda, kortvariga, eller något mer långvariga, variationer i efterfrågan. Även frånvaro av den tillsvidareanställda personalen spelar roll för arbetsgivarnas efterfrågan på visstidsanställningar. Det är med andra ord även av den här anledningen viktigt att förslagen kompletteras med förslag som underlättar för arbetsgivare att på andra sätt anpassa sin verksamhet till förändrade förutsättningar. Det är också möjligt att arbetsgivarnas efterfrågan på att hyra in personal från bemanningsföretag kommer att öka.

Det är utredningens bedömning att förslagen sammantaget leder till en förbättrad balans i anställningsskyddet mellan visstids- och tillsvidareanställda.

19.2.1 Konsekvenser av utredningens förslag sammantaget

Arbetsgivarna

För att arbetsgivare ska kunna bedriva en effektiv verksamhet är det viktigt att verksamheten snabbt kan anpassas till förändringar i omvärlden. Det är bland annat viktigt att snabbt kunna anpassa personalstyrkans storlek och sammansättning. Vid uppsägningar är det viktigt att kunna behålla nödvändig kompetens, och för att våga rekrytera är det viktigt att risken inte upplevs som allt för hög. Ett annat sätt att anpassa verksamheten kan vara genom kompetensutveckling av personalen. Små arbetsgivare är på flera sätt mer utsatta än större arbetsgivare, det är därför särskilt viktigt att de enkelt kan anpassa verksamheten efter behov.

Utredningens förslag om utökade undantag från turordningsreglerna bidrar till ökade möjligheter att vid en arbetsbristsituation behålla nödvändig kompetens. Minskade och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning underlättar för arbetsgivare särskilt i fall där uppsägningen är grundad på personliga skäl, exempelvis vid misskötsamhet från arbetstagarens sida. Förslagen får också antas bidra till att minska arbetsgivarnas risk vid rekrytering, och därmed öka arbetsgivarnas benägenhet att anställa och att använda tillsvidareanställningar. Det gäller särskilt vid rekrytering av personer vars produktivitet upplevs som osäker.

Det har ovan diskuterats att uppsägningar på grund av personliga skäl skulle kunna öka som en konsekvens av utredningens förslag. Å andra sidan kan förslaget om de utökade undantagen från turordningsreglerna motverka detta. Det vill säga, om förändringen medför att arbetsgivare i högre grad kommer säga upp på grund av arbetsbrist när det egentligen handlar om personliga skäl. Det sammantagna utfallet är alltså i det här avseendet svårt att förutse.

Utredningens förslag om ett utökat ansvar för kompetensutveckling syftar till att öka incitamenten att tillhandahålla kompetensutveckling inom anställningen. Tanken är att arbetstagare ska få större möjligheter att ställa om inom anställningen och därmed i högre grad kunna vara kvar hos arbetsgivaren även när verksamheten förändras. Samtidigt föreslås kravet på arbetsgivare vad gäller utbildning och upplärning av en arbetstagare vid omplacering i samband med en arbetsbristuppsägning minska. Sammantaget kan förslagen skapa incitament för arbetsgivare att tillhandahålla kompetens-

utveckling mer kontinuerligt under anställningen. Arbetsgivarnas ansvar för kompetensutveckling blir alltså bredare och omfattar fler arbetstagare. Arbetsgivarnas kostnader kan därför antas öka. Den kompetensutveckling det handlar om är dock sådan som typiskt sett bör gynna arbetsgivarens verksamhet. Arbetstagarnas kompetens är en viktig del av verksamhetens utveckling och produktivitet. Förslaget omfattar alla arbetsgivare, men vid en skälighetsbedömning ska hänsyn tas till bland annat arbetsgivarens storlek och om kompetensutvecklings ansvaret blir betungande. I sammanhanget kan det nämnas att det redan i dag, främst inom kommuner och regioner samt inom statlig sektor, finns omställningsavtal som inkluderar kompetensutveckling inom anställningen. Även inom privat sektor finns kollektivavtal som rör kompetensutveckling.

Utredningens förslag vad gäller kompetensutveckling inom anställningen omfattar även visstidsanställda. Utredningen föreslår vidare att företrädesrätt till tillsvidareanställningar stärks för arbetstagare med allmän visstidsanställning, liksom företrädesrätten till återanställning. Det kan sägas öka kostnaden för arbetsgivare för att anställa på visstid.

Ökade kostnader för arbetsgivare innebär generellt en minskad benägenhet att rekrytera. Det kan särskilt gälla personer som är oprövade på arbetsmarknaden och vars produktivitet därmed upplevs som mer osäker. Utredningens förslag ökar kostnaderna för att anställa på allmän visstid. Dock bedöms utredningens förslag i andra delar, som minskar arbetsgivarens kostnader vad gäller att anställa tillsvidare, göra att benägenheten att anställa tillsvidare ökar. Sammantaget kan förslagen bidra till att öka övergångarna från visstidsanställningar till tillsvidareanställningar.

Vidare bedöms förslagen sammantaget bidra till att öka arbetsgivarens möjligheter att anpassa verksamheter efter förändringar i omvärlden. Företags konkurrensförmåga, tillväxt och välfärd kan stärkas. Utredningens förslag bedöms få störst betydelse för små arbetsgivarens förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet.

Arbetstagarna

Anställningsskyddslagen syftar till att bland annat skydda arbetstagare mot godtyckliga uppsägningar. Vid en arbetsbristsituation är utgångspunkten att anställningstiden avgör vilka som har företräde till fortsatt anställning. De med längre anställningstid har företräde framför de med kortare anställningstid. Vid sidan av att anställningstiden är viktig för turordningen vid arbetsbristuppsägningar utgör den ett skydd genom att uppsägningstiden normalt är längre för de med längre anställningstid, och genom att det normerade skadeståndet vid uppsägning ökar med anställningstiden. Vidare är arbetstagare skyddade mot godtyckliga uppsägningar genom bland annat kravet på saklig grund vid uppsägning enligt anställningsskyddslagen, men också genom diskrimineringslagen och annan arbetsrättslig lagstiftning.

Ett av de huvudsakliga syftena vid anställningsskyddslagens införande var att skydda äldre arbetstagare. Arbetsmarknaden har förändrats sedan dess. Rörligheten på arbetsmarknaden har ökat och anställningars varaktighet har minskat. Samtidigt har medarbetares kompetens blivit allt viktigare för verksamheters produktion och konkurrensförmåga. Bland annat därför har arbetstagarnas kompetens kommit att utgöra en allt viktigare del av anställningstryggheten. Vidare handlar anställningstryggheten inte bara om att kunna behålla jobbet vid en arbetsbristsituation, utan även om möjligheterna att hitta ett nytt jobb.

Utredningens förslag innebär att anställningstiden fortfarande är viktig för anställningstryggheten, men att kompetens får större betydelse. Förslagen om utökade undantag från turordningsreglerna kan öka vissa arbetstagares risk att förlora jobbet, samtidigt som andra arbetstagares möjligheter att behålla jobbet stärks. De arbetstagare som i lägre grad kommer att vara skyddade av turordningsreglerna är främst arbetstagare med långa anställningstider som är anställda hos små arbetsgivare samt arbetstagare anställda hos stora arbetsgivare och som inte hör till de allra sista anställda. Dock kommer de flesta arbetstagare med de längsta anställningstiderna fortsatt att vara skyddade av turordningsreglerna. Arbetstagare med korta anställningstider får en ökad anställningstrygghet genom att kompetens får en större betydelse för möjligheten att behålla jobbet i en arbetsbristsituation.

Att anställningstiden, som kan anses vara ett objektivt kriterium, får en minskad betydelse för vissa arbetstagares anställningsskydd skulle kunna riskera att medföra en ökad risk för godtyckliga uppsägningar. Dock gäller fortsatt att anställningstiden spelar en viktig roll för arbetstagarnas anställningsskydd, och att arbetstagare alltså är skyddade mot godtyckliga uppsägningar genom kravet på saklig grund vid uppsägning enligt anställningsskyddslagen men även enligt annan lagstiftning såsom diskrimineringslagen. Att arbetsgivare får ökade möjligheter att undanta arbetstagare från turordningen innebär alltså inte att arbetsgivare kan säga upp arbetstagare utan saklig grund.

Utredningens förslag vad gäller kostnaden för att säga upp personal innebär att kostnaden blir mer förutsägbar för arbetsgivaren. Förslaget innebär också en större skillnad i kostnad för arbetsgivaren beroende på om en uppsägning är sakligt grundad eller om den inte är det. Förslaget innebär samtidigt att incitament och möjlighet att driva en tvist mot arbetsgivaren i de fall det är sannolikt att uppsägningen är sakligt grundad kan minska. I de fall en uppsägning bedöms vara osaklig ökar compensationen något för de allra flesta arbetstagare. Utredningens förslag innebär inte generellt att rätts-säkerheten för de enskilda arbetstagarna försämras. En uppsägning från arbetsgivarens sida ska fortsatt vara sakligt grundad. Dessutom föreslås ett höjt normerat skadestånd för större arbetsgivare om denne har sagt upp en arbetstagare utan att saklig grund föreligger. Vidare föreslås vid uppsägning hos mindre företag ett minsta skadeståndsbelopp om åtta månadslöner som ersättning för arbetstagarens förlust. Utredningen bedömer att nivån på skadestånden tillsammans med exempelvis allmänt skadestånd och eventuella rättegångskostnader kommer att förhindra missbruk från arbetsgivarens sida.

Utredningens förslag innebär vidare att arbetstagare får utökade möjligheter till kompetensutveckling inom anställningen. Det gäller alla arbetstagare, oavsett anställningsform. Syftet är att öka möjligheten för arbetstagarna att behålla jobbet, även när det sker förändringar i verksamheten. Indirekt kan en ökad kompetens också bidra till att öka arbetstagarnas möjligheter att hitta ett nytt jobb om de ändå skulle förlora sin tidigare anställning. Vidare förväntas utredningens förslag sammantaget öka rörligheten på arbetsmarknaden, vilket också bidrar till att öka möjligheterna att hitta ett nytt jobb.

Möjligheten för visstidsanställda att få en anställning tillsvidare bedöms också öka med utredningens förslag. Dels genom att utredningen föreslår företrädesrätt för arbetstagare med allmän visstidsanställning, dels eftersom risken förknippad med att tillsvidareanställa arbetstagare minskar. Det här bedöms särskilt gynna de som har en mer utsatt ställning på arbetsmarknaden, och som är överrepresenterade bland de visstidsanställda.

Sammantaget innebär utredningens förslag ökade möjligheter för arbetsgivare att anpassa personalstyrkans storlek och sammansättning efter förändringar i omvärlden. För att undvika att arbetstagarnas anställningstrygghet samtidigt försämras krävs att deras ställning stärks på andra sätt. Utredningens förslag innebär att anställningstrygghet i högre grad kommer baseras på ökade möjligheter till kompetensutveckling, ökade möjligheter att hitta ett jobb, och ökade möjligheter att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Det här är viktiga steg för att anpassa anställningsskyddet till hur arbetsmarknaden har utvecklats och förändras sedan anställningsskyddslagens införande.

De som saknar en anställning

Även personer som inte har en anställning kan komma att påverkas av utredningens förslag. I direktiven framgår att utredningens förslag sammantaget bör innebära ökade möjligheter för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att kunna anställas.

Att arbetsgivare får ökade möjligheter att välja vilka som får behålla jobbet vid en arbetsbrist samt att kostnaderna vid sakliga uppsägning blir mer förutsägbara och lägre minskar arbetsgivares kostnad och därmed upplevda risk vid rekrytering. Därmed ökar sannolikt arbetsgivares benägenhet att nyanställa. Förslagen bidrar särskilt till att minska risken förknippad med att använda tillsvidareanställningar. De grupper som kan antas påverkas mest är personer som saknar ett arbete och där arbetsgivarna upplever att risken att anställa är relativt stor. Det vill säga, personer som exempelvis har varit utan ett arbete länge eller som är oprövade på den svenska arbetsmarknaden. Med andra ord kan dessa gruppers möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden öka.

Samtidigt lägger utredningen förslag som kan öka kostnaden vid rekrytering. Utredningens förslag om ett utökat ansvar för kompetensutveckling kan öka arbetsgivarnas kostnader, även om kompetensutvecklingen, i alla fall på sikt, bör gynna verksamheten. Vidare kan förslaget om företrädesrätt för de med allmän visstidsanställning sägas öka kostnaden för att anställa på visstid. Ökade kostnader för att anställa riskerar minska arbetsgivares benägenhet att rekrytera. Det riskerar att särskilt missgynna grupper som har en svagare ställning på arbetsmarknaden, och som är överrepresenterade bland de visstidsanställda. Visstidsanställningar har visat sig vara en viktig språngbräda för att få en mer varaktig förankring på arbetsmarknaden. Att utredningen samtidigt föreslår ändringar som minskar kostnaderna för att tillsvidareanställa är viktigt för att motverka de potentiellt negativa effekterna. Sammantaget kan förslagen bidra till att öka övergångarna från visstidsanställningar till tillsvidareanställningar. Förslagen bedöms sammantaget alltså skapa bättre förutsättningar för de som saknar ett arbete att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Dock är det viktigt att komma ihåg att förändringar i anställningsskyddet bara en pusselbit av många som krävs för att flera ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Den svenska modellen och balansen mellan arbetsmarknadens parter

Utredningens uppdrag är att lägga förslag som bland annat innebär ökade möjligheter för arbetsgivare att anpassa verksamheten efter förändringar i omvärlden, och där kompetens får en större betydelse för anställningstryggheten. Förändringar av det här slaget påverkar ingångsvärdena i förhandlingar mellan parterna. Detta kommer sannolikt att få betydelse för innehållet i kollektivavtalen, men det motsäger inte att kollektivavtalens täckningsgrad, eller att balansen mellan parterna, samtidigt kan upprätthållas.

Utredningens förslag innebär att det fortsatt kommer finnas incitament att teckna kollektivavtal. Dels reglerar kollektivavtalen villkor, så som till exempel löner, som inte omfattas av utredningens förslag. Dels finns det i enlighet med den svenska modellen fortsatta möjligheter att genom kollektivavtal avvika från de föreslagna reglerna om utökade undantag från turordningsreglerna, det utökade ansvaret

för kompetensutveckling samt företrädesrätten till tillsvidareanställning för de med allmän visstidsanställning.

Vad gäller kollektivavtalens täckningsgrad är det i dag stor skillnad mellan små och stora arbetsgivare. De allra flesta stora arbetsgivare har kollektivavtal, medan små arbetsgivare oftare saknar sådana avtal. Det är svårt att bedöma hur utredningens förslag påverkar små arbetsgivares incitament att teckna kollektivavtal. De skulle kunna minska i och med förslaget om utökade undantag från turordningsreglerna, å andra sidan skulle de kunna öka genom förslagen om arbetsgivarnas utvidgade ansvar för kompetensutveckling och förslagen om företrädesrätt för de med allmän visstidsanställning. Det vill säga, om arbetsgivare har en önskan om att frångå dessa bestämmelser i anställningsskyddslagen kan det bara ske genom att ett kollektivavtal tecknas och att arbetsgivare i förhandlingar med en facklig motpart kommer överens om andra bestämmelser.

Enligt direktiven bör utredningens förslag samlat innebära att en grundläggande balans mellan arbetsmarknadens parter upprätthålls. Vad detta innebär specificeras inte närmare i direktiven och utredningen har därför stannat vid att göra en övergripande bedömning.

Balansen mellan parterna utgår från att arbetsgivaren har rätt att leda och fördela arbetet. Det är arbetsgivaren själv som, efter förhandlingar med berörda fackliga organisationer, bestämmer om och hur verksamheten ska förändras och som därmed förfogar över arbetsbristbegreppet. Däremot kan arbetsgivaren inte själv bestämma vilka personer som ska sägas upp, utan har bland annat turordningsreglerna att förhålla sig till. Syftet med reglerna är att skydda arbetstagarna mot godtyckliga uppsägningar. Med utgångspunkt i detta förhandlar parterna om bland annat avvikelser från turordningsreglerna. Dessa grundprinciper förändras inte med utredningens förslag. Arbetsgivaren kommer fortsatt förfoga över arbetsbristbegreppet och fortsatt ha turordningsreglerna att förhålla sig till. Anställningstiden spelar fortsatt en viktig roll för anställningsskyddet, och arbetstagarna är alltså skyddade av kravet på saklig grund vid uppsägning och annan lagstiftning så som diskrimineringslagen.

Utredningens olika förslag kan förväntas påverka ingångsvärdena i parternas förhandlingar på olika sätt. Exempelvis förbättras arbetsgivares möjligheter att förfoga över vilka personer som får fortsatt anställning vid en arbetsbrist, och kostnaderna vid uppsägningar av personliga skäl blir lägre och mer förutsägbara i de fall en uppsägning

bedöms vara sakligt grundad. Det här är förslag som bör stärka arbetsgivarnas position. Å andra sidan stärks arbetstagarnas position genom att kraven på arbetsgivarna vad gäller att erbjuda kompetensutveckling inom anställningen ökar. Detta oavsett anställningsform, utom de med mycket kort sammanlagd anställningstid (mindre än sex månader). Vidare innebär förslagen om företrädesrätt att ställningen för arbetstagare med en allmän visstidsanställning stärks.

Det är alltså på förhand svårt att bedöma vilka effekter som kommer dominera och därmed hur balansen mellan parterna sammantaget kommer att påverkas av förslagen. Utredningens övergripande och samlade bedömning av förslagen är att balansen sammantaget i stort upprätthålls. Utredningen kommer inte närmare försöka förutsäga hur innehållet i kollektivavtalen kan komma att påverkas, utan det är något som löses i förhandlingar mellan parterna på olika nivåer.

Arbetsmarknadens funktionssätt

Utredningens förslag ska bidra till ökad rörlighet på arbetsmarknaden och underlätta för arbetsgivare att anpassa sin verksamhet och därmed främja produktivitet och tillväxt. Förslagen bedöms ha störst betydelse för små arbetsgivare. Historiskt är det små och i synnerhet medelstora företag som bidragit till sysselsättningsökningen i ekonomin.

Förslagen kan ha viss påverkan på arbetslösheten. Det handlar inte främst om påverkan på nivån i arbetslösheten utan snarare om sammansättningen. Friktionsarbetslösheten – det vill säga den kortsiktiga arbetslöshet som uppstår gå grund av att det tar tid för arbetssökande och arbetsgivare att hitta varandra – skulle kunna öka. Detta bedöms dock inte som problematiskt i sig, utan är en del av den matchningsprocess som pågår på arbetsmarknaden. Arbetslösheten skulle vidare kunna öka något bland de med längre anställningstider och äldre, men samtidigt minska något bland personer som har en svag förankring på arbetsmarknaden. Möjligen kan långtidsarbetslösheten öka något. Förändringar som kan påverka konkurrensen om jobben kan också påverka lönebildningen. Exempelvis, om arbetsgivare blir mer benägna att anställa personer som har en svag förankring på arbetsmarknaden kan konkurrensen om vissa jobb öka, vilket skulle kunna innebära att lönerna påverkas.

En reform som enbart berör anställningsskyddet och som främst bedöms påverka vissa delar av arbetsmarknaden kan dock inte förväntas ha några direkta och tydliga makroekonomiska effekter. Men sett över en längre tidshorisont, när effekter ackumuleras, kan de makroekonomiska effekterna på produktivitet och tillväxt ändå vara av betydelse. Vidare kan en reform som enbart berör anställningsskyddet bara förväntas ha mindre effekter på jämställdhet och integration. Förslagen kan dock ha betydelse för att bidra till att främja etableringen på arbetsmarknaden för bland annat nyanlända, och för att öka möjligheterna till tillsvidareanställningar. Kvinnor är exempelvis överrepresenterade bland de visstidsanställda.

Åtaganden för det allmänna

Utredningens förslag förväntas inte innebära några betydande åtaganden för det allmänna.

För att främja de positiva effekter som kan uppstå till följd av förslaget och motverka potentiella negativa effekter kan staten se över om a-kassans utformning och arbetsmarknadspolitiken behöver anpassas. Som nämnts förväntas inte nivån på arbetslösheten påverkas i någon betydande grad av utredningens förslag, men sammansättning av arbetslösheten kan påverkas. Exempelvis kan omställningsmöjligheterna för äldre behöva ses över, vilket gäller även mot bakgrund av bland annat pensionsgruppen slutsats att arbetslivet successivt måste förlängas. En ökad rörlighet på arbetsmarknaden och en förändrad sammansättning av arbetslösheten kan vidare ha betydelse för hur arbetslöshetsförsäkringen bör vara utformad. För närvarande pågår en utredning som ser över arbetslöshetsförsäkringens utformning (dir. 2018:8). Vidare kan efterfrågan på utbildning som är anpassad till personer som redan har en anställning komma att öka. Det kan därmed finnas behov av att se över om infrastrukturen för vuxenutbildning behöver anpassas.

Utredningens förslag kan förväntas få vissa konsekvenser för domstolarna. Ny lagstiftning kan medföra ett ökat antal tvister i ett inledande skede, innan Arbetsdomstolen har hunnit utveckla en praxis i frågor som kan uppstå vid tillämpningen. Det kan vara följderna av ändrade turordningsregler vid uppsägning och förslaget om arbetsgivarens ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling samt möj-

ligen även förslagen om företrädesrätten. Å andra sidan föreslås att i ganska stor utsträckning införa normerade skadestånd, vilket generellt borde öka förutsägbarheten och minska behovet av tvistelösning i domstol. Antalet mål som väcks vid tingsrätt och Arbetsdomstolen förväntas öka något, vilket möjligen skulle kunna leda till ökade kostnader för det allmänna.

Enligt statistik från Arbetsdomstolen avseende 2019 är tvister enligt anställningsskyddslagen de vanligast förekommande tvistetyper som inkommer till domstolen. Utredningens förslag hänförs sig huvudsakligen till denna kategori av tvister. Andelen anges vara 39 procent för mål som anhängiggjorts i Arbetsdomstolen för att där prövas i första och enda instans samt 24 procent för mål som fullföljts till Arbetsdomstolen från tingsrätt. År 2019 var styckkostnaden för avgjorda mål i Arbetsdomstolen 113 100 kronor.

När det gäller förslagen om lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägningar skulle många tvister dock sannolikt komma till ett snabbare avslut, både inom ramen för förhandlingssystemet och i samband med att domstolen prövar ett interimistiskt yrkande om att anställningen ska bestå under tvistetiden. Ett interimistiskt beslut innebär att domstolen fattar ett beslut om vad som ska gälla fram tills dess att dom meddelas i målet eller annat förordnas. Därmed sker handläggningen skyndsamt och beslut meddelas kort tid efter talans väckande. Förlikningsförhandlingar, kanske ledda av domstolen, skulle kunna komma till stånd på ett betydligt tidigare stadium än i dag. I vissa fall kan parterna anpassa sig även fortsättningsvis efter det interimistiska beslutet, vilket kan medföra att någon fullständig prövning eller något avgörande genom en slutlig dom inte behöver göras.

Sammanfattningsvis bedöms antalet mål i domstolarna övergångsvis kunna öka något med anledning av förslagen. De förändringar som föreslås i det arbetsrättsliga regelverket tillhör samtidigt den vanligast tvistetyper i Arbetsdomstolen. Å andra sidan kan snabbare avslut på tvister mildra kostnadseffekter för domstolarna. Eventuella kostnadsökningar för Arbetsdomstolens verksamhet bedöms under alla förhållanden kunna rymmas inom befintligt anslag. De gäller även för övriga domstolar.

EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Lagförslagen innebär att vissa bestämmelser i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europarådets sociala stadga och ett antal ILO-konventioner blir aktuella. Vidare berörs vissa EU-direktiv, främst Arbetsvillkorsdirektivet.²

Föreningsfriheten för arbetsmarknadens parter skyddas av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 28) och Europarådets sociala stadga (artikel 5 och 6). I dessa skyddas arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att förhandla kollektivt. Föreningsfriheten för arbetsmarknadens parter skyddas även av flera ILO-konventioner som har ratificerats av Sverige. De konventioner som framför allt blir aktuella i samband med förslagen är 1949 års konvention (nr 98) om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten och 1981 års konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar. Även 1948 års konvention, nr 87, om facklig föreningsfrihet och skydd för facklig organisationsrätt kan nämnas.

Utredningens förslag rör bland annat turordning, kompetensutveckling och balansen mellan olika anställningsformer. Dessa områden regleras ofta även i kollektivavtalen på arbetsmarknaden. I förhållande till ILO:s konventioner är utgångspunkten att staten ska undvika att besluta om ny lagstiftning som kan påverka avtalsinnehåll i redan ingångna kollektivavtal eftersom det i förlängningen påverkar arbetsmarknadens parter förhandlingsfrihet. Enligt nuvarande lagstiftning är det dock möjligt att avvika genom kollektivavtal från turordningsreglerna 22 § anställningsskyddslagen samt bestämmelserna 25–27 §§ som rör företrädesrätt till återanställning. Det kommer enligt utredningens förslag även huvudsakligen vara möjligt för arbetsmarknadens parter att fortsättningsvis avtala om andra bestämmelser än de som anges i lagen. Någon skillnad avseende förhandlingsfriheten borde därmed inte förändringen medföra. Däremot skulle eventuella lagändringar kunna påverka hänvisningar som kan finnas i kollektivavtalen till anställningsskyddslagen, inte minst till turordningsreglerna i 22 §, eftersom förslaget innebär att paragrafen delas upp i flera bestämmelser. Det behöver dock inte innebära att det materiella innehållet i avtalen påverkas av lagförslagen.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen.

När det gäller förslaget om rätt till kompetensutveckling inom ramen för anställningen finns i dag inga bestämmelser i lag som reglerar frågan. I betänkandet föreslår utredningen att regleringar på området införs genom att arbetsgivaren i skälig utsträckning ska erbjuda arbetstagare kompetensutveckling inom ramen för anställningen samt att arbetsgivaren är skyldig att på begäran lämna skriftlig information till arbetstagaren om sådan kompetensutveckling. Förslaget om att arbetsgivaren ska erbjuda kompetensutveckling kan parterna avvika från genom kollektivavtal, vilket enligt utredningen skulle kunna underlätta kollektiva förhandlingar på området. Förslaget om information är tvingande med innebörden att arbetsmarknadens parter inte kan avvika från bestämmelsen genom kollektivavtal om avtalet upphäver eller inskränker arbetstagarens rättigheter. Bestämmelsen kan dock inte anses beröra något område som generellt är kollektivavtalsreglerat på arbetsmarknaden. Sammantaget syftar förslagen som helhet till att främja kompetensutveckling inom ramen för pågående anställning.

Utgångspunkten är alltså att kollektivavtalets rättsverkningar måste få fortsätta att gälla fullt ut under avtalens löptid och att inga avtalsvillkor blir ogiltiga. Utredningens uppfattning är att förslagen vid tidpunkten för ikraftträdandet sannolikt inte kommer att innebära några ingrepp i befintliga kollektivavtal eller någon begränsning av det framtida förhandlingsutrymmet. Det något senarelagda datumet för ikraftträdandet medför att arbetsmarknadens parter förväntas hinna anpassa eventuella kollektivavtal som berör kompetensutveckling.

När det gäller vissa av utredningens förslag – om förändringar i turordningsreglerna samt begränsningar i möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning eller att kvarstå i anställningen under en pågående tvist – finns regler som rör arbetstagares skydd mot uppsägning. Bestämmelser att beakta finns i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i Europarådets sociala stadga samt i 1982 års ILO-konvention (nr 158) om uppsägning av anställningsavtal. I Europakonventionen finns även grundläggande rättigheter som exempelvis att var och en har rätt till en rättvis rättegång. Utredningens bedömning är att lagförslagen är förenliga med dessa åtaganden samt med relevant EU-rätt och Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Se avsnitten 14.12, 15.9, 16.6 och 17.3 för en ytterligare diskussion.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte påverka den offentliga verksamhetens möjligheter att bestämma hur de ska bedriva eller organisera sin verksamhet.

Förslagen bedöms vidare inte ha några nämnvärda regionala effekter, eller effekter på brottslighet, det kommunala självstyret eller klimat och miljö.

När det gäller informationsinsatser är det rimligt att arbetsmarknadens parter i sin verksamhet bidrar till att kunskapen om de nya reglerna når ut.

19.3 Ändrade turordningsregler och tydligt utökade undantag

19.3.1 Utredningens förslag

Möjligheten att undanta högst fem personer för alla arbetsgivare

Utredningen föreslår:

- Innan turordningen fastställs får arbetsgivaren sammanlagt ta undan högst fem arbetstagare som enligt arbetsgivarens bedömning har särskild betydelse för den fortsatta verksamheten. Detta gäller oavsett antalet turordningskretsar.
- Undantagsmöjligheten gäller inte om arbetsgivaren tidigare har sagt upp arbetstagare på grund av arbetsbrist inom en tremånadersperiod räknat från tidpunkten för den planerade uppsägningen.

Utredningens förslag i andra delar

Utredningen föreslår:

- Att möjligheten att lägga samman driftsenheter tas bort.
- Vid lika anställningstid bestämmer arbetsgivaren vem som ska ges företräde. I övrigt gäller som tidigare att när turordningen fastställs inom en turordningskrets, ska arbetstagare med längre sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren ha företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid.

- Om en arbetstagare bara genom omplacering kan ges fortsatt anställning hos arbetsgivaren, förutsätter ett företräde att arbetstagaren vid omplaceringstillfället utan upplärning och utbildning har kvalifikationer för det fortsatta arbetet. För fackliga förtroendemän gäller fortsatt det nuvarande kravet på tillräckliga kvalifikationer.
- En ny struktur på turordningsbestämmelserna.

Alternativa förslag

De alternativa förslag utredningen har diskuterat i kapitel 14 är i) avgångsvederlag eller uppsägningsuppgifter, ii) ett undantag från tillämpningen av turordningsreglerna för mindre företag, iii) ett proportionellt undantag.

Förslag ii) ser utredningen kan medföra påtagliga tillväxtbarriärer för mindre företag vilket är något som bör undvikas. Förslag iii) har utredningen bedömt inte på ett lika tydligt sätt underlättar flexibiliteten för de allra minsta arbetsgivarna.

Vad gäller alternativ i) är det i flera delar tilltalande utefter de utgångspunkter som beskrivs i direktiven. Det skulle exempelvis kunna förbättra balansen för personal med olika anställningsvillkor och minska personalomsättningen bland nyanställda (se bilaga 3). Alternativet innebär också att arbetsgivarna vid en uppsägning behöver beakta samhällets kostnader i högre grad. Ett sådant system skulle också vara transparent och förutsägbart. Dock innebär förslaget genomgripande förändring av anställningsskyddet och möjligen även av a-kassan. Det har legat utanför utredningens uppdrag att vidare utreda eller föreslå ett sådant system.

19.3.2 Vad betyder utredningens förslag?

Möjligheten att undanta fem personer för alla arbetsgivare

Utredningen föreslår att arbetsgivaren får undanta högst fem arbetstagare innan turordningen fastställs. I dag gäller att arbetsgivare med högst tio anställda får undanta två personer från turordningen. Förslaget innebär alltså dels att fler arbetsgivare än i dag får möjlighet att göra undantag från turordningsreglerna, dels att fler

undantag får göras. Möjligheten till undantag gäller dock inte om arbetsgivaren tidigare har sagt upp arbetstagare på grund av arbetsbrist inom en tremånadersperiod. Syftet med denna begränsningsregel är att förhindra att arbetsgivare vid en arbetsbristsituation ska kunna hävda flera olika arbetsbrister och på så sätt kunna utnyttja föreslagna undantag flera gånger under kort tid.

Förslaget får olika återverkningar alltefter arbetsgivarens storlek. För arbetsgivare med högst tre anställda innebär utredningens förslag ingen skillnad jämfört med dagens regler. Dessa arbetsgivare kan fritt välja vilka arbetstagare som ska vara kvar i verksamheten.

För arbetsgivare med fyra eller fler arbetstagare kommer andelen bland vilka arbetsgivaren fritt kan välja vilka som ska vara kvar att vara högre med utredningens förslag, jämfört med dagens regler. Med utredningens förslag kan arbetsgivare med högst sex anställda fritt välja vilka arbetstagare som ska vara kvar. Andelen bland vilka arbetsgivaren fritt kan välja avtar sedan kontinuerligt med arbetsgivarens storlek.

Utredningens förslag innebär att det potentiella tillväxthinder som dagens regler innebär i och med att undantagen enbart gäller för arbetsgivare med högst tio anställda försvinner. Det påverkar företag som har tio eller färre anställda. Dock har utvärderingar som gjorts av tvåundantaget inte kunnat belägga att denna gräns utgjort ett faktiskt tillväxthinder, vilket inte utesluter att så ändå är fallet.

Utredningens förslag i andra delar

Utredningens förslag innebär att möjligheten för arbetstagarorganisationer att inom avtalsområdet begära sammanläggning av driftsenheter tas bort. Den möjlighet som finns i dag gäller om en facklig organisation har kollektivavtal med arbetsgivaren. En begränsning är att dessa driftsenheter ska finnas på samma ort. Att lägga samman driftsenheter innebär att den krets inom vilka arbetstagare turordnas blir större. Vilket medför ett ökat skydd för arbetstagare med långa anställningstider, och samtidigt minskade möjligheter för arbetsgivaren att välja vilka som får fortsatt anställning. Utredningens bedömning är att sammanläggningsmöjligheten leder till att hanteringen av en arbetsbristsituation blir förhållandevis komplicerad, att utgången av förhandlingarna är svårare att förutse samt att arbets-

tagare som jobbar i andra delar av verksamheten än där arbetsbristen uppstår riskerar att drabbas. Efter vad som har framkommit under utredningens arbete är sammanläggningar inte särskilt vanligt förekommande i praktiken, men är ett krav som ofta används av de fackliga parterna för att stärka positionerna vid en förhandling.

Vidare föreslår utredningen att arbetstagaren vid omplacerings-tillfället utan upplärningstid ska ha kvalifikationer för det fortsatta arbetet. Tanken är att det därigenom ska vara möjligt att upprätthålla kontinuiteten i arbetet och verksamheten i stort utan att en upplärningsperiod, som kan sträcka sig över några månader, behöver avvaktas.

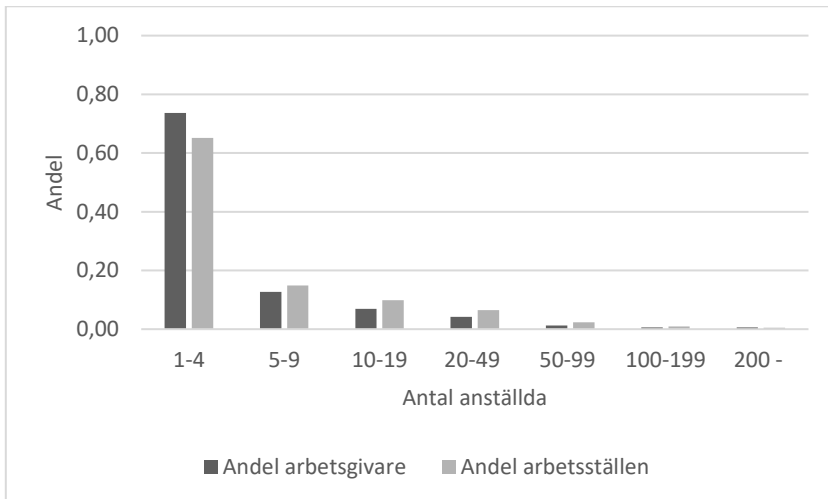
En ytterligare föreslagen förändring är att arbetsgivaren vid lika anställningstid får bestämma vem av arbetstagarna som ska ges företräde. I dag är det arbetstagarens ålder som avgör. Det innebär att arbetsgivaren vid denna specifika situation kan välja vem som får fortsatt anställning.

19.3.3 Vilka arbetsgivare påverkas?

Utredningens förslag kan som nämnts förväntas påverka arbetsgivare av olika storlek på olika sätt. Därför redovisas inledningsvis statistik över hur fördelningen ser ut vad gäller arbetsgivarnas storlek och arbetsställets storlek. Ett aktivt företag har alltid minst ett arbetsställe. Med arbetsställe avses varje adress, fastighet eller grupp av fastigheter där företaget bedriver verksamhet. Om företaget bedriver verksamhet på olika adresser har det således flera arbetsställen. Arbetsställets storlek kan i högre grad än arbetsgivarens storlek liknas vid de driftsenheter som omnämns i anställningsskyddslagen. Vidare redovisas hur fördelningen av arbetsställen storlek ser ut för de olika sektorerna och för ett urval av branscher.

En tydlig majoritet av alla arbetsgivare och arbetsställen har 1–4 anställda (figur 19.1). Räknat i antal rör det sig om knappt 260 000 arbetsgivare och 280 000 arbetsställen. Knappt 15 procent har 5–9 anställda, och andelen avtar sedan med antalet anställda. En mycket liten andel arbetsgivare och arbetsställen har 50 eller fler anställda. I antal handlar det om knappt 9 000 arbetsgivare och knappt 16 000 arbetsställen.

Figur 19.1 Andel arbetsgivare och arbetsställen efter antal anställda, 2019
Privat och offentlig sektor

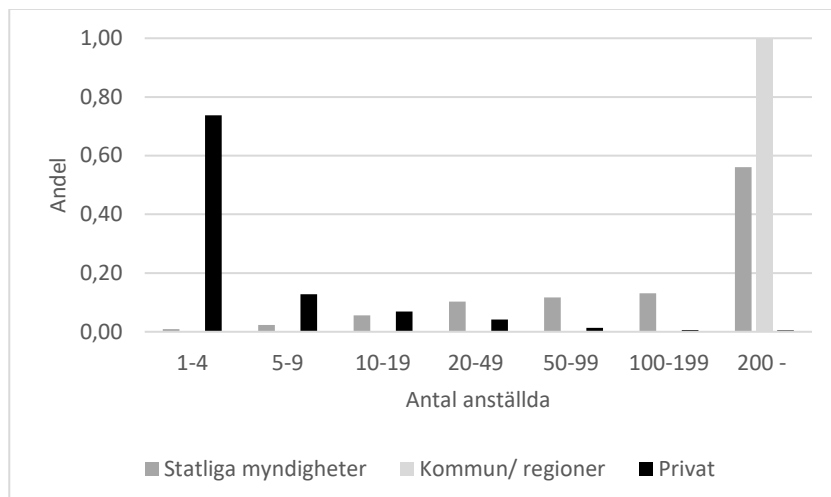


Not Totalt antal arbetsgivare (exklusive de utan anställda) 344 783, totalt antal arbetsställen (exklusive de utan anställda) 426 844.

Källa: SCB, företagsregistret.

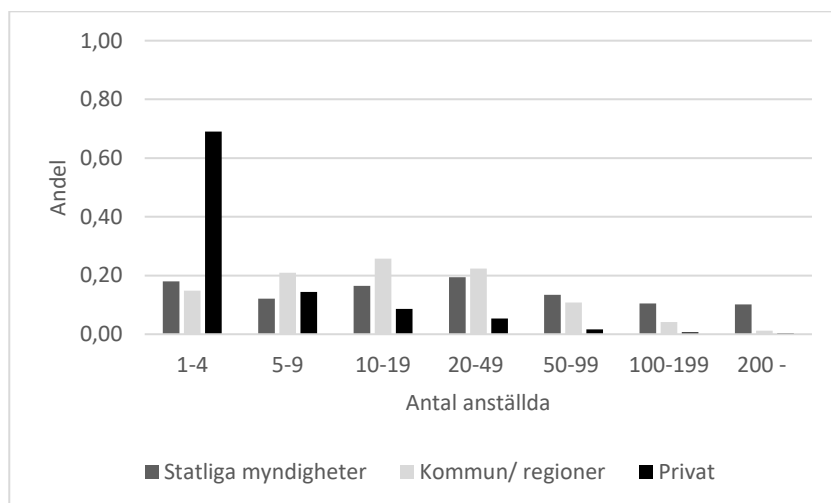
Arbetsgivarnas och arbetsställets storlek varierar över sektorer. Privat sektor domineras av små arbetsgivare med högst fyra anställda medan kommuner och regioner samt statlig sektor domineras av stora arbetsgivare med 200 eller fler anställda (figur 19.2). Inom alla sektorer finns det relativt få arbetsgivare med mellan 5 och 199 anställda. Vad gäller arbetsställets storlek så blir det tydligt att dessa är betydligt mindre än arbetsgivarens storlek (figur 19.3). Även här domineras privat sektor av de allra minsta arbetsställen med 1–4 anställda. Inom kommuner och regioner samt inom statlig sektor har en majoritet av arbetsställen mellan 5–49 anställda.

Figur 19.2 Andel arbetsgivare efter antal anställda uppdelat på sektorer, 2019



Not: Privat sektor inkluderar statliga och kommunala/regionala företag. Arbetsgivare utan några anställda är exkluderade. Antal arbetsgivare statlig sektor 214, kommuner och regioner 310 och privat sektor 346 420.
Källa: SCB.

Figur 19.3 Andel arbetsställen efter antal anställda uppdelat på sektorer, 2019



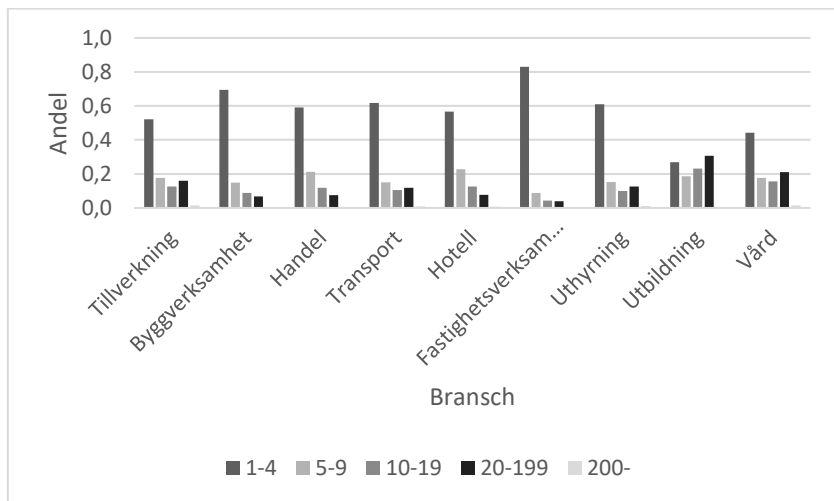
Not: Privat sektor inkluderar statliga och kommunala/regionala företag. Arbetsställen utan några anställda är exkluderade. Antal arbetsställen statlig sektor 2 846, kommuner och regioner 28 176 och privat sektor 395 822.

Källa: SCB.

Mönstret att de flesta arbetsställen har högst fyra anställda gäller för nästan alla branscher som redovisas i figur 19.4.³ Vad gäller utbildning samt vård är inte dominansen av de allra minsta arbetsställena lika tydlig. Detta är typiskt sätt kvinnodominerade yrken. De branscher som har den tydligaste dominansen av de allra minsta arbetsställena är fastighetsverksamhet och byggverksamhet, vilket typiskt sätt är mansdominerande yrken.

Figur 19.4 Andel arbetsställen efter storlek och bransch, 2019

Privat sektor och offentlig sektor exkl. offentlig förvaltning och finans och försäkringsverksamhet



Källa: SCB, företagsregistret.

Vid sidan av arbetsgivarens storlek spelar arbetsbristens och kretsens storlek roll för hur arbetsgivarna påverkas. Hälften av alla varsel som normalt *anmäls* till Arbetsförmedlingen omfattar högst 10 personer, och tre fjärdedelar högst 20 personer (tabell 19.1). Dock behöver enbart varsel som omfattar fem eller fler personer anmälas till Arbetsförmedlingen. Vidare bör det poängteras att antalet personer som varslas vanligtvis är större än antalet personer som sägs upp. Mindre än 50 procent av de varsel som inkommer till Arbetsförmedlingen

³ Motsvarande siffror uppdelat på arbetsgivare har utredningen inte haft tillgång till.

resulterar i uppsägningar.⁴ Sammantaget är det rimligt att dra slutsatsen att det är ovanligt att fler än tio personer sägs upp hos en arbetsgivare i samband med en arbetsbrist.

Tabell 19.1 Antal varslade personer

25:e, 50:e och 75:e percentilen

År	25 percentilen	Median	75 percentilen
2015	6	10	20
2016	7	10	18
2017	7	10	19
2018	6	10	18
2019 tom september	7	10	20

Not: 25:e percentilen innebär att 25 procent av alla varsel omfattar de antal personer som anges och på motsvarande sätt innebär 50:e percentilen och 75:e percentilen att 50 respektive 75 procent av alla varsel omfattar de antal personer som anges eller färre.

Källa: Arbetsförmedlingen

Vad gäller turordningskretsarna är det rimligt att anta att dessa, särskilt hos större arbetsgivare, vanligtvis är mindre än arbetsgivarens totala storlek. Dessutom är det sannolikt att en arbetsbrist hos en större arbetsgivare inte vanligtvis uppstår i samtliga kretsar. Det är bara de arbetstagare som har sin anställning i den eller de kretsar som drabbats av arbetsbrist som ska turordnas. I de specifika fall en arbetsbrist uppstår i enbart en av arbetsgivarens kretsar är kretsens storlek att likställa med hur en arbetsgivare av samma storlek skulle påverkas av utökade undantag från turordningsreglerna. Ju mindre kretsen är, desto färre personer ska turordnas. Vid arbetsbrist som uppstår i en turordningskrets gäller med andra ord att ju mindre kretsen är desto större andel av de berörda arbetstagarna kan undantas från turordningen.

Konsekvenser för arbetsgivare

Turordningen vid en arbetsbrist utgår alltså från arbetstagarnas anställningstid. Men arbetsgivare får ökade möjligheter att undanta personer från turordningen.

⁴ Jans (2009).

Utredningens förslag vad avser fler undantag som omfattar alla arbetsgivare bedöms påverka arbetsgivare av olika storlek på olika sätt. Små arbetsgivare med högst tio anställda har redan i dag möjlighet att undanta två personer från turordningen. Utvärderingar av införandet av tvåundantaget visar dock att tvåundantaget främst hade betydelse för arbetsgivare med upp till fem anställda. Möjligheten att göra ytterligare undantag från turordningsreglerna bör kunna få effekter även för arbetsgivare med fler än fem anställda.

Arbetsgivare med fler än tio anställda har i dag inga möjligheter att med stöd av anställningsskyddslagen undanta personer från turordningen, och ett införande av sådan möjlighet kan förväntas ha betydelse för dessa arbetsgivare. Betydelsen kan också förväntas avta med arbetsgivarens storlek då större arbetsgivare sannolikt drabbas av större arbetsbrister som oftare kan beröra flera turordningskretsar och där turordningskretsarna dessutom är större. Vidare har större arbetsgivare redan i dag bättre förutsättningar att på andra sätt avvika från turordningsreglerna. Undersökningar visar också att större arbetsgivare inte i lika hög grad som mindre arbetsgivare upplever turordningsreglerna som ett hinder.

Sammantaget kan utredningens förslag om fler undantag för fler arbetsgivare förväntas få störst effekter för arbetsgivare med relativt få arbetstagare, men med fler än 5 arbetstagare. Omkring 70 000 arbetsgivare har mellan 5–19 anställda. Det motsvarar en femtedel av alla arbetsgivare. Förslaget kan även förväntas ha betydelse för större arbetsgivare, men avta med arbetsgivarens storlek. Effekten för större arbetsgivare kan förväntas bli störst i de fall en arbetsbrist är begränsad till en eller ett fåtal mindre turordningskretsar.

Vidare visade statistiken ovan att det finns vissa skillnader vad gäller arbetsgivarens och arbetsställets storlek mellan sektorer och branscher. Arbetsställets storlek kan som redan nämnts antas ligga närmare storleken på de driftsenheter som omnämns i anställningsskyddslagen och därmed även närmare storleken på turordningskretsarna, jämfört med arbetsgivarens storlek. Privat sektor domineras av arbetsställen med högst fyra anställda, medan majoriteten av arbetsställen inom kommuner och regioner samt statlig sektor har mellan 5 och 49 anställda. Det finns också skillnader mellan branscher. Inom branscherna utbildning och vård är det relativt vanligt med arbetsställen med mellan 5 och 19 anställda.

Borttagandet av möjligheten att slå samma driftsenheter bedöms påverka vissa större arbetsgivare, genom att turordningskretsarna kan bli mindre. Påverkan bedöms dock främst ske genom att hanteringen av en arbetsbrist förenklas och att resultatet blir mer förutsägbart. Vidare kan möjligen parternas förhandlingsposition påverkas i de fall där det finns flera driftsenheter på samma ort. Enligt förslaget kommer arbetstagarorganisationen inte längre kunna begära att det inom avtalsområdet fastställs en gemensam turordning för samtliga driftsenheter på orten.

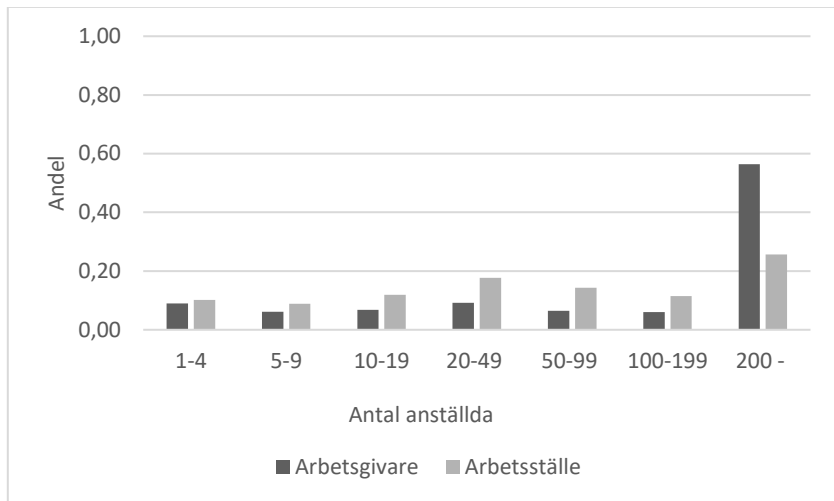
Utredningens förslag om att arbetstagaren vid omplaceringstillfället utan upplärning eller utbildning ska ha kvalifikationer för det fortsatta arbetet bedöms också förenkla och effektivisera en omställning av verksamheten samtidigt som arbetstagarens kvalifikationer får en större betydelse. Förslaget hindrar dock inte att arbetstagaren kan behöva instrueras och introduceras i arbetsuppgifterna. Förslaget innebär att arbetsgivarnas ansvar för att lära upp och utbilda medarbetare just i samband med en omplacering blir mindre. I stället föreslås ett mer generellt kompetensutvecklingsansvar för arbetsgivaren (avsnitt 19.4).

19.3.4 Vilka arbetstagare påverkas?

I det här avsnittet presenteras inledningsvis hur många personer som arbetar hos arbetsgivare av olika storlek, för att få en uppfattning om hur många arbetstagare som kan påverkas av utredningens förslag. Även vilka grupper av arbetstagare som arbetar vid arbetsgivare av olika storlek redovisas.

Fördelningen av arbetstagare över arbetsgivare av olika storlek är mycket annorlunda mot fördelningen av arbetsgivare av olika storlek. Majoriteten av arbetstagarna jobbar hos arbetsgivare med 200 eller fler anställda, knappt 2 700 000 arbetstagare (figur 19.5). Även här är det tydligt att många arbetsställen är mindre än arbetsgivarens storlek. Relativt få arbetstagare finns hos de allra minsta arbetsgivarna. Drygt tio procent finns hos arbetsgivare med 5–19 anställda, vilket motsvarar knappt 610 000 arbetstagare.

Figur 19.5 Andel anställda efter arbetsgivarens och arbetsställets storlek, 2019



Not: Arbetsgivare utan några anställda är exkluderade.
Källa: SCB.

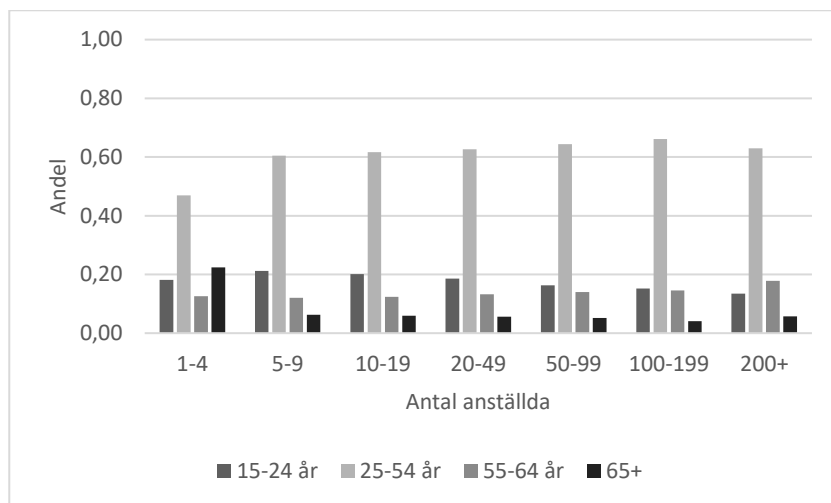
Vidare redovisas vilka grupper av arbetstagare som jobbar hos arbetsgivare av olika storlek.⁵ De som är 65 år och äldre är överrepresenterade bland de allra minsta arbetsgivarna, medan de som är 25–54 år är något underrepresenterade hos dessa arbetsgivare (figur 19.6). Det tycks också finnas en viss överrepresentation bland de som är under 25 år hos mindre arbetsgivare. Andelen i åldern 55–64 år ökar något med arbetsgivarens storlek. Kvinnor är överrepresenterade bland de största arbetsgivarna, och andelen med eftergymnasial utbildning ökar med arbetsgivarens storlek (figur 19.7). Män, utrikes födda och de med högst grundskola är överrepresenterade bland mindre arbetsgivare. Exempelvis har 20 procent av arbetstagarna hos arbetsgivare med 1–4 anställda högst grundskoleutbildning, medan motsvarande siffra hos arbetsgivare med 200 eller fler anställda är 10 procent.

Sammantaget är bedömningen att det är små skillnader vad avser vilka grupper av arbetstagare som jobbar hos arbetsgivare av olika storlek.

⁵ Informationen finns även uppdelad på arbetsställen. Fördelningen av arbetstagare är likartad och vi väljer därför att inte redovisa dessa.

Figur 19.6 Andel arbetstagare hos arbetsgivare av olika storlek

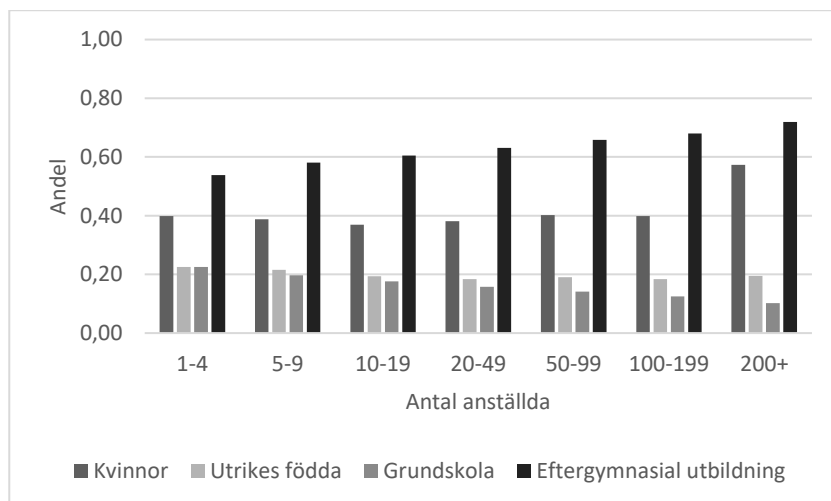
Uppdelat efter arbetstagarnas ålder



Källa: SCB/RAMS.

Figur 19.7 Andel arbetstagare hos arbetsgivare av olika storlek

Uppdelat efter kön, födelseland och högsta utbildningsnivå



Källa: SCB/RAMS.

Konsekvenser för arbetstagarna

Sammantaget återfinns relativt få arbetstagare hos de arbetsgivare där utredningens förslag kan förväntas få störst effekter. Grupper som är överrepresenterade hos dessa arbetsgivare är främst män och de med kort utbildning. Dock är skillnaderna mellan arbetsgivare av olika storlek små.

Ett av de huvudsakliga syftena vid anställningsskyddslagens införande var att skydda äldre arbetstagare. Som redovisats i kapitel 4 bekräftar studier också att de svenska turordningsreglerna i huvudsak skyddar äldre arbetstagare. Studierna visar också att turordningsreglerna skyddar lågavlönade arbetstagare. Följaktligen kan utökade undantag från turordningsreglerna enligt utredningens förslag förväntas medföra en ökad risk för äldre och lågavlönade att förlora jobbet vid en arbetsbristsituation. Dock gäller det främst de som är anställda hos små arbetsgivare. En lång anställningstid kommer fortsatt utgöra ett skydd vid uppsägningar på grund av arbetsbrist i de fall många arbetstagare omfattas av turordningen. I en sådan situation är det främst de som har relativt korta, men inte de allra kortaste anställningstiderna, som får ett sämre skydd. Att anställningstiden, som kan anses vara ett objektiva kriterium, får en minskad betydelse för vissa arbetstagares anställningsskydd skulle kunna riskera att medföra en ökad risk för godtyckliga uppsägningar. Dock gäller fortsatt att anställningstiden spelar en viktig roll för arbetstagarnas anställningsskydd, och att arbetstagare alltjämt är skyddade mot godtyckliga uppsägningar genom kravet på saklig grund vid uppsägning från arbetsgivarens sida och genom bland annat diskrimineringslagen men också enligt annan arbetsrättslig lagstiftning. Arbetstagarna är genom lagstiftningen mer skyddade mot godtyckliga uppsägningar än vid turordningsreglernas införande.

Borttagandet av möjligheten att slå samman driftsenheter bedöms kunna påverka förhandlingspositionerna. Enligt vad som framkommit under utredningens arbete använder de fackliga parterna i vissa fall denna möjlighet vid en arbetsbristsituation. Dock gäller det bara i de fall en arbetsgivare har flera driftsenheter på samma ort. Därmed bedöms ändringen enbart få genomslag i dessa specifika fall.

Vidare föreslår utredningen förändringar i de fall en arbetstagare bara genom omplacering kan ges fortsatt anställning hos arbetsgivaren. Förslaget innebär att arbetstagaren har rätt till företräde

enbart om han eller hon vid omplaceringstillfället utan upplärning eller utbildning har kvalifikationer för arbetet. Den här förändringen kan komma att påverka de med lägre kvalifikationer och äldre i störst utsträckning. Anledningarna är att de med lägre kvalifikationer eller med föråldrade kunskaper kan ha större behov av upplärning och utbildning för att kunna utföra ett annat arbete.

Personer som har en visstidsanställning påverkas inte direkt av ändrade turordningsregler. Dock kan utökade undantag från turordningsreglerna medföra att arbetsgivare upplever en mindre risk vid anställningsbeslutet och att de därmed blir mer benägna att anställa tillsvidare. Studier bekräftar att visstidsanställningar är vanligare i länder där det finns ett relativt starkt anställningsskydd för tillsvidareanställda. Eftersom personer med en svagare förankring på arbetsmarknaden är överrepresenterade bland de visstidsanställda kan utredningens förslag bidra till att öka möjligheterna för dessa grupper att få en tillsvidareanställning.

Konsekvenser för de som saknar ett arbete

Även personer som inte har en anställning kan komma att påverkas av utredningens förslag. I direktiven framgår att utredningens förslag sammantaget bör innebära ökade möjligheter för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att kunna anställas. Arbetsmarknaden har under senare år kännetecknas av att stora grupper har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden samtidigt som det råder brist på arbetskraft inom vissa sektorer. Arbetskraftsreserven finns framför allt bland utrikes födda, och i synnerhet bland de med kort utbildning. Det är därför angeläget att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för dessa grupper.

En förväntad effekt av utredningens förslag om utökade undantag från turordningsreglerna är att arbetsgivares risk i samband med rekrytering minskar. Det kan förväntas medföra att arbetsgivare kommer att bli mer benägna att anställa personer med svagare förankring på arbetsmarknaden. Empiriska utvärderingar visar dock att tvåundantaget främst medförde en ökad benägenhet för arbetsgivare att anställa grupper med korta arbetslöshetstider, och verkar inte ha varit tillräckligt för att underlätta övergången från arbetslöshet till arbete för exempelvis långtidsarbetslösa. Mer generellt så är det

främst yngres etablering som tycks gynnas av ett mindre strikt-anställningsskydd.

Vad gäller utökade undantag från turordningsreglerna som enskilt förslag bedöms de indirekta effekterna för personer med en svag förankring på arbetsmarknaden vara begränsade. Dels är det relativt få arbetstagare som jobbar hos de arbetsgivare där förslagen kan förväntas få störst effekt. Dels finns det redan omfattande insatser inom arbetsmarknadspolitiken som syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa personer som står långt ifrån ett arbete. Förslaget kan dock bidra till att främja etableringen på arbetsmarknaden för vissa grupper, men för att uppnå tydliga effekter krävs sannolikt flera och mer omfattande insatser. Exempelvis tycks en förklaring till att vissa grupper har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden finnas i att utbudet av arbetskraft inte matchar de kompetenser som efterfrågas av arbetsgivare. Detta är något som snarare kan åtgärdas genom utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser riktade till arbetslösa. En annan vanligt förekommande förklaring som lyfts fram i debatten handlar om bristen på enkla jobb och höga ingångslöner.

19.3.5 Hur påverkas arbetsmarknadens funktionssätt?

Baserat på befintlig forskning som presenterats i kapitel 4 kan både uppsägningar och nyanställningar förväntas öka, medan nettoeffekten på arbetslöshet och sysselsättning förväntas vara nära noll. Ökade bruttoflöden av arbetskraften är dock viktiga i sig. En hög rörlighet av arbetskraften innebär att resurser relativt enkelt flyttas från krympande till växande verksamheter. Det främjar företags konkurrensförmåga och gynnar tillväxt och välfärd.

Vidare kan produktiviteten förväntas påverkas positivt. Bland annat förväntas arbetsgivare vid en driftsinskränkning få bättre möjligheter att behålla de medarbetare som har störst betydelse för den fortsatta verksamheten. Dessutom indikerar resultat från tidigare forskning att arbetstgares produktivitet kan påverkas positivt av ett mindre strikt anställningsskydd. Å andra sidan kan ett mindre strikt anställningsskydd innebära att arbetsgivare blir mindre benägna att erbjuda kompetensutveckling till de anställda. Anledningen är att förväntningen på att ett anställningsförhållande kommer vara långsiktigt kan minska. Vidare innebär utredningens förslag att den

potentiella tillväxtbarriär som dagens regelverk innebär i och med att tvåundantaget enbart gäller för arbetsgivare med högst tio anställda försvinner.

Att utökade undantag från turordningsreglerna särskilt kan förväntas påverka möjligheterna för äldre och de med kort utbildning att vara kvar hos arbetsgivaren vid en arbetsbrist kan få indirekta konsekvenser för samhället. Det här är grupper som i genomsnitt har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och som i relativt hög grad blir långtidsarbetslösa. Samtidigt blir arbetslivet allt längre, och för att motverka sjunkande pensionsnivåer har Pensionsgruppen bland annat enats om att arbetslivet successivt måste förlängas. En höjd pensionsålder kan dock riskera att öka arbetslösheten bland äldre, och därmed kan långtidsarbetslösheten riskera att öka även av den här anledningen.

Det är inte rimligt att förvänta sig att en enskild förändring av det här slaget ska ge stora och betydande effekter på makroekonomisk nivå. Dock kan de föreslagna ändringarna i den här delen få betydande konsekvenser för enskilda företag och enskilda arbetstagare. De föreslagna förändringarna träffar en betydligt större del av arbetsgivarna än av arbetstagarna. Det vill säga, det är förhållandevis många arbetsgivare som påverkas men förhållandevis få arbetstagare.

19.4 Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling

19.4.1 Utredningens förslag

Utformningen av ett ansvar för kompetensutveckling i lag

Utredningen föreslår:

- Att arbetsgivaren i skälig utsträckning ska erbjuda arbetstagaren möjlighet att vidareutveckla sin kompetens inom ramen för anställningen. En grundläggande förutsättning för arbetsgivarens ansvar är att arbetstagaren har minst sex månaders sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren. Vid bedömningen av vad som skäligt kan krävas av arbetsgivaren ska det särskilt beaktas:
 - om kompetensutvecklingen behövs med hänsyn till den tekniska och digitala utvecklingen av arbetstagarens arbetsuppgifter eller av arbetsgivarens verksamhet,

- om kompetensutvecklingen av något annat skäl behövs med hänsyn till förändringar av arbetstagarens arbetsuppgifter eller av arbetsgivarens verksamhet,
- om kompetensutvecklingen anknyter till arbetstagarens grundläggande utbildning och erfarenhet,
- om kompetensutvecklingen skulle bli betungande för en arbetsgivare med ett litet antal arbetstagare, och
- om arbetstagaren tidigare har låtit bli att medverka till kompetensutveckling inom ramen för en anställning hos arbetsgivaren.

En rätt att föra talan om skadestånd först efter anställningens upphörande

Utredningen föreslår:

- Att talan om skadestånd med anledning av att arbetsgivaren inte i skälig utsträckning erbjudit kompetensutveckling får föras 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. Skadestånd för brott mot kompetensutvecklingsansvaret föreslås motsvara två månadslöner. Har arbetstagaren minst fem års sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren föreslås beloppet motsvara tre månadslöner.
- Om arbetsgivaren har betalat eller förpliktats att betala skadestånd för brott mot kompetensutvecklingsansvaret 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.

En skyldighet att lämna skriftlig information till arbetstagaren om kompetensutvecklingsinsatser

Utredningen föreslår:

- Att arbetsgivaren är skyldig att på arbetstagarens begäran lämna information om kompetensutveckling som arbetsgivaren har varit skyldig att erbjuda arbetstagaren och som han eller hon har genomgått inom ramen för anställningen.

En skyldighet att informera arbetstagarorganisationer om riktlinjerna för kompetensutvecklingsarbetet

Utredningen föreslår:

- Arbetsgivaren ska genom tillägg i medbestämmandelagen⁶ ges en uttrycklig skyldighet att informera arbetstagarorganisationer som har medlemmar anställda hos arbetsgivaren om riktlinjerna för arbete med kompetensutveckling.

Alternativa förslag

De alternativa förslag utredningen diskuterat i kapitel 15 är i) en större flexibilitet kopplad till ett kollektivavtal om kompetensutveckling, ii) en lagreglerad försäkringslösning, och iii) en ökad flexibilitet mot att arbetsgivaren betalar för arbetstagarens kompetensutveckling.

Förslag i) innebär att arbetsgivaren skulle kunna få göra fler undantag från turordningsreglerna mot att ansluta sig till och avsätta medel inom ramen för ett kollektivavtal med visst innehåll. Fördelen med ett sådant förslag är att det är flexibelt och kan anpassas efter sektorers och branschers olika behov. Den uppenbara nackdelen är att det är svårt att reglera en sådan lösning på ett sätt som gör att arbetsmarknadensparter i hög grad väljer att ansluta sig till sådana avtal. Med andra ord finns det en risk att inga eller få avtal kommer tillstånd, och i det fallet kommer arbetstagarna inte heller få ta del av de kompetens- och omställningsinsatser som avses.

⁶ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Vad avser förslag ii) ser utredningen flera fördelar. Dels skulle det vara obligatoriskt för alla arbetsgivare och därmed täcka även den del av arbetskraften som i dag inte omfattas av något omställningsavtal, dels skulle systemet kunna subventionerats av staten och därmed tydligt kunna inkludera omställningsinsatser. Det vill säga, även sådana insatser som går ut på att ställa om till arbete hos en annan arbetsgivare. En sådan lösning skulle med andra ord kunna få en reell betydelse för ekonomins anpassningsförmåga och omställning. Förslaget kräver dock flera övervägande om hur det allmännas ansvar ska regleras och på vilket sätt systemet ska finansieras. Befintliga myndigheters ansvar skulle behöva ses över, alternativt skulle det behövas en ny myndighet som förvaltar systemet. Det skulle vara svårt att införa en försäkringslösning av det här slaget utan att det skulle innebära åtaganden för det allmänna, vilket enligt utredningens direktiv ska undvikas.

Något som genomgripande lyfts fram i litteraturen vad gäller allmänna system för kompetensutveckling för anställda är att det riskerar medföra dödviktseffekter, att stora företag och individer med en redan stark ställning på arbetsplatsen gynnas. Förslag iii), som innebär att personer som sägs upp får ett avgångsvederlag eller motsvarande som ska användas för kompetensutveckling, är det förslag som tydligast är riktat mot enskilda individer. Det vill säga, en sådan lösning kan i högre grad vara träffsäkert i den mening att de individer som är av störst behov av kompetensutveckling och omställning också är de individer som kommer ha möjlighet att ta del av systemet. Nackdelen är att sådan kompetensutveckling inte kan användas för att undvika en uppsägning på grund av arbetsbrist hos arbetsgivaren.

Vad gäller skadestånd i de fall arbetsgivaren inte fullföljer sitt kompetensutvecklingsansvar, skulle ett alternativ till ett normerat skadestånd vara ett skadestånd som utgör en andel av den totalt utbetalda lönen till arbetstagaren. Dock med ett fastställt maximalbelopp. Det skulle göra att skadeståndet relateras till arbetstagarens faktiska sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren, och därmed att skadeståndet blir proportionellt det samma för alla arbetstagare. Vidare skulle en sådan lösning bättre hantera situationer när samma arbetstagare har flera tidsbegränsade anställningar hos samma arbetsgivare eller arbetar ett fåtal timmar under lång tid. Utredningen bedömer att en sådan lösning skulle kunna vara tilltalande, men har inte haft förutsättningar att utreda en sådan utformning mer i detalj

och har därför i stället valt en lösning som är beprövad och ligger mer i linje med gällande rätt.

19.4.2 Vad betyder utredningens förslag?

Utredningen föreslår att arbetsgivaren i skälig utsträckning ska erbjuda arbetstagaren möjlighet att vidareutveckla sin kompetens inom anställningen. Att arbetsgivarens ansvar gäller inom ramen för anställningen innebär med andra ord att det gäller under den tid arbetstagaren är anställd hos arbetsgivaren. Ansvaret omfattar även tidsbegränsat anställda, med minst sex månaders sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren.

Förslaget är alltså utformat som en skyldighet för arbetsgivare. I Sverige finns det inte sedan tidigare någon lagreglering som innebär ett direkt och generellt ansvar för arbetsgivare vad gäller medarbetarens kompetensutveckling. Även om kravet på tillräckliga kvalifikationer vid omplacering i samband med en arbetsbristsituation ibland sägs innebära att arbetsgivarna har ett indirekt ansvar för arbetstagares kompetensutveckling. Ur ett internationellt perspektiv kan utredningens förslag jämföras med det franska systemet, som förutom att arbetsgivare ska avsätta medel för kompetensutveckling, innebär en skyldighet för arbetsgivare att erbjuda kompetensutveckling (se kapitel 12). Arbetsgivare ska erbjuda utbildning som syftar till att säkerställa att anställda anpassar sig till sin arbetsplats och behåller sin förmåga att utföra sina jobb, särskilt mot bakgrund av den tekniska utvecklingen. Kompetensutvecklingen ska exempelvis syfta till att utveckla färdigheter som är direkt tillämpliga på den anställdes uppgifter eller kopplade till en planerad förändring eller ändring av den anställdes uppgifter inom anställningsavtalet.

Syftet med utredningens förslag är, i likhet med det franska systemet, att arbetstagare ska kunna få en kompetensutveckling som ökar hans eller hennes möjligheter att behålla jobbet när verksamheten utvecklas eller ställer om. Enligt utredningens förslag gäller ansvaret dock inte kompetensutveckling för att arbetstagaren ska kunna ställa om till arbete hos någon annan arbetsgivare. Det har inte bedömts vara rimligt att arbetstagarens aktuella arbetsgivare ska finansiera kompetensutveckling som enbart är till nytta för en annan arbetsgivare. Den typen av omställningsinsatser kräver en annan typ av

utformning, exempelvis i fråga om finansiering av insatserna. Dock kan ökad kompetens indirekt bidra till att främja individers anställningsbarhet även hos andra arbetsgivare.

För att åtagandet inte ska bli allt för omfattande för arbetsgivarna ska kompetensutvecklingen bland annat ske med hänsyn till vad som är skäligt utifrån arbetstagarens grundläggande kvalifikationer, arbetsgivarens storlek, och arbetstagarens vilja att medverka. Det bör alltså räcka med att arbetsgivaren har erbjudit arbetstagaren kompetensutvecklingen. Om arbetstagaren av någon anledning, som inte kan anses skälig, inte kan eller vill genomgå exempelvis en erbjuden utbildningsinsats bör det alltså inte påverka frågan om arbetsgivaren har fullgjort sin skyldighet.

Att arbetsgivaren kan bli skyldig att betala ett normerat skadestånd om han eller hon inte fullföljer sina skyldigheter syftar till att bidra till att förslaget får ett tydligt och faktiskt genomslag i praktiken, vilket är en förutsättning för att arbetstagarnas kompetens och omställningsförmåga inom ramen för anställningen faktiskt ska stärkas. Samtidigt innebär utformningen med ett normerat skadestånd att kostnaden är förutsägbar för arbetsgivare. Nivån på skadeståndet är enligt utredningens uppfattning högre än vad som normalt kan anses skäligt att arbetsgivaren avsätter för arbetstagares kompetensutveckling. Anledningen är att det ska vara mer kostsamt för arbetsgivaren att inte fullfölja sina skyldigheter än att göra det. Det bör bidra till att stärka arbetsgivarnas incitament att tillhandahålla kompetensutveckling inom anställningen, i relation till att betala skadeståndet då anställningen har avslutats.

Proportionellt sett blir det dyrare att inte uppfylla dessa åtaganden vad gäller arbetstagare med en relativt kort anställningstid. Dock föreslår utredningen att arbetstagaren ska ha varit anställd hos arbetsgivaren minst sex månader för att ansvaret ska gälla. För att undvika att kostnaden blir oproportionerligt hög för arbetsgivare med relativt få anställda ska arbetsgivarens storlek och om kompetensutvecklingsansvaret blir betungande för arbetsgivaren särskilt beaktas vid en skälighetsbedömning.

Ett skadestånd på två månadslöner motsvarar för en anställd med en anställningstid på ett år omkring 43 dagars kompetensutveckling igenomsnitt per år.⁷ Ett skadestånd motsvarande tre månadslöner för en anställd med en anställningstid på fem år motsvarar omkring nio

⁷ Antagandet är att ett år består av 255 arbetsdagar.

dagar årligen. De här exemplen är alltså att betrakta som den övre gränsen för vad de föreslagna skadestånden kommer att motsvara. I de allra flesta fall kommer anställningstiden vara längre i förhållande till skadeståndet, och därmed kommer också antalet kompetensutvecklingsdagar som skadeståndet motsvarar att vara lägre. Vidare ska det vid en skälighetsbedömning bland annat tas hänsyn till om kompetensutvecklingen behövs med anledning av förändringar av arbetstagarens arbetsuppgifter eller av arbetsgivarens verksamhet. Det är sannolikt att den här typen av förändringar är mindre om arbetstagaren har en kortare anställning hos arbetsgivaren.

Nivån på skadestånden kan jämföras med de medel som vissa arbetsgivare avsätter till omställningsorganisationerna som exempelvis utgör 0,3 procent av lönesumma, vilket motsvarar omkring åtta arbetsdagar per år.⁸ Ur ett internationellt perspektiv kan det jämföras med Danmarks partsorganiserade kompetensutvecklingsfonder. Dessa fonder finansieras genom att företagen betalar avgifter i förhållande till antalet anställda. Anställda har rätt till sammantaget minst två veckors ledighet för fritt valda studier per år. Under studieledigheten får de inkomstbortfallsersättning från kompetensfonden. Dessutom täcks kursavgifter, utgifter för studiematerial och resor via fonden. I Frankrike är det reglerat i lag att företag bland annat ska betala en bestämd del av lönesumman till fonder vars syfte är att finansiera yrkesutbildningar. Sammantaget bidrar företag med färre än tio anställda med 0,55 procent av lönesumman medan företag med fler anställda bidrar med 1 procent av lönesumman. De medel som avsätts motsvarar alltså vanligtvis mellan en och tre veckors kompetensutveckling årligen.

Vidare föreslår utredningen att arbetsgivaren är skyldig att lämna information om kompetensutveckling som arbetsgivaren ska erbjuda arbetstagaren och som han eller hon har genomgått inom ramen för anställningen. Det innebär att arbetsgivaren på arbetstagarens begäran ska lämna skriftlig information till arbetstagaren. Det ska ske inom en månad från det att begäran har lämnats. För att arbetstagaren ska kunna begära informationen ska anställningen ha varat sex månader eller längre. Arbetsgivaren kan bli skyldig att betala allmänt skadestånd enligt 38 § om han eller hon inte uppfyller arbets-

⁸ Även i kapitel 7 avseende övriga kollektivavtal framgår att det exempelvis inom transportområdet finns avtal om ett visst antal timmar som arbetsgivaren ska erbjuda arbetstagare kompetensutveckling.

tagarens begäran. Ett sådant skadestånd bedöms inte bli särskilt omfattande.

Arbetsgivare ska också enligt utredningens förslag vara skyldig att informera arbetstagarorganisationer som har medlemmar anställda hos arbetsgivaren om riktlinjerna för arbete med kompetensutveckling.

Skälig kompetensutveckling

En viktig aspekt vad gäller konsekvenserna av förslagen är förutom omfattningen av kompetensutvecklingen, vilken typ av kompetensutvecklings som avses. För en mer utförlig diskussion se kapitel 20.

Utredningens förslag syftar till kompetensutveckling som avser kvalifikationer i förhållande till verksamhetens behov. Det kan exempelvis uppstå behov av kompetensutveckling då arbetsuppgifter förändras till följd av den digitala utvecklingen. Syftet är att öka arbetstagarnas möjligheter att ställa om och behålla jobbet vid en arbetsbrist som uppstår till följd av utveckling av verksamheten. Det handlar inte om insatser för att arbetstagaren ska kunna ställa om till arbete hos annan arbetsgivare. Sammantaget handlar det om åtgärder som typiskt sett gynnar arbetsgivarnas verksamhet.

Med kompetensutveckling menas alla typer av åtgärder och insatser som arbetsgivaren kan ge så att arbetstagaren kan utveckla sin kompetens. Det kan handla om formella utbildningar så väl som lärande i arbetet. Syftet ska vara att höja arbetstagarens kvalifikationer.

Arbetsgivaren ska erbjuda kompetensutveckling i skälig utsträckning. Vad skälig utsträckning innebär är en bedömning som måste göras från fall till fall. Utgångspunkten för utredningens förslag är att arbetsgivaren ska erbjuda kompetensutveckling i syfte att arbetstagaren ska klara av sina arbetsuppgifter i anställningen, även efter vissa förändringar i verksamheten. Det är normalt inte skäligt att kräva att arbetstagaren genom erbjudna insatser ska skaffa sig en helt ny kompetens eller få annan grundläggande utbildning. Det kan finnas olika behov över tid, och behoven kan variera mellan sektorer och branscher. Därför är det varken görligt eller lämpligt för utredningen att närmare specificera kompetensutvecklingens innehåll. I stället skulle innehållet med fördel kunna specificeras inom olika branscher genom kollektivavtal.

Viktigt att komma ihåg är att arbetsgivaren fortsatt har arbetsledningsrätten. Det innebär att arbetsgivaren, efter förhandlingar med arbetstagarorganisationerna, förfogar över verksamhetens framtida inriktning. Det innebär också att det är arbetsgivaren som bedömer vilken kompetensutveckling som är relevant utifrån verksamhetens behov. Arbetstagaren kan alltså inte hävda att kompetensutvecklingsansvaret inte är uppfyllt till exempel för att arbetstagaren hellre skulle ha deltagit i annan kompetensutveckling.

19.4.3 Vilka arbetsgivare påverkas?

Alla arbetsgivare omfattas av utredningens förslag. Indirekt kan dock arbetsgivare av olika storlek påverkas olika. Lagen om arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling inklusive regleringen om skadestånd föreslås bli semidispositiv, vilket innebär att den kan avtalas bort genom kollektivavtal. Eftersom mindre arbetsgivare ofta saknar kollektivavtal kan lagen antas få större genomslag för dessa. Dock ska särskild hänsyn tas till bland annat arbetsgivarens storlek vid skälighetsbedömningen.

I sammanhanget bör nämnas att det redan i dag finns omställningsavtal som innefattar kompetensutveckling inom anställningen. Sådana avtal finns inom kommun- och regionsektorn samt inom staten.

Utöver omställningsavtalen finns även andra kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter som berör kompetensutveckling. Dessa avtal är vanligen framtagna inom olika branscher och ingår ofta i kollektivavtalet om löner och allmänna anställningsvillkor. I dessa kollektivavtal om kompetensutveckling inom privat sektor uttrycks vanligen en samsyn mellan parterna när det gäller behovet av kompetensutveckling på arbetsplatserna.

Konsekvenser för arbetsgivare

Ett utökat ansvar för arbetstagares kompetensutveckling kan som utgångspunkt antas innebära ökade kostnader för arbetsgivare, både i direkta utbildnings- och upplärningskostnader, och i form av produktionsbortfall, administrativa kostnader eller skadestånd i samband med uppsägning på grund av arbetsbrist. Dock handlar ansvaret

om sådan kompetensutveckling som i alla fall på sikt kan antas gynna arbetsgivarnas verksamhet. Arbetstagarnas kompetens är normalt en viktig del av verksamhetens utveckling och produktivitet. Kompetensutveckling inom anställningen är också vanligt förekommande redan i dag, men utredningens förslag kan bidra till att sätta ytterligare fokus på medarbetares kompetensutveckling. Ett ökat fokus på medarbetares kompetensutveckling kan i sig vara viktigt. Till exempel visar en nyligen publicerad studie att information till anställda om betydelsen av kompetensutveckling ökar antalet deltagare i utbildning, dock enbart bland anställda under 45 år.⁹

Enligt teorin har arbetsgivare incitament att investera i arbetstagare som de vill ha kvar i verksamheten. Detta bekräftas av studier och internationella erfarenheter som visar att arbetsgivare i första hand väljer att investera i arbetstagare som har en relativt stark ställning på arbetsplatsen, så som högutbildade. Dessutom är det vanligare att arbetstagare hos stora arbetsgivare får ta del av kompetensutveckling inom anställningen. Utredningens förslag bidrar till att skapa incitament för alla arbetsgivare att investera i alla arbetstagare. Har arbetsgivaren inte tagit sitt ansvar i skäligen utsträckning kan han eller hon efter att en anställning avslutats på grund av arbetsbrist bli skyldig att betala ett skadestånd. Det vill säga, det finns incitament att investera även i de som riskerar att bli uppsagda.

Ökade kostnader för arbetsgivaren kan dock antas minska benägenhet att nyanställa. Särskilt skulle det kunna göra arbetsgivarna mer selektiva vid anställningsbeslutet. Det kan därmed särskilt minska benägenheten att anställa personer vars produktivitet är mer osäker, exempelvis på grund av att de varit utan arbete en längre tid eller saknar erfarenhet från den svenska arbetsmarknaden.

Eftersom utredningens förslag omfattar alla arbetstagare med en sammanlagd anställningstid på minst sex månader innebär det att arbetsgivare också får ett utökat ansvar för kompetensutvecklingen för visstidsanställda. Det innebär alltså att det blir mer kostsamt att anställa på visstid. En konsekvens kan bli att arbetsgivare låter bli att anställa på visstid. Det är i så fall något som kan minska utsatta gruppers möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att förslag som går mot en ökad kostnad att visstidsanställa kompletteras med förslag som medför att kostnaden för att

⁹ van den Berg m.fl. (2020).

tillsvidareanställa minskar. Då kan förslagen sammantaget medföra att fler kan etablera sig mer varaktig på arbetsmarknaden.

En annan möjlig konsekvens är att arbetsgivare som har behov av att bemanna verksamheten med extra personal under en begränsad period kommer att välja att hyra in personal från bemanningsföretag i stället för att anställa på visstid. Å andra sidan, om arbetsgivaren har ett reellt behov av att anställa på visstid under längre tid än sex månader och då också väljer att satsa på kompetensutveckling för dessa arbetstagare, kan incitamenten att tillsvidareanställa dessa arbetstagare öka. Arbetsgivaren kan på så sätt få ta del av den produktivitetssökning som investering i kompetensutveckling antas innebära, under längre tid.

När det gäller skadestånden är det grundläggande syftet att skapa incitament för arbetsgivarna att erbjuda kompetensutveckling inom ramen för anställningen, och därmed att förslaget får genomslag i praktiken. Kostnaden för skadeståndet kan i det enskilda fallet som regel förväntas vara högre än kostnaden för arbetsgivaren att uppfylla sina skyldigheter. På en aggregerad nivå kan dock situationen vara en annan. Arbetsgivaren riskerar enbart att få betala skadeståndet i de fall arbetsgivaren har sagt upp en arbetstagare på grund av arbetsbrist. Eftersom antalet arbetstagare som riskerar att behöva sägas upp på grund av en arbetsbrist sannolikt är betydligt lägre än arbetsgivarens totala antal anställda blir det också sannolikt billigare för arbetsgivaren att betala eventuella skadestånd än att kompetensutveckla hela personalen. Ett sådant beteende kan dock innebära att företaget arbetar upp en skuld, som kan ligga företaget till last vad gäller värderingen av verksamheten. Skulden aktualiseras visserligen enbart vid uppsägningar på grund av arbetsbrist, men risken bör ändå bidra till att skapa incitament för företag att fullfölja sina åtaganden.

Det kan antas vara svårare för stora arbetsgivare att överblicka medarbetarnas kompetensutvecklingsbehov, och det kan bli mycket kostsamt för stora arbetsgivare att kompetensutveckla hela personalen. Det skulle kunna tala för att stora arbetsgivare i lägre grad har incitament att uppfylla sitt ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling. Å andra sidan är risken större att det uppstår omfattande arbetsbrist och att stora varsel och uppsägningar behöver göras. Har arbetsgivaren då inte uppfyllt sitt ansvar risker han eller hon att bli föremål för ett stort antal tvister där skadestånden sammantaget kan bli omfattande. I sammanhanget bör dock nämnas att regleringen

om skadestånd föreslås bli semidispositiv, och att det genom avtal exempelvis finns möjlighet att komma överens om begränsningar i skadestånden vid situationer där ett större antal arbetstagare sägs upp på grund av arbetsbrist.

Mindre arbetsgivare bör lättare kunna överblicka kompetensutvecklingsbehoven hos arbetstagarna, och kan också ha lättare att förutse var i verksamheten en arbetsbrist kan komma att uppstå. Vilket kan tala för att de har incitament att uppfylla sitt ansvar. Å andra sidan kommer mindre arbetsgivare inte kunna drabbas av stora varsel och uppsägningar, och därmed är antal tvister och eventuella skadestånd mer begränsade.

En farhåga som lyfts fram i utredningens arbete är att arbetsgivare vid en arbetsbristsituation alltid kommer att välja att betala skadestånden för att undvika kostsamma tvister. Dock finns det skäl även för arbetstagare att undvika tvister. Exempelvis innebär en tvist som inte faller ut till arbetstagarens fördel att arbetstagaren måste betala rättegångskostnaderna. Därmed bör det finnas en tröskel vad gäller att arbetstagare regelmässigt kommer välja att driva tvist mot arbetsgivaren.

Vidare är utredningens uppfattning att om arbetsmarknadens parter samverkar – på lokal nivå där det finns facklig representation – kring frågor om kompetensutveckling kan det främja ett systematiskt arbete och en gemensam syn kring frågor om utbildning och kompetens. Sannolikt kan ett sådant aktivt lokalt arbete motverka tvister om att arbetsgivaren har underlåtet att kompetensutveckla sin personal.

Förslaget kan påverka förhandlingarna mellan parterna vid en arbetsbristsituation. Regeln kan också ha betydelse vid förhandlingar kring omställningsavtal som inkluderar kompetensutveckling inom anställningen. Anledningen är att kompetensutvecklingsansvaret genom förslaget blir en skyldighet för arbetsgivaren, oavsett om arbetsgivarna får något tillbaka i förhandlingarna. I dag kan ett inslag i avtalen exempelvis vara mindre turordningskretsar. Samtidigt innebär utredningens förslag i andra delar att arbetsgivarnas flexibilitet vid uppsägningar på grund av arbetsbrist ökar.

Utredningens förslag om att arbetsgivare är skyldiga att på begäran av arbetstagare lämna skriftlig information om kompetensutveckling som arbetstagaren genomgått inom ramen för kompetensutvecklingsansvaret och att de är skyldiga att informera arbetstagarorganisatio-

ner om riktlinjerna för arbetet med kompetensutveckling innebär inte i sig någon skyldighet för arbetsgivaren att vidta kompetenshöjande åtgärder. Syftet är att öka arbetstagarnas möjligheter att få sin kompetensutveckling dokumenterad, och att bidra till att ytterligare belysa frågan om medarbetarnas behov av kompetensutveckling. Förslaget kan medföra viss ökad administration för arbetsgivare. Utredningens uppfattning är dock att medarbetares kompetensutveckling bör dokumenteras och diskuteras med arbetstagarorganisationerna i de fall det inte redan görs i dag.

19.4.4 Vika arbetstagare påverkas?

Alla personer med en anställning och som omfattas av anställningskyddslagens reglering omfattas av förslaget. Enligt resonemanget ovan kan arbetstagare hos stora respektive små arbetsgivare påverkas på olika sätt, och möjligen kan arbetstagare hos små arbetsgivare påverkas mer. Dels eftersom dessa arbetsgivare i lägre grad är anslutna till kollektivavtal, dels eftersom kompetensutveckling inom anställningen generellt redan är vanligare hos stora arbetsgivare.

Inom kommuner och regioner samt inom statlig sektor finns redan befintliga avtal som innebär att arbetsgivare sätter av medel till medarbetarnas kompetensutveckling i anställningen. Även inom privat sektor finns kollektivavtal som berör kompetensutveckling. Dessa avtal är vanligen framtagna inom olika branscher och ingår ofta i kollektivavtalet om löner och allmänna anställningsvillkor som en bilaga. I avtalen betonas ofta arbetsgivarens ansvar att genomföra utvecklingsinsatser av personalen samtidigt som den enskilde arbetstagaren också bär ett ansvar för sin egen utveckling.

Konsekvenser för arbetstagare

Kompetensutvecklingen syftar till att stärka arbetstagarnas förutsättningar att vara kvar hos en arbetsgivare vid en arbetsbrist. Detta gäller främst när verksamheter ställer om, snarare än vid neddragningar eller nedläggningar. Vid en neddragning eller nedläggning kommer arbetsgivaren behöva säga upp personer på grund av arbetsbrist oavsett arbetstagarnas kompetens.

Förslaget innebär att en del av ansvaret läggs på arbetstagaren. Om arbetstagaren av någon anledning, som inte bedöms som skälig, väljer att inte delta i kompetensutvecklingsinsatser som arbetsgivaren erbjuder har han eller hon inte heller möjlighet att efter avslutad anställning få ett skadestånd. Arbetstagarnas vilja och motivation att delta i insatser kan antas vara viktiga för att de ska tillgodogöra sig insatserna, och därmed för att arbetsgivaren ska få avkastning på sin investering. Arbetsgivare kommer sannolikt därför i första hand välja att investera i de som vill och är motiverade. Dock kan utredningens förslag förväntas öka arbetsgivares incitament att investera i alla arbetstagare, och inte bara de som de vill behålla i verksamheten.

Det finns stora skillnader mellan olika branscher vad gäller deltagande i vuxenutbildning. Högst är andelarna för anställda inom finans- och försäkringsbranschen samt för de som är verksamma inom utbildningssektorn (se kapitel 12). Lägst är andelarna för anställda inom jordbruk, hotell och restaurang och inom byggindustrin. Det är därför möjligt att utredningens förslag kan få störst betydelse i dessa branscher.

Även om den kompetensutveckling som förslaget omfattar syftar till att arbetstagaren ska kunna vara kvar hos arbetsgivaren vid förändringar i verksamheten, kan den indirekt också bidra till att göra arbetstagaren mer anställningsbar även hos andra arbetsgivare. Det kan alltså medföra att arbetstagare som förlorar jobbet i samband med en arbetsbristsituation är mer rustade för att kunna hitta ett nytt arbete. Om arbetsgivaren inte har tagit sitt ansvar vad avser arbetstagarens kompetensutveckling kan arbetstagaren i stället få ett skadestånd. Skadeståndet kan bidra till en ökad trygghet för arbetstagare som har förlorat jobbet, och som inte fått del av skälig kompetensutveckling inom anställningen.

När det gäller arbetstagare som har haft en visstidsanställning under minst sammanlagt sex månader hos den aktuella arbetsgivaren, är avsikten med förslaget att dessa arbetstagare ska få större möjlighet att ta del av kompetensutvecklande insatser samt kompenseras om de inte får det. Förslaget går på så sätt i riktning mot ett ökat skydd för visstidsanställda genom större möjligheter till kompetensutveckling. Eftersom unga, utrikes födda och kvinnor är överrepresenterade bland de som har en visstidsanställning är det troligt att dessa grupper särskilt kommer att gynnas av förslaget. Om arbetsgivarens efterfrågan på att anställa på viss tid längre än sex

månader minskar, utan att det sker motsvarande ökning av arbetsgivarnas efterfrågan på att tillsvidareanställa, kommer det å andra sidan att särskilt att missgynna dessa grupper. Det är, som nämnts, därför viktigt att förslag som går mot en ökad kostnad att visstidsanställa kompletteras med förslag som medför att kostnaden för att tillsvidareanställa minskar.

En annan möjlig konsekvens av förslaget, som också diskuterades ovan, är att det kan stärka arbetsgivarens incitament för att låta visstidsanställda arbetstagare övergå till tillsvidareanställningar. Har arbetsgivaren investerat i arbetstagarens kompetensutveckling kan det finnas starka skäl för arbetsgivaren att erbjuda arbetstagaren en mer långsiktig anställning med mer fördelaktiga villkor för att på så sätt minska risken att arbetstagaren, efter att hon eller han erhållit kompetensutveckling, lämnar verksamheten för en annan arbetsgivare.

Konsekvenser för de som saknar ett arbete

De som saknar ett arbete påverkas inte direkt av utredningens förslag. Många av de som står utanför är nyanlända och har kort utbildning. Deras kompetens matchar i lägre grad det som efterfrågas av arbetsgivarna. För dessa grupper krävs andra typer av kompetensutvecklingsinsatser. Det finns annars en risk att utredningens förslag innebär att skillnaden mellan de som står utan ett arbete och de som har ett arbete ökar ytterligare. Det vill säga, om de så kallade *insiders* kompetenser stärks kan *outsiders* få svårare att hävda sig i konkurrensen om jobben.

Vidare kan förslaget minska arbetsgivares benägenhet att anställa. Det kan särskilt antas gälla personer som är oprövade på arbetsmarknaden, och där arbetsgivaren upplever en större osäkerhet. Kompetensutvecklingsansvaret gäller även visstidsanställda. Visstidsanställningar fungerar ofta som en språngbräda till mer varaktiga anställningar, särskilt för personer med en svag ställning på arbetsmarknaden. För att undvika negativa effekter vad gäller vissa grupperns möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden föreslår utredningen, vid sidan av att förslagen kompletteras med förslag som medför att risken att tillsvidare anställa minskar, att arbetstagaren ska ha varit anställd hos arbetsgivaren minst sex månader för att ansvaret ska gälla.

19.4.5 Hur påverkas arbetsmarknadens funktionssätt?

Efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft har ökat, och efterfrågan bedöms öka ytterligare framöver. Det är dock omöjligt att med säkerhet kunna förutse vilka specifika förändringar som kommer ske i den svenska ekonomin, eller vilka branscher, regioner eller individer som kommer påverkas. Med utgångspunkt i detta bör inriktningen på politiken för en god anpassningsförmåga vara så generell som möjlig. I en situation med stor osäkerhet är det viktigt att främja rörligheten på arbetsmarknaden. Ett sätt att öka graden av flexibilitet är genom kontinuerlig kompetensutveckling över arbetslivet. Desto mer generell kompetensutvecklingen är, desto större blir flexibiliteten.

Utredningens förslag skapar en hög grad av flexibilitet genom att varken omfattning eller innehåll specificeras närmare, utan det är arbetsgivarnas behov som styr. Dock är utredningens förslag avgränsat till kompetensutveckling som utgår från arbetstagarens grundläggande kvalifikationer och som främst är relevant för den verksamhet där arbetstagaren är anställd. Fokus är alltså inte på insatser som främjar omställning till helt andra arbetsuppgifter eller till arbete hos en annan arbetsgivare. En möjlig konsekvens av kompetensutveckling som är företagsspecifik är att rörligheten på arbetsmarknaden kan minska.

I sammanhanget kan nämnas att det för de som förlorar jobbet redan finns goda möjligheter till omställningsinsatser. Dels täcks stora delar av arbetskraften av omställningsavtal, dels finns arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ofta är inriktade mot bristyrken.

Medarbetares kompetens har blivit allt viktigare för verksamheters produktion och konkurrensförmåga. De empiriska utvärderingar av personalutbildning som finns indikerar att avkastningen av utbildningen på sysselsättning och inkomster är positiv. Studier bekräftar vidare att produktivitetsökningen i företag i hög grad baseras på förändringar på verksamhetsnivå. OECD har i olika sammanhang pekat på att mer än hälften av produktivitetsökningarna hänger samman med förändringar på verksamhetsnivå. Mer specifikt handlar det om en anpassning av kvalifikationer och organisationsformer till nya förutsättningar kopplade till ny teknik.

Sverige är ett av de länder där deltagandet i formellt och icke-formellt lärande är högst. Till skillnad mot i många andra länder saknas dock lagreglerade system som syftar till att uppmuntra till vuxen-

utbildning inom anställningen. Dock finns i andra avseenden välutbyggda utbildnings- och omställningssystem. Förutom det reguljära utbildningssystemet, finns exempelvis de tidigare nämnda omställningsfonderna och arbetsmarknadspolitiken. För arbetstagare som vill utveckla sin kompetens ger studieleighetslagen¹⁰ rätt till tjänstledighet för studier.

Sammantaget bedöms utredningens förslag bidra till att sätta ett större fokus på kompetensutveckling inom anställningen. Kompetensutvecklingen kan därmed komma fler till del. Det bedöms påverka arbetstagarnas produktivitet positivt och därmed även verksamheters utveckling och tillväxt. Möjligen kan förslaget riskera att minska rörligheten på arbetsmarknaden något. Det är därför viktigt att, som utredningens förslår, komplettera med åtgärder som på andra sätt främjar rörligheten på arbetsmarknaden. Förslaget är en viktig pusselbit för att främja lärande under arbetslivet.

19.5 Lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning

19.5.1 Utredningens förslag

Ändringarna i reglerna kring ogiltigförklaring

Utredningen föreslår:

- Att om arbetsgivaren vid tidpunkten för en uppsägning har haft högst 15 arbetstagare som anställningsskyddslagen är tillämplig på ska det inte vara möjligt att ogiltigförklara uppsägningen när yrkandet endast grundas på att den har stått i strid med 7 § anställningsskyddslagen. Det ska i fråga om sådana arbetsgivare inte heller vara möjligt att ogiltigförklara ett avskedande enligt 18 §.

¹⁰ Lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning.

Anställningen bör inte som huvudregel bestå vid ogiltigförklaring av en uppsägning

Utredningen föreslår:

- Att när arbetsgivaren har fler än 15 anställda ska rätten till ogiltigförklaring finnas kvar. Det ska dock läggas på arbetstägaren att ta initiativ till att anställningen består under tvistetiden genom att utverka ett interimistiskt beslut vid domstol. Ett interimistiskt beslut ska förutsätta att arbetstägaren har sannolika skäl för sin talan om ogiltigförklaring. Fackliga förtroendemän ska som huvudregel kvarstå i anställning under tvist om en uppsägnings giltighet enligt 8 § förtroendemannalagen.

Ändrade skadeståndsnivåer

Utredningen föreslår:

- Att för arbetsgivare med högst 15 anställda som har brutit mot anställningsskyddslagen i fall där den föreslagna 35 § första stycket tillämpas, ska skadestånd som avser ersättning för arbetstägarens förlust vid tillämpningen av 38 a § motsvara minst åtta månadslöner.
- Det normerade skadeståndet enligt 39 § anställningsskyddslagen beräknas med utgångspunkt i arbetstägarens sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren när anställningsförhållandet upplöses. Utredningen föreslår att skadeståndsnivåerna i 39 § höjs med två månadslöner. Regeln tillämpas om en arbetsgivare vägrar att rätta sig efter en dom, varigenom en domstol har ogiltigförklarat en uppsägning eller ett avskedande eller har förklarat att en tidsbegränsad anställning ska gälla tills vidare, ska anställningsförhållandet anses som upplöst. Arbetsgivaren ska för sin vägran betala skadestånd till arbetstägaren i enlighet med nivåerna i bestämmelsen.

Alternativa förslag

Alternativa förslag som har diskuterats i kapitel 16 är Uppsägnings-
tvistutredningens förslag i SOU 2012:62 som bland annat innehåller
förslag om i) att begränsa tiden till ett år under vilken en anställning
under pågående tvist ska bestå, ii) att sänka nivån på de normerade
skadestånden för arbetsgivare med färre än 50 anställda och att nivån
sänks ytterligare för var femte anställd som understiger 50, iii) att
arbetsbristuppsägningar inte ska kunna ogiltigförklaras. Vidare har
följande alternativ diskuterats iv) sänkt beviskrav vid den inter-
mistiska prövningen, v) domstolsprövning om det finns förutsätt-
ningar för fortsatt anställning vi) en förändring av tidsfristen så att
kortare preskriptionsregler införs, och vii) sänkta skadestånds-
nivåer.

Förslagen som lades fram i SOU 2012:62 mötte hård kritik från
fackligt håll, som bland annat ansåg att förslagen skulle förändra
styrkeförhållanden mellan parterna och ha en negativ inverkan på
anställningsskyddet. Från arbetsgivarhåll var man mer positiv, även
om de ansåg att förslagen i vissa delar borde ha gått längre.

Sänkta beviskrav iv) och domstolsprövning v) är båda förslag som
skulle kunna försämra förutsägbarheten vad avser arbetsgivarnas
kostnader. Utredningens bedömning är vidare att mycket talar emot
att ytterligare korta preskriptionsreglerna för att minska kostna-
derna för arbetsgivarna. Det är även tveksamt om det är möjligt att
genom förändrade tidsfrister minska handläggningstiderna så pass
mycket att det medför minskade kostnader för arbetsgivarna som är
av betydelse. Dessa mycket begränsade verkningar kan inte uppväga
den risk för rättsförluster som kortade preskriptionstider skulle föra
med sig.

Ett annat alternativ för att uppnå minskade kostnader för arbets-
givare i samband med uppsägningstvister är att sänka skadestånds-
nivåerna vii). Det finns emellertid en risk med kraftigt sänkta skade-
stånd eftersom det kan minska incitamenten för arbetsgivarna att
följa ett domslut som innebär att uppsägningen ska ogiltigförklaras.
Uppsägningstvistutredningen föreslog vidare en differentiering av
nivåerna och att nivåerna borde anpassas till arbetsgivarens storlek
och/eller ekonomiska förutsättningar. Att differentiera nivåerna inne-
bär ett krångligare regelverk och kan också riskera medföra tillväxt-
barriärer. För att undvika tillväxtbarriärer föreslog utredningen en

kontinuerlig sänkning av skadeståndsnivån med avseende på antal anställda. Att anpassa nivåerna efter arbetsgivarnas ekonomiska förutsättningar i stället för antal anställda skulle bättre ställa storleken på sanktionerna i proportion till arbetsgivarnas ekonomiska förutsättningar. Dock har utredningen inte förutsättningar att utreda en sådan utformning närmare. Därför har utredningen valt att föreslå en lösning som är beprövad och som sedan tidigare används inom den arbetsrättsliga lagstiftningen. Det är inom den arbetsrättsliga lagstiftningen vedertaget och allmänt accepterat att antalet arbetstagare används som mått på arbetsgivarens storlek, exempelvis när det gäller anställningsskyddets styrka och rätt till styrelserepresentation för de anställda.

19.5.2 Vad betyder utredningens förslag?

För arbetsgivare med högst 15 arbetstagare ska det enligt utredningens förslag inte vara möjligt att ogiltigförklara uppsägningen när yrkandet endast grundats på att den stått i strid med 7 § anställningsskyddslagen, eller ett avskedande enligt 18 § i samma lag. 7 § anger att en uppsägning från arbetsgivarens sida ska vara sakligt grundad, och 18 § anger att avskedande får ske om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Förslaget innebär att arbetsgivaren vid en felaktig uppsägning inte behöver återta arbetstagaren alternativt betala det normerade skadeståndet. Dock behöver arbetsgivaren fortsatt betala ekonomiskt och allmänt skadestånd till arbetstagaren.

För anställda hos större arbetsgivare föreslås det fortsatt finnas möjlighet att gå till domstol för att få en uppsägning ogiltigförklarad. Större arbetsgivare har rimligtvis bättre förutsättningar att återta en arbetstagare om en uppsägning förklaras ogiltig, alternativt betala det normerade skadeståndet.

Vidare föreslår utredningen att anställningen inte som utgångspunkt ska bestå under tvistetiden, utan domstolen ska på yrkande av arbetstagaren interimistiskt besluta om att arbetstagaren ska kvarstå i anställningen. Detta kan ske om arbetstagaren gör det sannolikt att beslutet om uppsägning eller avskedande är oriktigt. För anställda hos arbetsgivare där det inte är möjligt att få en uppsägning ogiltigförklarad – det vill säga anställda hos arbetsgivare med högst 15 an-

ställda – kommer det dock inte vara möjligt att få ett intermistiskt beslut. Därmed är det inte heller möjligt att få lön under tvistetiden.

Vad gäller ändrade skadeståndsnivåer föreslår utredningen att det ekonomiska skadeståndet som arbetsgivare med högst 15 anställda som minst kan behöva betala ska uppgå till åtta månader. Även fortsättningsvis kommer ersättningen för förlust som avser tid efter anställningens upphörande får bestämmas till högst det belopp som anges i 39 § anställningsskyddslagen. Syftet med att ange en lägsta nivå vad avser det ekonomiska skadeståndet är att det ska vara kostsamt för arbetsgivare som på felaktiga grunder säger upp arbetstagare. Att ange en lägsta nivå bidrar samtidigt till att öka förutsägbarheten vad gäller de kostnader som kan uppstå. Sammantaget är syftet att arbetstagarna fortsatt ska ha ett bra skydd mot godtyckliga uppsägningar, samtidigt som arbetsgivarnas kostnad för uppsägning blir mer förutsägbara och i vissa fall lägre.

För arbetsgivare med fler än 15 anställda höjs de normerade skadestånden med två månadslöner. Utredningen anser att det är viktigt att förslagen sammantaget inte medför att arbetsgivare på lösare grunder oftare tar till uppsägning på grund av den minskade ekonomiska risken. Utredningens förslag innebär något förenklat att kostnaden för arbetsgivaren minskar påtagligt då en uppsägning är saklig, men kan öka något i de fall då arbetsgivaren gör en felaktig uppsägning. Risken för en kostsam tvist bör göra att arbetsgivare inte säger upp personer utan att noga ha bedömt sakomständigheterna och bevisläget. Höga kostnader för att på osaklig grund säga upp en arbetstagare är alltså viktigt för att skydda arbetstagarna mot godtyckliga, eller mindre välöverbädda, uppsägningar.

För att illustrera hur förslagen kan ändra en arbetsgivares kostnad vid uppsägning redovisas ett förenklat exempel för arbetsgivare med högst 15 anställda (tabell 19.2) respektive för arbetsgivare med fler än 15 anställda (tabell 19.3). För att kunna ta fram dessa exempel har några antaganden gjorts. Antagandena är att lönekostnaden för den uppsagda arbetstagaren är 40 000 kronor, anställningstiden är 11 år och uppsägningstiden är 6 månader. Vidare antas att tvistetiden är 17 månader och påbörjas samtidigt som uppsägningstiden påbörjas. Arbetsgivaren ska enligt nuvarande regler normalt betala lön till arbetstagaren under tvistetiden, medan huvudregeln med utredningens förslag är att lön inte utgår under tvistetiden. Lönekostnad under uppsägningstiden har inte inkluderats i beräkningarna i tabell 19.2

och 19.3 då utredningen inte föreslår någon ändring av detta. Dock är lön under uppsägningstiden en del av den kostnad som en uppsägning medför. Ytterligare ett antagande är att det allmänna skadeståndet uppgår till 80 000, och att inget ekonomiskt skadestånd betalas om arbetstagaren får lön under tvistetiden. Om uppsägningen är ogiltig görs antagandet att arbetsgivaren inte tar tillbaka arbetstagaren, utan väljer att betala det normerade skadeståndet. Vidare ska noteras att den förlorande parten i tvisten normalt ska betala både sina egna och motpartens rättegångskostnader. Det är alltså en kostnad som tillkommer utöver eventuella skadestånd. Utredningen föreslår inga förändringar i dessa delar. Tabellerna visar att kostnaden för arbetsgivaren minskar påtagligt i de fall uppsägningen bedöms vara riktig. För små arbetsgivare minskar även kostnaden i de fall uppsägningen bedöms vara felaktig, medan den ökar något för större arbetsgivare. Det blir med andra ord en större skillnad i kostnad mellan de fall där uppsägningen bedöms riktig respektive felaktig.

Tabell 19.2 Kostnader för arbetsgivaren vid uppsägning. Ett exempel

Arbetsgivare med högst 15 anställda

	Giltig uppsägning		Felaktig uppsägning	
	Nuvarande regler	Förslag	Nuvarande regler	Förslag
<u>Kostnader som kan uppstå vid uppsägning</u>				
Lön under tvistetiden (17-6 = 11 månader)	40 000 x 11 = 440 000	0	40 000 x 11 = 440 000	0
<u>Kostnader som kan uppstå genom domslut</u>				
Ekonomiskt skadestånd		0	0*	Min: 320 000 (40 000 x 8) Max: 1 360 000 (40 000 x 34)
Allmänt skadestånd		0	80 000	80 000
Normerat skadestånd		0	40 000 x 32 = 1 280 000	Nej
Totalt kostnad (kr)**	440 000 kr	0 kr	1 800 000 kr	Min: 400 000 kr Max: 1 440 000 kr

Not: *Inget ekonomiskt skadestånd betalas ut under förutsättning att arbetsgivaren betalat ut lön och annan ersättning under tvistetiden.

**Kostnaden för uppsägningstiden motsvarar i exemplet 240 000 kronor, men har inte inkluderats i den totala kostnaden.

Tabell 19.3 Kostnader för arbetsgivaren vid uppsägning. Ett exempel

Arbetsgivare med fler än 15 anställda

<u>Kostnader som kan uppstå vid uppsägning</u>	Giltig uppsägning		Ogiltig uppsägning	
	Nuvarande regler	Förslag	Nuvarande regler	Förslag
Lön under tvistetiden (17-6 = 11 månader)	40 000 x 11 = 440 000	0 eller efter intermistiskt beslut 40 000 x 11 = 440 000	40 000 x 11 = 440 000	0 eller efter intermistiskt beslut 40 000 x 11 = 440 000
<u>Kostnader som kan uppstå genom domslut</u>				
Ekonomiskt skadestånd	0	0	0*	0 eller 440 000**
Allmänt skadestånd	0	0	80 000	80 000
Normerat skadestånd	0	0	40 000 x 32 = 1 280 000	40 000 x 34 = 1 360 000
Totalt kostnad****	440 000 kr	0 kr (eller 440 000 kr om arbetstagaren kvarstår i anställning under tvistetiden efter intermistiskt beslut)	1 800 000 kr	1 880 000 kr***

Not: *Inget ekonomiskt skadestånd betalas ut under förutsättning att arbetsgivaren betalat ut lön och annan ersättning under tvistetiden.

**Kan yrka på lön för tvistetiden om inte lön utgått enligt intermistiskt beslut.

***Arbetstagaren erhåller antingen 440 000 kronor i form av lön under tvistetiden efter intermistiskt beslut *eller* ekonomiskt skadestånd motsvarande samma belopp. Vid beräkningar av den totala kostnaden tas detta belopp bara med en gång.

****Kostnaden för uppsägningstiden motsvarar i exemplet 240 000 kronor, men har inte inkluderats i den totala kostnaden.

Betydelsen av särskilda regler för små arbetsgivare

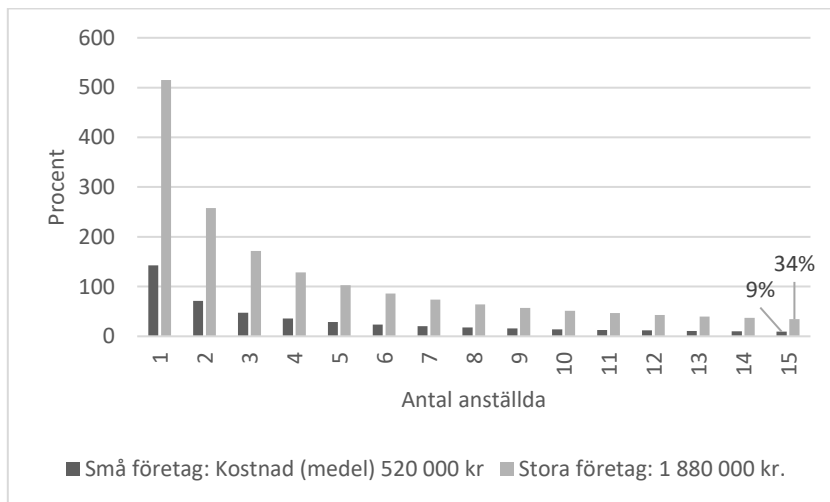
Normerade skadestånd påverkar stora och små arbetsgivare mycket olika om hänsyn tas till arbetsgivares ekonomiska förutsättningar. För att illustrera detta redovisas ett mycket förenklat exempel. Utgångspunkten är att lönesumman per anställda är den samma oavsett antalet anställda hos arbetsgivaren, och att lönesumman per anställd motsvarar den genomsnittliga lönesumman per anställd i

riket (365 000 kronor).¹¹ I övrigt är antagandena desamma som i räkneexemplet ovan.

Figur 19.8 illustrerar hur kostnaden i förhållande till arbetsgivarens totala lönesumma skulle se ut om utredningens förslag för arbetsgivare med mer än 15 anställda även skulle gälla mindre arbetsgivare. Det liknar vad som gäller med dagens reglering. Vidare illustreras kostnaden vad gäller utredningens förslag för arbetsgivare med 15 eller färre anställda. Det framgår utifrån denna förenklade beskrivning att det för små arbetsgivare, som andel av lönesumman, riskerar att bli mycket kostsamt att säga upp en arbetstagare. Det är också tydligt att utredningens förslag påtagligt underlättar för små arbetsgivare jämfört med fallet om samma reglering som för större arbetsgivare skulle gälla.

Figur 19.8 Kostnad för osaklig uppsägning som procent av den totala årliga lönesumman. Ett exempel

Med och utan särreglering för små arbetsgivare



Källa: egna beräkningar.

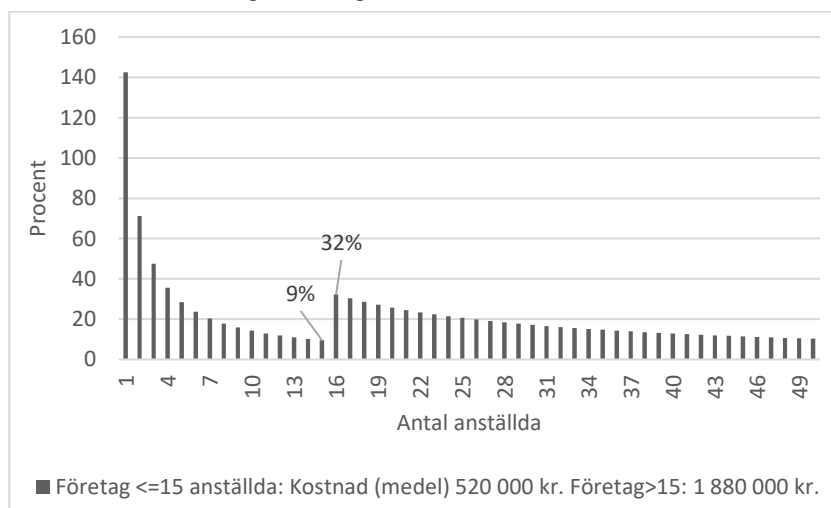
I figur 19.9 illustreras hur kostnaden med utredningens förslag ser ut för arbetsgivare med mellan 1 och 50 anställda. Det vill säga med olika reglering för små och större företag. Kostnaden kommer fortsatt vara proportionellt högre för de allra minsta arbetsgivarna, men

¹¹ www.regionfakta.com Lönesumman gäller uppgifter för 2017.

avtar med arbetsgivarens storlek upp till 15 anställda. För arbetsgivare med 16 eller fler anställda blir kostnaden högre, och avtar sedan igen med arbetsgivarens storlek. För en arbetsgivare med 15 anställda skulle en osaklig uppsägning i det här förenklade exemplet motsvara 9 procent av lönesumman, medan kostnaden för en arbetsgivare med 16 anställda motsvarar 32 procent av lönesumman. Den stora skillnaden i kostnad mellan arbetsgivare med 15 respektive 16 anställda uppstår enbart om arbetsgivaren inte följer domstolens beslut. Det vill säga om en uppsägning ogiltigförklaras men arbetsgivaren väljer att ändå inte ta tillbaka arbetstagaren. Det är enbart i dessa fall de normerade skadestånden aktualiseras. Utredningens bedömning är att något större arbetsgivare bör ha bättre förutsättningar att ta tillbaka en uppsagd arbetstagare i verksamheten. Det bör bidra till att mildra potentiella tröskeeffekter.

Figur 19.9 Kostnad för osaklig uppsägning som procent av den totala årliga lönesumman. Ett exempel

Utredningens förslag



Källa: Egna beräkningar.

19.5.3 Vilka arbetsgivare påverkas?

Alla arbetsgivare omfattas av utredningens förslag, dock gäller förslaget om att ta bort möjligheten till att ogiltigförklara en uppsägning enbart arbetsgivare med högst 15 anställda. Förändringen i

reglering, och därmed i kostnaden, är alltså större för små än för större arbetsgivare.

Utifrån statistiken som redovisades i tidigare avsnitt handlar det om mellan 86 och 93 procent av alla arbetsgivare, vilket motsvarar 300 000 till 324 000 arbetsgivare.

Konsekvenser för arbetsgivare

Att kostnaden för arbetsgivaren att säga upp arbetstagare av personliga skäl när det finns saklig grund blir lägre kan medföra att arbetsgivare i högre grad kan komma att tillämpa regelverket. I dag förekommer det att arbetstagare sägs upp på grund av arbetsbrist när det egentligen handlar om personliga skäl, omkring 45 procent av mindre arbetsgivare uppger att de har gjort så vid något tillfälle.¹²

Det är också vanligt med lösningar där arbetsgivare går med på arbetsbefriad uppsägningstid eller ett avgångsvederlag för att kunna avsluta en anställning. Enligt den kartläggning som gjordes av Uppsägningstvistutredningen (SOU 2012:62) avgörs de allra flesta tvister mellan parterna utan att tvisten förs till domstol, andelen uppskattas till över 90 procent. Utredningens förslag kan förväntas påverka dessa lösningar genom att påverka parternas förhandlingsposition. Exempelvis kan arbetsgivarens förhandlingsposition gentemot arbetstagarerna stärkas genom att anställningen som utgångspunkt inte består under tvistetiden, å andra sidan kan arbetsgivarens position försvagas genom att det normerade skadeståndet höjs.

Vidare kan arbetsgivarens benägenhet att använda det kraftfullare verktyget att avskeda arbetstagarerna minska, eftersom uppsägning och avskedande med utredningens förslag blir mer likvärdiga kostnads- mässigt i den mening att anställningen inte normalt består under tvistetiden.

Användningen av uppsägning av personliga skäl kan alltså förväntas öka, men förslagen förväntas inte medföra att det totala antalet avslutade anställningar ökar nämnvärt. Dels används i dag andra verktyg för att avsluta anställningar, dels är omfattningen av den här typen av avslut av anställningar begränsad.

Ett regelverk som underlättar för arbetsgivaren vid uppsägning av personliga skäl kan generellt förväntas ha liknande effekter som

¹² Statistiken baseras på en undersökning genomförd av Företagarna 2019.

minskade kostnader för uppsägningar på grund av arbetsbrist. Dock visar undersökningar att arbetsgivare ser regelverket vad avser uppsägningar av personliga skäl som ett större hinder än turordningsreglerna. Det indikerar att förändringar i den här delen kan få större betydelse för arbetsgivarnas beteende i vissa avseenden.

Förslagen underlättar för arbetsgivare särskilt när uppsägningen är grundad på personliga skäl, exempelvis vid misskötsamhet från arbetstagarens sida. En arbetstagare som exempelvis på grund av misskötsamhet inte fungerar i verksamheten kan särskilt för små arbetsgivare ha påtagligt negativa effekter på verksamheten. Dels är det ekonomiskt kostsamt, dels kan det exempelvis medföra arbetsmiljöproblem på arbetsplatsen. I dag är det på grund av de höga kostnaderna svårt för arbetsgivare att säga upp en arbetstagare på grund av personliga skäl även om det kan antas finnas saklig grund för uppsägningen. Detta kan i förlängningen hämma utvecklingen och tillväxten för enskilda verksamheter.

Förslaget kan, som redan diskuterats, öka arbetsgivarens benägenhet att rekrytera samt att använda tillsvidareanställningar. Vidare kan det medföra att arbetsgivare blir mer benägna att anställa personer med en osäker produktivitet. Exempelvis personer som varit utan ett arbete en längre tid eller som saknar erfarenhet från den svenska arbetsmarknaden.

19.5.4 Vilka arbetstagare påverkas?

Alla arbetstagare som omfattas av anställningsskyddslagen kommer att omfattas av de föreslagna regelförändringarna. Arbetstagare som arbetar hos arbetsgivare med högst 15 anställda kan förväntas påverkas mest. Utifrån statistiken i föregående avsnitt handlar det om mellan 15 och 22 procent av alla arbetstagare, vilket motsvarar mellan 710 000 och 1 040 000 arbetstagare.

Utredningen känner inte till några undersökningar eller studier som har undersökt om olika grupper av arbetstagare i olika omfattning blir uppsagda av personliga skäl. Om så skulle vara fallet är det rimligt att anta att det är de grupper som oftare blir uppsagda av personliga skäl som påverkas mest av utredningens förslag. Som konstateras ovan kan fler arbetstagare än i dag kunna bli uppsagda av

personliga skäl, vilket inte nödvändigtvis innebär att det totala antalet avslutade anställningar ökar nämnvärt.

Konsekvenser för arbetstagare

Arbetstagare som blir uppsagda av personliga skäl och där uppsägningen är sakligt grundad, det vill säga där arbetsgivaren har rätt, kommer som regel få mindre ekonomisk kompensation än i dag. Förslaget innebär att arbetstagaren som huvudregel inte har rätt till lön under tvistetiden och att arbetstagaren behöver en annan försörjning. Den uppsagda kan hitta ett nytt jobb, få ersättning från akassan eller ansöka om ekonomiskt bistånd. I undantagsfall kan arbetstagare få en karens innan ersättning utgår från arbetslöshetsförsäkringen i samband med uppsägning av personliga skäl (detta beskrivs mer utförligt i kapitel 16). Förslaget kan förväntas minska arbetstagarnas incitament och möjligheter att driva en tvist mot arbetsgivaren. Det kan antas försvaga arbetstagarens förhandlingsposition i förhållande till arbetsgivaren.

Arbetstagare som har blivit uppsagda på osaklig grund och som arbetar hos en arbetsgivare med högst 15 anställda kommer som regel att få lägre ekonomisk kompensation, medan de som arbetar hos en arbetsgivare med 15 eller fler anställda kan få en högre kompensation. För arbetstagare hos små arbetsgivare innebär det att incitamenten att driva en tvist mot arbetsgivaren blir svagare, medan incitamenten kan öka för de som är anställda hos större arbetsgivare. Det kan antas stärka arbetstagarens förhandlingsposition i förhållande till arbetsgivaren.

Det har i utredningens referensgrupp samt i Uppsägningstvistutredningens betänkande (SOU 2012:62) framförts att möjligheten att yrka på ogiltigförklaring av en uppsägning är en förutsättning för att sakliggrundbegreppet ska ha någon reell innebörd. Om så skulle vara fallet skulle skyddet mot godtyckliga uppsägningar för arbetstagare hos små arbetsgivare försämrats med utredningens förslag. Utredningens förslag påverkar dock inte begreppet som sådant, eller det skydd som begreppet uttrycker. Det krävs fortfarande saklig grund för att en arbetsgivare ska kunna säga upp en arbetstagare.

Vissa negativa konsekvenser skulle dock följa av om möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning begränsas eller tas bort. Utred-

ningens uppfattning är dock att arbetstagarens möjligheter till lön och andra anställningsförmåner måste balanseras mot småföretagarnas villkor att bedriva en konkurrenskraftig verksamhet. För arbetstagare hos större arbetsgivare är det möjligt att interimistiskt yrka på att anställningen ska bestå, trots huvudregeln om att arbetstagaren inte ska kvarstå i anställningen under tvistetiden. Därmed kan arbetstagare i vissa fall efter en domstols bedömning även fortsättningsvis få lön under en pågående tvist. För att skydda arbetstagare mot godtyckliga uppsägningar och för att upprätthålla rätts säkerheten är det av stor betydelse att sakliggrundbegreppet beaktas och att arbetsgivaren noggrant överväger sakskälen och bevisläget. Det är därmed av vikt att skadeståndsnivåerna är så pass avskräckande att arbetsgivare avhåller sig ifrån att vidta uppsägningar som saknar saklig grund. Utredningen har föreslagit, utöver förändringarna i möjligheten till ogiltigförklaring, att det normerade skadeståndet enligt 39 § anställningsskyddslagen höjs samt att en lägstanivå för det ekonomiska skadeståndet införs för arbetsgivare med högst 15 arbetstagare. Utöver det ekonomiska skadeståndet tillkommer normalt även allmänt skadestånd och rättegångskostnader.

Konsekvenser för de som saknar ett arbete

Som nämnts är förväntningen att arbetsgivare blir mer benägna att anställa personer som är oprövade på arbetsmarknaden. Arbetsgivare kan också förväntas bli mer benägna att använda tillsvidareanställningar. Förslaget kan alltså bidra till att skapa bättre förutsättningar för personer med en svag förankring på arbetsmarknaden att hitta ett jobb och att få en varaktig anställning. Utredningens förslag innebär vidare av samma anledning att det bör bli lättare för personer som blir av med jobbet att hitta ett nytt. Även möjligheten att hitta ett nytt jobb är en viktig del av individernas anställningsskydd och upplevda trygghet. Studier visar generellt att ett striktare anställningsskydd innebär lägre risk att bli av med jobbet men samtidigt också större svårigheter att hitta ett nytt jobb.

19.5.5 Hur påverkas arbetsmarknadens funktionssätt?

Det finns förhållandevis få tidigare studier som direkt analyserar effekten på sysselsättning och rörlighet av förändrade kostnader för att säga upp arbetstagare. Resultaten från de studier som finns, framför allt för länder i Sydeuropa, indikerar att både nyanställningar och uppsägningar påverkas i viss utsträckning men att effekten på nettoflödena är marginell. Effekterna kan i de här delarna antas likna dem som diskuterats vad gäller utökade undantag från turordningsreglerna.

Förslagen bedöms vara viktiga för enskilda arbetsgivare vad gäller att våga nyanställa och att kunna säga upp personer som exempelvis på grund av misskötsamhet inte fungerar i verksamheten. Förslagen kan också bidra till att öka arbetstagarnas produktivitet. Det kan ha betydelse för företagets konkurrensförmåga och möjligheter att växa. Förslagen bedöms också kunna gynna vissa gruppers möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Vidare bedöms möjligheterna att få en tillsvidareanställning att påverkas positivt.

Vissa av de ovan nämnda effekterna behöver dock, som diskuterats i kapitel 4, inte vara odelat positiva för samhället. Exempelvis kan arbetstagare som egentligen behöver vara frånvarande från arbetet på grund av sjukdom ändå gå till arbetet på grund av en rädsla att bli av med jobbet, vilket kan ha negativ inverkan på arbetstagarnas hälsa på lång sikt.

Något som diskuterades i samband med förslaget om utökade undantag från turordningsreglerna var att olika regler för arbetsgivare av olika storlek riskerar medföra tillväxtbarriärer. Det vill säga arbetsgivare på marginalen kan låta bli att anställa för att undvika att omfattas av det mer kostsamma regelverket. Det är svårt att förutsäga vilket genomslag en potentiell tröskeeffekt kommer få i praktiken. Det beror på hur arbetsgivaren uppfattar skillnaden i kostnad vad avser regleringen för verksamheter av olika storlek. I sammanhanget kan det dock vara viktigt att komma ihåg att det finns relativt få arbetsgivare och arbetstagare inom det aktuella storleksintervallet. Men det kan trots det vara av stor betydelse för enskilda arbetsgivares beslut att växa.

Skillnaden i kostnader mellan små och stora arbetsgivare uppstår, med utredningens förslag, i första hand då domstolen dömer till arbetstagarens fördel i en tvist och då arbetsgivaren inte väljer att följa domstolens beslut. Det vill säga, i de fall arbetsgivaren behöver

betala det normerade skadeståndet. Eftersom skillnaden i reglering blir aktuell främst i dessa specifika fall bedöms den potentiella tillväxtbarriären inte vara lika påtaglig som i fallet med dagens reglering vad gäller undantag från turordningsreglerna, som omfattar alla uppsägningar på grund av arbetsbrist. Utredningen har också valt att föreslå en gräns på 15 anställda, som är högre än gränsen på tio anställda som i dag gäller för tvåundantaget i anställningsskyddslagen. Att sätta gränsen högre bör bidra till mindre tröskeeffekter då något större arbetsgivare bör ha bättre ekonomiska förutsättningar att hantera en tvist, samt att vid en ogiltighet ta tillbaka arbetstagaren.

19.6 Balansen i anställningsskyddet beroende på anställningsform

19.6.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår:

- Att arbetstagare som har en allmän visstidsanställning enligt 5 § 1 anställningsskyddslagen och som på grund av arbetsbrist inte har fått fortsatt anställning har företrädesrätt till återanställning hos arbetsgivaren enligt 25 § om han eller hon har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än nio månader under den senaste treårsperioden (25 b §).
- Att arbetstagare med allmän visstidsanställning som har kvalificerat sig för företrädesrätt till återanställning enligt 25 b § under tiden anställningen pågår har företrädesrätt till lediga tillsvidareanställningar och provanställningar hos arbetsgivaren. Som förutsättning för företrädesrätten gäller att arbetstagaren har anmält intresse av att få en tillsvidareanställning och har tillräckliga kvalifikationer för arbetsuppgifterna i den nya anställningen.

Vissa begränsningar i företrädesrätten bör gälla

- Om arbetsgivaren har flera driftsenheter, ska företrädesrätten gälla anställning inom den enhet där arbetstagaren är sysselsatt i den tidsbegränsade anställningen. Omfattas arbetet i den tidsbegränsade anställningen av ett kollektivavtal som arbetsgivaren

är eller brukar vara bunden av ska företrädesrätten gälla i förhållande till sådant arbete som omfattas av avtalet.

- Företrädesrätten ska inte gälla mot den som har rätt till omplacering enligt 7 § andra stycket eller företrädesrätt enligt 25 eller 25 a § anställningsskyddslagen.

Turordning vid företrädesrätten

- Om flera arbetstagare har företrädesrätt till tillsvidareanställning ska turordningen dem emellan bestämmas med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Arbetstagare med längre anställningstid ska ha företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid ska arbetsgivaren bestämma vilken av arbetstagarna som ska ges företrädesrätt.

Utredningens förslag i andra delar

Utredningens förslag i andra delar antas också påverka balansen i anställningsskydd mellan arbetstagare med olika anställningsvillkor. Det handlar dels om att arbetsgivare ska erbjuda arbetstagare med minst sex månaders sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren möjlighet till kompetensutveckling inom ramen för anställningen, oavsett anställningsform. Dels om bättre förutsättningar för arbetsgivare att anpassa sin verksamhet vid användning av tillsvidareanställningar genom möjligheten till utökade undantag från turordningsreglerna. Även de föreslagna förändringarna vad gäller lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning bör kunna bidra till att minska arbetsgivarnas upplevda risk vad gäller att anställa tillsvidare.

Alternativa förslag

Det har under de senaste åren genomförts en rad ändringar beträffande skyddet för tidsbegränsat anställda. Den 1 maj 2016 gjordes en ändring i regleringen som innebar att en allmän visstidsanställning – som tidigare – övergår i en tillsvidareanställning när den pågått i mer än två år under en femårsperiod, men även om så sker under en

period då arbetstagaren har haft tidsbegränsade anställningar hos arbetsgivaren i form av allmän visstidsanställning, vikariat eller säsongarbete och anställningarna har följt på varandra. En anställning anses ha följt på en annan om den har tillträtts inom sex månader från den föregående anställningens slutdag.

Utredningen för ett hållbart arbetsliv över tid lämnade i sitt slutbetänkande SOU 2019:5 förslag som syftade till att särskilt stärka skyddet för så kallade intermitterent anställda. Utredningen föreslog att en ny 3 a § skulle införas i anställningsskyddslagen, med innebörden att tiden mellan anställningar ska räknas som anställningstid när en arbetstagare har haft fler än två tidsbegränsade anställningar hos samma arbetsgivare under en period av 30 dagar. Utredningen överlämnade betänkandet till ansvarigt statsråd i januari 2019 men det har när detta skrivs, inte remitterats.

Utredningen har också övervägt att se över reglerna om automatisk övergång av vikariat och allmänna visstidsanställningar till en tillsvidareanställning. Som har redogjorts för i kapitel 9 gäller att vikariat och allmänna visstidsanställningar automatiskt övergår i en tillsvidareanställning när de har pågått i sammanlagt två år under en femårsperiod. En möjlighet att stärka tidsbegränsat anställdas skydd skulle kunna vara att förkorta den tid som krävs för en sådan automatisk övergång.

Det kan dock konstateras att reglerna om automatisk övergång av tidsbegränsade anställningar har varit föremål för flera lagstiftningsärenden varav ändringen för att motverka så kallad stapling av tidsbegränsade anställningar på varandra, är en.

Det kan också konstateras att en automatisk övergång av en tidsbegränsad anställning till en tillsvidareanställning kan vara ett trubbigt verktyg för både arbetsgivare och arbetstagare. I princip sker den automatiska övergången oavsett vad parterna i avtalet egentligen från början har avsett eller vill åstadkomma när tidpunkten för övergången inträffar. Det innebär med andra ord att en visstidsanställning (automatiskt) skulle övergå till en tillsvidareanställning även om ingen av parterna önskade det. Det är troligt att detta inte skulle innebära några större praktiska problem. Det skulle dock kunna komma att ställas på sin spets om den tid efter vilken den automatiska övergången sker skulle kortas ned.

Utredningen har därför stannat vid att inte förslå några ändrade regler om när en automatisk övergång av tidsbegränsade anställningar till tillsvidareanställningar.

19.6.2 Vad betyder utredningens förslag

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska beakta att tillsvidareanställningar fortsatt ska vara huvudregeln på den svenska arbetsmarknaden samtidigt som olika former av tidsbegränsade anställningar spelar en viktig roll för arbetsgivare som är i tillfälligt behov av arbetskraft och när en arbetsgivare behöver ersätta tillfälligt frånvarande personal. Dessutom framgår av kommittédirektiven att visstidsanställningar kan vara en väg in på arbetsmarknaden, särskilt för grupper som i dag står långt ifrån arbetsmarknaden, till exempel unga och nyanlända.

Utredningens förslag i denna del innebär att den sammanlagda anställningstiden som krävs för att en arbetstagare med allmän visstidsanställning har företrädesrätt till återanställning kortas. Enligt förslaget gäller att arbetstagaren ska ha varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än nio månader under den senaste treårsperioden, i stället för tolv månader som gäller i dag.

Vidare föreslår utredningen en företrädesrätt till tillsvidareanställning för arbetstagare med en allmän visstidsanställning som gäller parallellt med reglerna om företrädesrätt till återanställning enligt 25 och 25 a § anställningsskyddslagen. Genom en sådan reglering ges arbetstagare med en allmän visstidsanställning som vill ha en tillsvidareanställning redan under pågående anställning företräde till sådan anställning när arbetsgivaren står inför att nyanställa personal. Förslagen innebär att arbetstagaren redan innan den allmänna visstidsanställningen har löpt ut kan få en rätt att erbjudas en annan anställning hos arbetsgivaren. Som förutsättning för företrädesrätten gäller att arbetstagaren har anmält intresse och har tillräckliga kvalifikationer för arbetsuppgifterna i den nya anställningen. Enligt utredningens uppfattning skulle en sådan ordning förbättra skyddet för arbetstagare med allmän visstidsanställning och ge arbetstagaren en starkare anknytning till arbetsgivaren jämfört med i dag.

Företrädesrätten i de ovan beskrivna fallen aktualiseras först när arbetsgivaren faktiskt står inför att en person ska nyanställas i verk-

samheten. Företrädesrätten till tillsvidareanställning ska dock inte gälla mot den som har rätt till omplacering enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen, eller företrädesrätt enligt 25 eller 25 a § samma lag. Enligt 7 § har en tillsvidareanställd arbetstagar rätt till omplacering om han eller hon riskerar att sägas upp på grund av arbetsbrist. Enligt 25 § anställningsskyddslagen har både tidsbegränsat anställda och tillsvidareanställda arbetstagar en företrädesrätt till återanställning hos arbetsgivaren om han eller hon har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än tolv månader under de senaste tre åren. Företrädesrätten gäller både i förhållande till tidsbegränsade anställningar och tillsvidareanställningar där arbetsgivaren står inför att nyanställa personal. Enligt 25 a § anställningsskyddslagen har en deltidsanställd arbetstagar under vissa förutsättningar företrädesrätt till en anställning med högre sysselsättningsgrad hos arbetsgivaren.

Syftet med förslagen är alltså sammanfattningsvis dels att för arbetstagar med allmän visstidsanställning korta tiden att kvalificera sig för rätten till återanställning, dels att ge arbetstagar med en allmän visstidsanställning företrädesrätt till lediga anställningar också under tiden anställningen pågår. Avsikten med förslagen i denna del är att de ska bidra till att öka övergångarna till tillsvidareanställningar.

Utredningens förslag i andra delar

Andra delar av utredningens förslag kommer direkt, eller indirekt, också att påverka balansen i anställningsskyddet för arbetstagar med olika anställningsvillkor. Ett utökat undantaget från turordningsreglerna, samt minskade kostnader vid uppsägningar i de fall de bedöms vara sakligt grundade leder sannolikt till att risken förknippad med att anställa tillsvidare minskar. Om en arbetsbrist-situation uppkommer får arbetsgivare, genom det utökade undantaget, större möjlighet att bestämma vilka arbetstagar som ska vara kvar i verksamheten. Genom utredningens förslag blir kostnaden för arbetsgivaren lägre och mer förutsägbar om det uppstår en situation som innebär stora svårigheter för arbetsgivaren att behålla en viss arbetstagar i organisationen.

Allt annat lika skulle dessa förändringar i sig medföra förändringar i anställningsskyddet för arbetstagare med en tillsvidareanställning. Arbetstagare med en visstidsanställning påverkas inte av någon av de ovan föreslagna förändringarna då andra regler gäller för uppsägning av arbetstagare med en tidsbegränsad anställning. Det är dock viktigt att komma ihåg att förändringarna som påverkar tillsvidareanställda inte kommer att påverka alla anställda. Som diskuteras ovan kommer en lång anställningstid även fortsättningsvis att utgöra ett skydd vid uppsägningar på grund av arbetsbrist i de fall många arbetstagare omfattas av turordningen.

Även de föreslagna förändringarna vad gäller kostnader för uppsägning kommer bara ha en reell effekt för de individer som hamnar i en tvist med en arbetsgivare. Det är dock möjligt att de föreslagna ändringarna i denna del kommer att minska arbetstgares benägenhet att ifrågasätta det sakliga i en uppsägning. Sammantaget är det dock rimligt att anta att de föreslagna ändringarna i dessa delar ökar arbetsgivarnas benägenhet att tillsvidareanställa arbetstagare.

Utredningen föreslår även förändringar som mer direkt kan förväntas påverka anställningsskyddet för visstidsanställda arbetstagare. För det första omfattar förslaget med ett i lag reglerat arbetsgivaransvar för kompetensutveckling arbetstagare med minst sex månaders sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren. Det innebär att arbetstagare med en längre visstidsanställning, till exempel vikariat eller allmän visstidsanställning, har samma rätt till kompetensutveckling som tillsvidareanställda arbetstagare. Men det innebär också att visstidsanställda med flera korta anställningsperioder – sammanlagt minst sex månaders anställningstid – har rätt till kompetensutveckling. Förslaget innebär också att visstidsanställda som uppfyller kravet på minst sex månaders anställningstid och som inte får fortsatt anställning på grund av arbetsbrist, har möjlighet att föra talan om skadestånd efter att den tidsbegränsade anställningen har upphört. Detta skadestånd skulle uppgå till två månadslöner för arbetstagare med kortare anställningstid än fem år. Detta är en stor förändring från dagens situation där visstidsanställda i regel inte tar del av kompetensutvecklande insatser inom ramen för anställningen i samma utsträckning som tillsvidareanställda.

Olika tidsfrister

Utredningens förslag i olika delar behandlar olika tidsfrister. De tidsfrister som är aktuella är:

- Företrädesrätt till återanställning gäller generellt för en sammanlagd anställningstid på tolv månader inom en treårsperiod, men föreslås kortas till nio månader inom en treårsperiod för de med *allmän visstidsanställning*.
- Företrädesrätt till tillsvidareanställning för de med en allmän visstidsanställning gäller för de med minst nio månaders sammanlagd anställningstid inom en treårsperiod.
- Förslaget om arbetsgivares kompetensutvecklingsansvar gäller för de med en sammanlagd anställningstid om minst sex månader, oavsett anställningsform.

19.6.3 Vilka arbetsgivare påverkas?

Alla arbetsgivare omfattas av förslaget. Regleringen föreslås dock vara huvudsakligen semidispositiv, vilket innebär att den går att avvika från genom kollektivavtal. Det är i dag främst små arbetsgivare som inte är anslutna till kollektivavtal och därmed kan regleringen som utgångspunkt förväntas få störst genomslag för små arbetsgivare.

Generellt kan sägas att det i första hand är arbetsgivare som i hög utsträckning använder sig av visstidsanställningar, och då i synnerhet allmänna visstidsanställningar, som kommer att påverkas av förslaget i denna del. Genomgången av tidigare studier som presenterades i kapitel 10 visar att förekomsten av visstidsanställningar skiljer sig åt mellan sektorer och branscher. Här framkommer exempelvis att andelen visstidsanställda inom sektorn ”kultur, nöje och fritid” var 45 procent, inom restaurang 43 procent och inom ”vård och omsorg” 22 procent. Detta kan jämföras med andelen visstidsanställda inom tillverknings- och byggindustrierna som var 9 respektive 8 procent (Svenskt Näringsliv och LO 2016). Inom branscher där det är mindre vanligt med visstidsanställningar kan det i vissa fall vara vanligare att hyra in personal från bemanningsföretag för att

möta kortsiktiga variationer i efterfrågan eller för att ersätta tillsvidareanställd personal som är tillfälligt frånvarande.

Statistiken ovan avser visstidsanställningar generellt men det har visat sig vara svårt att få information kring hur förekomsten just av allmänna visstidsanställningar varierar mellan branscher. Det är dock rimligt att anta att allmänna visstidsanställningar framför allt förekommer i de branscher där visstidsanställningar är vanliga.

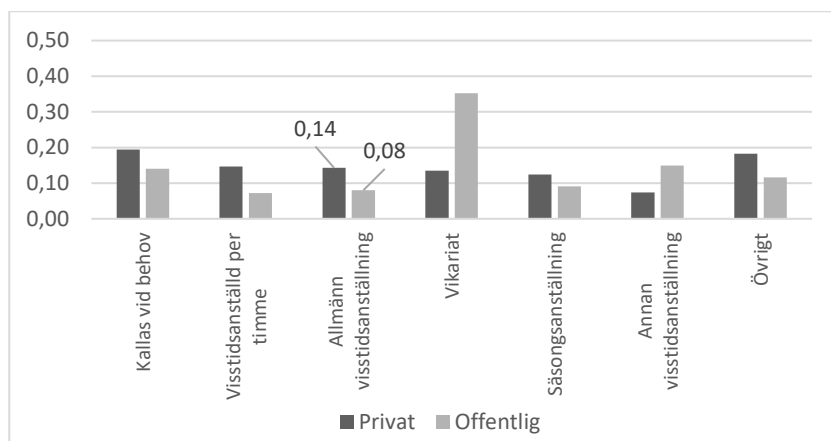
En förklaring till att det är svårt att få information om förekomsten av allmänna visstidsanställningar specifikt är att det finns en diskrepans mellan definition av visstidsanställningar som finns i anställningsskyddslagen (vikariat, allmän visstidsanställning säsongarbete och provanställning) och de former av tillfälliga anställningar som finns med i arbetskraftsundersökningen (AKU). Många arbetstagare är visstidsanställda med stöd av speciallagstiftning, till exempel inom högskolesektorn, och många kollektivavtal har en uttömmande reglering av olika former av visstidsanställningar. Kommunal skriver i en rapport från 2016 att tim- och behovsanställningar i juridisk mening nästan uteslutande är allmänna visstidsanställningar. Trots det tycks det vara många av de som intervjuas i AKU och är visstidsanställda, som uppger att de är behovs- eller timanställda. Relativt få uppger att de har en allmän visstidsanställning. Det framkommer också av statistik som presenteras i en rapport från Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2017, och som baseras på AKU, att strax över 8 procent av de med tillfälliga anställningar 2015 uppgav att de hade en allmän visstidsanställning. I samma undersökning uppgav 25 procent att de var anställda per timme med överenskommet schema för viss tid och 16 procent uppgav att de kallas vid behov. Det är därför svårt att veta exakt hur många av de visstidsanställda som kommer att omfattas av en lagändring som uttryckligen kommer att gälla just de med allmän visstidsanställning. Det är dock troligt att det är fler arbetstagare som kommer att omfattas än vad som framkommer av statistiken i AKU.

Med hänsyn taget till dessa begränsningar av statistiken kan det ändå vara intressant att se hur förekomsten av olika typer av visstidsanställningar skiljer sig åt mellan olika sektorer. Enligt en undersökning som genomfördes av Svenskt Näringsliv och LO 2015 utgjorde allmänna visstidsanställningar 14 procent av alla visstidsanställningar inom privat sektor, motsvarande siffra inom offentlig sektor är 8 procent (figur 19.10). Dessa andelar baseras alltså på in-

formation där respondenterna själva uppger vilken form av anställning de har.

Figur 19.10 Visstidsanställda arbetare som inte var heltidsstuderande

Typ av visstidsanställning efter sektor, 2015



Not: Undersökningen genomfördes som en enkätundersökning med ett urval om 25 014 personer i åldern 20–64 år dragna från Registret över totalbefolkningen (RTB). Undersökningen pågick från augusti till oktober 2015. Kategorin övrigt inkluderar provanställning, projektanställning, vet ej, och uppgift saknas.

Källa: Svenskt näringsliv/L0/SCB (2016).

Konsekvenser för arbetsgivare

De ovan beskrivna förslagen går i riktning mot att det blir mer kostsamt för arbetsgivare att anställa arbetstagare på allmän visstid. Dels genom det utökade kompetensutvecklingsansvaret även för denna grupp av arbetstagare (som diskuteras mer utförligt i avsnitt 19.4), dels genom skyldigheten att ge de med allmän visstidsanställning företräde till tillsvidareanställningar hos arbetsgivaren. Förkortning av tiden för att kvalificera sig för rätt till återanställning från tolv till nio månader påverkar också. Införandet av nya och förändrade tidsfrister kan antas medföra ökade kostnader av två skäl. För det första kan det antas medföra restriktioner kring vad arbetsgivare har möjlighet att göra vad gäller allmänna visstidsanställningar – har kvalifikationstiden passerat har arbetsgivaren vissa skyldigheter och arbetstagaren vissa rättigheter. För det andra kan förändringarna, i alla fall initialt, antas medföra ökade administrativa kostnader. Nedan diskuteras dessa olika typer av konsekvenser i tur och ordning.

Utifrån vad som har framkommit i tidigare forskning kan sägas att de föreslagna ändringarna möjligen kan innebära att arbetsgivarernas efterfrågan på allmänna visstidsanställningar kan minska. Förhoppningen är att detta ska kompenseras för genom att arbetstagare i stället blir mer benägna att tillsvidareanställa då kostnaden för att göra det – med utredningens förslag – förväntas bli lägre. Det är dock osäkert om detta kommer att ske. En möjlighet är att arbetsgivare i stället låter bli att anställa helt och hållet och en konsekvens kan då bli att den totala sysselsättningen påverkas negativt.

En annan möjlighet är att arbetsgivare i stället för allmänna visstidsanställningar kommer att ha fler korta behovs- och timanställningar där den sammanlagda anställningstiden understiger nio månader. Arbetstagare med dessa anställningsformer omfattas inte av företrädesrätten och om en arbetstagare dessutom har anlitats kortare tid än sammanlagt sex månader omfattas de inte heller av arbetsgivarens föreslagna ansvar för kompetensutveckling. Ytterligare en möjlighet är att arbetsgivare i högre utsträckning kommer att använda sig av allmänna visstidsanställningar som är kortare än nio månader, det vill säga, att anställningen avslutas precis innan företrädesrätten inträffar.

Som nämndes ovan kan införandet av nya, samt förändrade, kvalifikationstider, i alla fall initialt, leda till en ökad administrativ börda för arbetsgivare. Med kvalifikationstid avses här att arbetstagare får vissa rättigheter efter att en viss tid har passerat. Redan i dag finns olika sådana tidsgränser som arbetsgivaren behöver hålla reda på. Införandet av ytterligare kvalifikationstider samt ändringar av befintliga kvalifikationstider riskerar att, åtminstone i ett första skede, leda till en något större administrativ börda för arbetsgivare. Om arbetsgivare ”missar” nya eller förändrade kvalifikationstider kan det leda till att icke-avsedda nyanställningar behöver ske vilket i förlängningen kan innebära ökade kostnader för arbetsgivaren.

Det som talar emot att detta i praktiken skulle vara ett stort problem är att arbetsgivare redan i dag har flera olika tidsfrister att förhålla sig till och att arbetsgivare i många fall med teknikens hjälp kan hålla ordning på detta. Problemen med nya och ändrade tidsfrister kan därmed förväntas ha störst effekter kort efter införandet. Arbetsgivare kan dock förväntas kunna anpassa sig relativt snabbt till de nya förutsättningarna.

Det finns generellt lite forskning kring hur ett mindre strikt anställningsskydd för tillsvidareanställda, samtidigt som arbetsgivarens kostnader för att anställda på visstid ökar, påverkar sysselsättningen. De flesta tidigare studier på området har studerat effekterna av att göra det lättare för företag att anställa på visstid samtidigt som det är fortsatt kostsamt att tillsvidareanställda arbetstagare. Resultatet av dessa studier visar dels att ett starkt anställningsskydd för tillsvidareanställda ökar efterfrågan på visstidsanställningar, dels att förändringar i regelverket som gör det lättare för företag att ha visstidsanställda ökar förekomsten av dessa anställningar. Även om studier alltså tyder på att utredningens förslag skulle kunna leda till att förekomsten av tillsvidareanställningar ökar samtidigt som förekomsten av visstidsanställningar minskar, är det svårt att på förhand helt säkert bedöma om så blir fallet.

19.6.4 Vilka arbetstagare påverkas?

Undersökningar indikerar att omkring 16 procent av arbetskraften har en visstidsanställning men att det finns stora variationer mellan olika grupper. Exempelvis har utrikes födda, och då i synnerhet de som har kommit som flykting- och anhöriginvandrare, en visstidsanställning i högre utsträckning än infödda, kvinnor i högre utsträckning än män, och unga i högre utsträckning än andra åldersgrupper. I en rapport från SCB, baserad på AKU, framkommer att drygt 30 procent av flykting- och anhöriginvandrare som var anställda 2018 hade en tidsbegränsad anställning. Motsvarande andel bland övriga utrikes födda var knappt 20 procent och bland inrikes födda var andelen strax över 10 procent (SCB 2019).

Som diskuterades ovan är det svårt att hitta statistik över hur många arbetstagare som har en allmän visstidsanställning. Eftersom allmän visstidsanställning ingår i den större gruppen av visstidsanställningar är en utgångspunkt att grupper som är överrepresenterade bland de med visstidsanställningar också är överrepresenterade bland de med allmän visstidsanställning. Frågan är dock om det finns skillnader inom gruppen visstidsanställda. Arbetsmarknadsekonomiska rådet diskuterade i sin rapport från 2017 huruvida förekomsten av olika typer av visstidsanställningar, enligt vad som har uppgetts i AKU, skiljer sig mellan inrikes och utrikes födda. De finner att tim-

och behovsanställningar är något vanligare bland utrikes födda än bland inrikes födda (43,5 procent respektive 40,8 procent). De finner vidare att det i princip inte finns några skillnader mellan inrikes och utrikes födda vad gäller andelen av visstidsanställda som har allmän visstidsanställning.

För att diskutera konsekvenserna av utredningens förslag i denna del kan det vara intressant att känna till en del kring längden på visstidsanställningarna. Utredningen föreslår att arbetstagare ska kvalificera sig för rätten till återanställning och företrädesrätt till lediga tillsvidareanställningar hos arbetsgivaren, efter att de har varit anställda hos arbetsgivaren i minst nio månader. Frågan är alltså hur vanligt det är i dag med kortare visstidsanställningar och hur vanligt det är med visstidsanställningar som sträcker sig längre än nio månader. Statistiken kring anställningarnas längd är begränsad. I en undersökning genomförd av SCB 2014 ställdes frågan om anställningens längd hos en och samma arbetsgivare till ett urval av visstidsanställda (SCB 2015). Här framkom att drygt 70 procent av de visstidsanställda, vilket motsvarar 390 000 arbetstagare, haft sin anställning hos samma arbetsgivare i mindre än två år. Knappt 50 procent, eller 265 000 personer, av de visstidsanställda uppger att de har haft flera anställningar hos samma arbetsgivare. Omkring 20 procent har haft flera anställningar med uppehåll emellan medan omkring 30 procent har haft flera visstidsanställningar utan uppehåll.

I en partsgemensam rapport av Svenskt Näringsliv och LO redovisas längden på kontraktet bland visstidsanställda som inte var heltidsstuderande.¹³ Inom privat sektor hade 12 procent ett kontrakt som sträckte sig under kortare tid än 1 månad, 47 procent hade ett kontrakt som gällde under 1–12 månader och drygt 10 procent hade ett kontrakt som varade i mer än 1 år. Det framkommer också att nästan 25 procent av respondenterna inte vet över hur lång tid deras nuvarande kontrakt sträcker sig. När kontraktslängden presenteras för olika sektorer framkommer att hela 46 procent av visstidsanställda inom hotell och restaurang uppger att de inte känner till längden på kontrakten. Dessa resultat tyder alltså på att det är svårt

¹³ Statistiska Centralbyrån (SCB) har på uppdrag av Svenskt Näringsliv och LO genomfört en undersökning som syftade till att öka kunskapen om de visstidsanställdas arbetsvillkor. Undersökningen genomfördes som en enkätundersökning med ett urval om 25 014 personer i åldern 20–64 år dragna från Registret över totalbefolkningen (RTB). Undersökningen pågick från augusti till oktober 2015. Enkäten besvarades av 9 007 personer vilket motsvarar en svarsfrekvens på drygt 36 procent.

att göra en bedömning av hur långa anställningar som visstidsanställda faktiskt har. Det är därmed svårt att utifrån befintlig statistik göra en uppskattning kring hur många visstidsanställda arbetstagare som kommer att påverkas av förslaget i denna del.

Konsekvenser för arbetstagare

Det är troligt att utredningens förslag kommer att påverka olika arbetstagare på olika sätt. För enskilda individer kan alltså de föreslagna förändringarna komma att ha stor betydelse. I tidigare avsnitt framfördes argument för att äldre arbetstagare och arbetstagare med lång anställningstid riskerar att sägas upp i högre utsträckning jämfört med i dag. Det finns därmed en risk för ökad arbetslöshet i gruppen. Å andra sidan finns det skäl att tro att fler personer med liten eller ingen erfarenhet från svensk arbetsmarknad kan komma att få ett jobb. När det gäller personer med en allmän visstidsanställning som varat under minst nio månader är avsikten med förslaget i denna del att dessa arbetstagare får företräde till lediga tillsvidareanställningar hos arbetsgivare. Dessutom föreslås att tiden för att kvalificera sig för företrädesrätt till återanställning kortas från tolv till nio månader. Förslagen går i riktning mot ett ökat skydd för de med allmän visstidsanställning genom en ökad möjlighet att övergå till en tillsvidareanställning.

Det framkommer av litteraturgenomgången i kapitel 10 att det finns stora skillnader i förekomsten av visstidsanställningar mellan olika sektorer och branscher och mellan olika grupper. Detta medför att olika grupper av arbetstagare kommer att påverkas i olika utsträckning av de föreslagna ändringarna. Som nämnts tidigare är unga, utrikes födda och kvinnor överrepresenterade bland dem med en visstidsanställning.¹⁴ Dessa grupper kan gynnas med de föreslagna ändringarna om övergångarna till tillsvidareanställningar ökar. De kan dock missgynnas om efterfrågan på visstidsanställningar generellt går ner utan att det sker motsvarande ökning av arbetsgivarnas efterfrågan på att tillsvidareanställa.

Efter att lagändringen genomförts finns det en risk att arbetsgivare anpassar sitt beteende till det nya regelverket på ett sådant sätt

¹⁴ Det är svårt att från statistiken utläsa om dessa grupper också är överrepresenterade bland de som har allmän visstidsanställning.

att deras efterfrågan på att anställa på allmän visstid minskar. Frågan är då om de minskade kostnaderna för att tillsvidareanställa arbetstagare är tillräckligt stora för att arbetsgivarna ska välja denna anställningsform i stället för att använda sig av allmän visstid. Avsikten med utredningens förslag i de olika delarna är att det ska leda till att fler arbetstagare får en tillsvidareanställning och att färre får en visstidsanställning utan att det har en negativ inverkan på den totala sysselsättningen. Att föreslå förändringar som både leder till ett bättre anställningsskydd för visstidsanställda samtidigt som arbetsgivarnas efterfrågan på denna anställningsform inte minskar torde vara svårt.

Om utredningens förslag sammantaget leder till en stärkt ställning för de som i dag har en visstidsanställning är det troligt att det har en gynnsam inverkan på dessa gruppers ställning på arbetsmarknaden. Om utredningens förslag snarare tenderar att leda till en minskad efterfrågan på visstidsanställningar finns det en risk att sysselsättningen i dessa grupper påverkas negativt. Det är därför viktigt att förslagen kompletteras med förslag som ökar arbetsgivares benägenhet att använda tillsvidareanställningar.

19.6.5 Hur påverkas arbetsmarknadens funktionssätt?

Ett av skälen till att Sverige skiljer sig i en internationell jämförelse vad gäller anställningsskyddet för visstidsanställda är att arbetsgivare är mer fria att använda visstidsanställningar i den utsträckning de så önskar. Som framgick av den internationella jämförelsen i kapitel 11 behöver inte arbetsgivarna ange något skäl till att de önskar inrätta en allmän visstidsanställning. I många andra länder krävs särskilda skäl för att arbetsgivaren ska kunna anställa på visstid. Även möjligheten för arbetsgivare att stapla olika typer av visstidsanställningar på varandra utan att det övergår till en fast anställning ligger till grund för bedömningen att anställningsskyddet för visstidsanställda är relativt svagt. Också det faktum att begränsningarna är få vad gäller möjligheten att hyra in personal från bemanningsföretag påverkar bedömningen av Sverige som ett land med ett relativt svagt skydd för visstidsanställda.

I litteraturen har det diskuterats huruvida det är en lättare väg att gå politiskt att göra det enklare och mindre kostsamt för arbets-

givare att använda visstidsanställningar i stället för att luckra upp anställningsskyddet för tillsvidareanställda. Utredningens direktiv går snarare i motsatt riktning genom att föreslå minskade kostnader för att tillsvidareanställda tillsammans med ökade kostnader för att anställa på visstid. Utredningen har tolkat direktiven som att en målsättning med förändringar av arbetsrätten är att incitamenten för arbetsgivaren att tillsvidareanställa medarbetare ska stärkas samtidigt som incitamenten att anställa på visstid ska minska.

Ur ett arbetsgivarperspektiv är möjligheten att anställa på visstid, men även att hyra in personal från bemanningsföretag, viktig för att uppnå flexibilitet i organisationen och för att snabbt kunna anpassa personalstyrkan efter variationer i efterfrågan. Det är möjligt att utredningens förslag vad gäller möjlighet till kompetensutvecklande insatser, eventuellt skadestånd då arbetsgivare inte uppfyllt sitt ansvar gällande kompetensutveckling samt företrädesrätten till en tillsvidareanställning hos arbetsgivaren, minskar visstidsanställningarnas betydelse för att skapa flexibilitet i organisationen. Samtidigt innebär utredningens förslag vad gäller utökat undantag från turordningsreglerna samt minskade kostnader vid uppsägning att det kommer att göra det lättare och mindre kostsamt för framför allt mindre arbetsgivare att anpassa storleken och sammansättningen på den tillsvidareanställda personalstyrkan.

Referenser

- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), "Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Tudelningen på arbetsmarknaden."
- van den Berg, G., Dauth, C., Homrighausen, P. och Stephan, G. (2020), "Informing employees in small and medium sized firms about training. Results of a randomized field experiment", IFAU Working Paper 2020:3.
- Företagarna (2019), "När arbetsrätt blir fel – företagens syn på LAS".
- Jans, A. (2009), "Konsekvenser av varsel och uppsägningar", Working paper 2009:3; Arbetsförmedlingen.
- Kommunal (2016), "Status: Prekär. En rapport om tidsbegränsat anställda". Kommunal.
- SCB (2015), "Utvecklingen av tidsbegränsat anställda", Statistiska meddelanden AM 110 SM 1501.
- SCB (2019), "Arbetsmarknadssituationen för flyktingar och flyktinganhöriga 2010–2018", Statistiska meddelanden AM 110 SM 1901.
- SOU 2012:62, "Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare".
- SOU 2019:5, "Tid för trygghet".
- Svenskt Näringsliv och LO (2016), "Tidsbegränsade anställningar på svensk arbetsmarknad – en kartläggning av förekomsten, behoven och hur de används".

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd

2 §

Om det i en annan lag eller i en förordning som har meddelats med stöd av en lag finns särskilda föreskrifter som avviker från denna lag, ska dessa föreskrifter gälla.

Ett avtal är ogiltigt i den mån det upphäver eller inskränker arbetstagarnas rättigheter enligt denna lag.

Genom ett kollektivavtal får det göras avvikelser från 5–6, 21 a, 22–22 e, 25–27, 33 d och 38 b §§. Om avtalet inte har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation, krävs dock att det mellan parterna i andra frågor gäller ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en sådan organisation eller att ett sådant kollektivavtal tillfälligt inte gäller. Under samma förutsättning är det också tillåtet att genom ett kollektivavtal bestämma den närmare beräkningen av förmåner som avses i 12 §.

Genom ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får det även göras avvikelser från 4 a, 11, 15, 21, 28, 32, 33 a, 33 b, 40 och 41 §§. Det är också tillåtet att genom ett sådant kollektivavtal göra avvikelser

1. från 6 b–6 e §§ under förutsättning att avtalet inte innebär att mindre förmånliga regler ska tillämpas för arbetstagarna än som följer av

– rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1794, eller

– rådets direktiv 91/533/EEG av den 14 oktober 1991 om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet, i den ursprungliga lydelsen,

2. från 30 a §, när det gäller besked enligt 15 §,

3. från 30, 30 a och 31 §§, när det gäller den lokala arbetstagarorganisationens rättigheter, och

4. från 4 § andra stycket när det gäller hur ett anställningsavtal som gäller tills vidare kan upphöra vid den tidpunkt som anges i 32 a §.

Avtal om avvikelser från 21 § får träffas även utanför kollektivavtalsförhållanden, om avtalet innebär att kollektivavtal som med stöd av fjärde stycket har träffats för verksamhetsområdet ska tillämpas.

En arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal enligt tredje eller fjärde stycket får tillämpa avtalet även på arbetstagare som inte är medlemmar av den avtalsslutande arbetstagarorganisationen men sysselsätts i arbete som avses med avtalet.

Paragrafens *tredje stycke* har ändrats som en följd av att turordningsreglerna har ändrats och fått en ny lagteknisk utformning. Undantag från lagens nya turordningsbestämmelser kan göras under samma förutsättningar som undantag i dag får göras genom kollektivavtal.

Under samma förutsättningar får avvikelser genom kollektivavtal göras från de nya bestämmelserna i 21 a § om arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar och från den föreslagna 38 b § om skadestånd, när arbetsgivaren har satt 21 a § åt sidan.

Utan att någon ändring av 2 § har behövt ske får avvikelser genom kollektivavtal alltså ske i fråga om kvalifikationstiden för företrädesrätten till återanställning för allmänt visstidsanställda samt från den nya företrädesrätten till tillsvidareanställning för arbetstagare med allmän visstidsanställning i 25 b respektive 25 c §, under samma förutsättningar som gäller övriga bestämmelser om företrädesrätt.

Förslagen behandlas i avsnitt 14.7, 15.6.8, 17.2.3 och 17.2.4.

3 §

Vid tillämpning av 5 a, 11, 15, 21 a, 22 d, 25, 25 b, 25 c, 26, 38 b och 39 §§ gäller följande särskilda bestämmelser om beräkning av anställningstid:

1. En arbetstagare som byter anställning genom att övergå från en arbetsgivare till en annan får i den senare anställningen tillgodoräkna sig också tiden i den förra, om arbetsgivarna vid tidpunkten för övergången tillhör samma koncern.

2. En arbetstagare som byter anställning i samband med att ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet övergår från en arbetsgivare till en annan genom en sådan övergång som omfattas av 6 b § får tillgodoräkna sig tiden hos den förra arbetsgivaren när anställningstid ska beräknas hos den senare. Detta gäller även vid byte av anställning i samband med konkurs.

3. Om det sker flera sådana byten av anställning som avses i 1–2, får arbetstagaren räkna samman anställningstiderna hos alla arbetsgivarna.

Arbetstagare som har fått återanställning enligt 25 § ska anses ha uppnått den anställningstid som fordras för besked enligt 15 § och företrädesrätt enligt 25 §.

Paragrafens *första stycke* har ändrats genom att dagens hänvisning till 22 § har ersatts av en hänvisning till 22 d § samt genom att de nya 21 a, 25 b, 25 c och 38 b §§ har lagts till i uppräknningen av paragrafer i stycket. Ändringen är föranledd av att det är vid tillämpningen av 22 d § i stället för den i dag gällande 22 § fjärde stycket som arbetstagarens sammanlagda anställningstid är relevant samt av att den sammanlagda anställningstiden har betydelse vid tillämpningen av 21 a, 25 b, 25 c och 38 b §§.

Förslagen behandlas i avsnitt 14.9.1, 15.6.4, 15.6.6, 17.2.3 och 17.2.4.

15 §

En arbetstagare som är anställd för begränsad tid enligt 5 § och som inte kommer att få fortsatt anställning när anställningen upphör, ska få besked av arbetsgivaren om detta minst en månad före anställningstidens utgång.

En förutsättning för rätt till besked *enligt första stycket* är att arbetstagaren, när anställningen upphör, har varit anställd hos arbetsgivaren mer än tolv månader under de senaste tre åren *eller, om arbetstagaren har anställts på begränsad tid enligt 5 § 1, nio månader under de senaste tre åren*. Är anställningstiden så kort att besked inte kan lämnas en månad i förväg, *ska* beskedet i stället lämnas när anställningen börjar.

Om en säsongsanställd arbetstagarare, som när anställningen upphör har varit säsongsanställd hos arbetsgivaren mer än sex månader under de senaste två åren, inte kommer att få fortsatt säsongsanställning vid den nya säsongens början, *ska* arbetsgivaren ge arbetstagaren besked om detta minst en månad innan den nya säsongen börjar.

Paragrafens *andra stycke* är ändrat på så sätt att arbetstagarare som har en allmän visstidsanställning kvalificerar sig för en rätt att få besked enligt paragrafen tidigare än i dag. Genom ändringen har arbetstagarare med allmän visstidsanställning rätt att få sådant besked när han eller hon har mer än nio månaders sammanlagd anställningstid inom en treårsperiod i stället för som i dag ett års sammanlagd anställningstid inom samma period. Det ska noteras att det alltså är den sammanlagda anställningstiden hos arbetsgivaren, beräknad genom en tillämpning av 3 § anställningsskyddslagen, som är relevant. Det saknar betydelse hur stor del av den tiden som har avsett just en allmän visstidsanställning.

Förslaget behandlas i avsnitt 17.2.3.

Kompetensutveckling

21 a §

Arbetsgivaren ska i skälig utsträckning erbjuda arbetstagaren kompetensutveckling inom ramen för anställningen.

Vid bedömningen av vad som är skäligt ska det särskilt beaktas

1. om kompetensutvecklingen behövs med hänsyn till den tekniska och digitala utvecklingen av arbetstagarens arbetsuppgifter eller av arbetsgivarens verksamhet,

2. om kompetensutvecklingen av något annat skäl behövs med hänsyn till förändringar av arbetstagarens arbetsuppgifter eller av arbetsgivarens verksamhet,

3. om kompetensutvecklingen anknyter till arbetstagarens grundläggande utbildning och erfarenhet,

4. om kompetensutvecklingen skulle bli betungande för en arbetsgivare med ett litet antal arbetstagare, och

5. om arbetstagaren tidigare inte har medverkat till kompetensutveckling inom ramen för en anställning hos arbetsgivaren.

Om arbetstagarens sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren är kortare än sex månader, är arbetsgivaren inte skyldig att erbjuda kompetensutveckling enligt första stycket.

Paragrafen, som är ny, innebär enligt *första stycket* en skyldighet för arbetsgivaren att i skälig utsträckning erbjuda arbetstagaren möjlighet att vidareutveckla sin kompetens inom ramen för anställningen. En grundläggande förutsättning för arbetsgivarens ansvar är, enligt *tredje stycket*, att arbetstagaren har minst sex månaders sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren. Vid beräkningen av den sammanlagda anställningstiden tillämpas 3 §. Att ansvaret inte gäller när arbetstagaren har fyllt 68 år framgår av 33 e §. Enligt 21 b § kan arbetstagaren begära att arbetsgivaren skriftligen anger vilken kompetensutveckling som arbetstagaren har fått genom arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar enligt 21 a §. En särskild skadeståndsbestämmelse finns i 38 b §. Bestämmelserna i 21 a § är liksom de anknytande bestämmelserna i 38 b § möjliga att avtala bort helt eller delvis i kollektivavtal med stöd av 2 §.

Paragrafen är uppbyggd på så sätt att den grundläggande regeln om ett skäligt ansvar för arbetsgivaren slås fast i *första stycket*. I *andra stycket* ges hållpunkter för den helhetsbedömning som avgör vad som är skäligt. Den uppräkningslista som finns där är inte uttömmande, men utgör ett allmänt hållet uttryck för den typ av kompetensutveckling som i första hand åsyftas med bestämmelsen, nämligen en vidareutveckling av arbetstagarens kunnande med anknytning till hans eller hennes grundläggande utbildning och praktiskt förvärvade erfarenheter, liksom till utvecklingen av arbetstagarens arbetsuppgifter och arbetsgivarens verksamhet. Inom ramen för den övergripande skälighetsbedömningen ska det vara möjligt att låta kompetensutvecklingen komma till skilda uttryck i olika branscher och variera också mellan

olika arbetsplatser. Även om uppräkningsen anknyter till de aktuella arbetsuppgifterna är det emellertid också möjligt för arbetsgivaren att fullgöra sitt ansvar för kompetensutvecklingen genom mer allmänt inriktade åtgärder. Inte sällan kan detta vara mycket värdefullt sett ur arbetstagarens perspektiv.

Uppräkningsen i andra stycket innebär inte att tillämpligheten begränsas till en viss typ av arbeten. Paragrafen gäller inom både offentlig sektor och den privata delen av arbetsmarknaden. Den ska tillämpas på alla arbetsgivare oavsett bransch och på alla typer av arbeten. Den omfattar alla anställningsformer enligt anställningskyddslagen. Vad som ligger i arbetsgivarens skyldighet ska ytterst avgöras efter en helhetsbedömning av alla relevanta förhållanden i det enskilda fallet och den närmare uttolkningen får överlämnas till rättstillämpningen.

Begreppet kompetensutveckling

Paragrafen innebär alltså en skyldighet för arbetsgivaren att erbjuda sina arbetstagare kompetensutveckling under anställningen. Begreppet kompetensutveckling i den mening som avses i paragrafen ska i och för sig tolkas brett. Det är tillräckligt att de ökade kvalifikationerna och kunskaperna typiskt sett kan vara till nytta för en arbetstagare i det fortsatta arbetslivet för att det ska vara fråga om kompetensutveckling enligt paragrafen. Det kan handla om interna eller externa utbildningar som kan stärka arbetstagarens kompetens både i förhållande till anställningen och arbetsmarknaden i stort. Insatserna behöver inte ha någon direkt anknytning till just den verksamhet som bedrivs av arbetsgivaren, även om det nog inte sällan blir fallet. Även exempelvis språkutbildningar eller utbildningar i muntlig eller skriftlig framställning utgör kompetensutveckling i paragrafens mening, även om utbildningen inte i det enskilda fallet är relevant för verksamheten eller för de arbetsuppgifter som en arbetstagare har.

Att uttrycket kompetensutveckling ges en så bred innebörd innebär att arbetsgivaren kan fullgöra sina skyldigheter på många olika sätt. Det behöver i det enskilda fallet inte nödvändigtvis handla om utbildning i formaliserad mening. Även upplärning av annat slag kan utgöra kompetensutveckling i paragrafens mening. Det kan

handla om att arbetstagaren lärs upp på en ny maskin, nya datorprogram eller i nya moment i hans eller hennes arbetsuppgifter.

Det kan vidare handla om att arbetsgivaren låter arbetstagare växla mellan olika arbetsuppgifter. Det måste dock, för att det ska vara fråga om kompetensutveckling i paragrafens mening, förutsättas att så sker i syfte att arbetstagarna ska kunna vidareutveckla sina kunskaper och få en bredare kompetens och att det inte enbart är fråga om att lösa en praktiskt uppkommen situation.

Utanför begreppet kompetensutveckling i paragrafens mening faller normalt åtgärder som arbetsgivaren redan i dag kan vara skyldig att vidta enligt arbetsmiljörättsliga regler och enligt det arbetsrättsliga rehabiliteringsansvaret. Anpassningar av den fysiska och psykosociala arbetsmiljön och den upplärning och träning en arbetstagare kan behöva för att klara sitt arbete trots en sjukdom eller en funktionsnedsättning är inte kompetensutveckling i paragrafens mening. Inte heller rent medicinska insatser som kan behövas för att arbetstagaren ska klara av ett visst arbete hos arbetsgivaren omfattas av begreppet kompetensutveckling. Utmärkande för de nu beskrivna fallen är att det inte primärt handlar om åtgärder för att stärka en arbetstagares kompetens i arbetslivet, utan om att vidta åtgärder för att arbetstagaren trots en inträffad omständighet som påverkar arbetsförmågan ändå kan vara kvar i arbete. Arbetsgivarens skyldigheter i dessa hänseenden påverkas inte av paragrafen.

Mer sedvanlig omvärldsbevakning eller förkovran genom utförande av arbetsuppgifterna är ofta att se som en del av arbetet och faller normalt utanför vad som räknas till kompetensutveckling i paragrafens mening, såvida det inte handlar om en uppdatering av de kunskaper som krävs för att följa med i utvecklingen i arbetsuppgifterna. Sedvanlig introduktion och instruktioner som rör arbetsuppgifterna vid en nyanställning faller normalt sett också utanför begreppet. Sådana insatser bör normalt dessutom äga rum under en tid innan arbetstagaren har upparbetat den anställningstid som krävs för att ha rätt att erbjudas kompetensutveckling.

Kompetensutveckling inom ramen för anställningen

Begreppet kompetensutveckling i paragrafens mening ska alltså i sig tolkas brett och innefattar i princip alla åtgärder som syftar till att höja arbetstagarens kvalifikationer i arbetslivet. Arbetsgivarens ansvar begränsas genom att ett erbjudande om kompetensutveckling bara behöver ske i en omfattning och med en inriktning som är skälig och genom att det i ett enskilt fall ska röra sig om kompetensutveckling inom ramen för anställningen.

Att det ska röra sig om kompetensutveckling inom ramen för anställningen innebär att arbetsgivaren i någon mening ansvarar för insatsen ekonomiskt – även om den inte behöver ske direkt i arbetsgivarens egen regi – eller i vart fall att den genomförs under arbetsgivarens överinseende. Normalt bör det också bli fråga om att genomförandet av utbildningen eller någon annan kompetenshöjande insats ska räknas som arbetstid. Utbildning eller annan upplärning som arbetstagaren själv betalar för eller genomför utom anställningen på sin fritid eller exempelvis under en studieledighet räknas inte hit.

Här kan noteras att Sverige som medlem i EU enligt det så kallade arbetsvillkorsdirektivet ska säkerställa att eventuell utbildning med koppling till anställningen och som arbetsgivaren är skyldig att tillhandahålla enligt nationell rätt bland annat ska ske kostnadsfritt för arbetstagaren och räknas som arbetstid, se avsnitt 15.9.

I uttrycket ”inom ramen för anställningen” ligger också att arbetsgivaren inte har någon skyldighet att erbjuda utbildning eller andra kompetenshöjande insatser som syftar till att höja arbetstagarens kvalifikationer för arbete som inte finns eller planeras att finnas i verksamheten. Den kompetensutveckling som arbetsgivaren är skyldig att erbjuda arbetstagaren ska alltså i det enskilda fallet vara relevant för den verksamhet som arbetsgivaren bedriver eller planerar att bedriva efter en verksamhetsförändring.

Däremot behöver inte den kompetenshöjande åtgärden vara relevant enbart i förhållande till arbete som omfattas av det enskilda anställningsavtalet. Om det är skäligt att kräva det kan arbetsgivaren alltså vara skyldig att erbjuda kompetensutveckling också för att arbetstagaren ska kunna klara av annat arbete i verksamheten, även om arbetet skulle ligga utanför arbetstagarens aktuella arbetsskyldighet enligt avtalet. Begreppet ”inom ramen för anställningen” begränsar inte heller skyldigheten att erbjuda kompetensutveckling enbart

i förhållande till arbete som faller inom tillämpningsområdet för ett visst kollektivavtal. Inget hindrar dock att arbetsgivaren väljer att erbjuda arbetstagaren just sådan utbildning, exempelvis därför att det är detta som har betydelse sett till verksamhetens behov.

Skälighetsbedömningen

Det som sannolikt i praktiken oftast kommer att avgöra hur långt arbetsgivarens skyldigheter enligt paragrafens första stycke sträcker sig i det enskilda fallet är att kompetensutveckling ska erbjudas i den utsträckning som det är skäligt. I paragrafens *andra stycke* anges ett antal omständigheter som särskilt ska beaktas vid skälighetsbedömningen. Det rör sig inte om någon uttömmande uppräkningslista av omständigheter som ska beaktas och det är inte givet att omständigheterna pekar i en samma riktning i alla enskilda fall. Finns i det enskilda fallet andra omständigheter som bör vägas in vid bedömningen kan så ske. Ytterst ska skäligheten alltså bestämmas efter en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter. Uppräkningen uttrycker dock vad som ska ses som skyldighetens kärnområde och anger vilken typ av överväganden som främst kan bli aktuella.

Enligt *andra stycket punkten 1* ska vid skälighetsbedömningen beaktas om kompetensutvecklingen behövs med hänsyn till den tekniska och digitala utvecklingen av arbetstagarens arbetsuppgifter eller av arbetsgivarens verksamhet. Punkten anknyter till den utveckling som sker i allt högre takt, inte minst när det gäller digitaliseringen, och som berör mycket stora delar av arbetsmarknaden. Enligt *punkten 2* i samma stycke ska särskilt beaktas om kompetensutvecklingen av något annat skäl behövs med hänsyn till förändringar av arbetstagarens arbetsuppgifter eller av arbetsgivarens verksamhet. Det kan exempelvis vara fråga om att vissa anställningar ska få en del nya inslag, såsom då den som arbetar med produktion också ska ansvara för kundkontakter inom sitt arbetsområde.

Dessa båda punkter, som på många sätt går in i varandra, ger uttryck för att det som utgångspunkt är skäligt att kräva att arbetsgivaren erbjuder kompetensutveckling i syfte att arbetstagaren ska kunna klara av sina arbetsuppgifter i anställningen allteftersom uppgifterna utvecklas och förändras, även efter planerade förändringar i

verksamheten, exempelvis vid anskaffandet av ny utrustning eller införandet av en ändrad eller annan teknik för produktion, administration eller ärendehantering.

Sådana förändringar i verksamheten eller i sättet att utföra arbetsuppgifterna kan vara betingade av den digitala och tekniska utvecklingen och förutsätta att en arbetstagare som är anställd för att utföra arbetsuppgifterna behöver uppdatera eller skaffa sig ny kompetens. Det kan också röra sig om att arbetsgivaren planerar att förändra inriktningen på verksamheten som sådan, exempelvis genom att en annan produkt ska produceras eller en annan typ av tjänst ska tillhandahållas. Ser arbetsgivaren framför sig att den typen av förändringar i verksamheten kommer att påverka det sätt på vilket en arbetstagares arbetsuppgifter utförs kan arbetsgivaren behöva erbjuda arbetstagaren insatser i syfte att ge henne eller honom en möjlighet att utveckla sin kompetens.

Det kan också vara fråga om att en planerad eller redan genomförd verksamhetsförändring innebär att arbetstagarens arbetsuppgifter helt eller delvis inte längre kommer att finnas kvar i verksamheten. Även i sådana fall kan det vara skäligt att kräva att arbetsgivaren erbjuder kompetensutveckling i syfte att arbetstagaren ska kunna klara av något annat arbete som finns eller kommer att finnas i verksamheten.

Karaktären på de arbetsuppgifter som utförs i verksamheten kan få viss betydelse för omfattningen och inriktningen av arbetsgivarens ansvar att erbjuda kompetensutveckling i det enskilda fallet. I vissa typer av verksamheter sker den tekniska utvecklingen snabbare än i andra. När det gäller anställningar där en snabb teknisk utveckling, strukturella förändringar eller andra faktorer normalt påverkar arbetsuppgifterna över tid bör särskilt höga krav ställas på att arbetsgivaren vid planeringen av verksamheten fortlöpande beaktar att det kan finnas behov av att erbjuda kompetenshöjande insatser till arbetstagare som utför den typen av arbetsuppgifter.

Det finns å andra sidan arbetsuppgifter och verksamheter som normalt inte alls över tid kräver att arbetstagaren utvecklar sin kompetens för att kunna klara sitt arbete på ett tillfredställande sätt. I sådana fall bör normalt inte ställas samma höga krav på att arbetsgivaren kontinuerligt överväger vilka insatser som krävs för att arbetstagarens ska kunna utföra just det arbete som han eller hon är anställd för. Det nu sagda innebär dock självfallet inte att arbets-

givaren saknar ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling enligt paragrafen. Även i den nu beskrivna typen av verksamheter innebär kompetensutvecklingsansvaret att arbetsgivaren kontinuerligt behöver göra bedömningar av i vilken utsträckning arbetstagarna genom kompetenshöjande insatser kan utföra andra eller förändrade arbetsuppgifter efter exempelvis en organisationsförändring.

Det är inte alltid tillräckligt att det behövs kompetensutveckling i det enskilda fallet. Enligt paragrafens *andra stycke punkten 3* ska vid skälighetsbedömningen också särskilt beaktas om kompetensutvecklingen i det enskilda fallet anknyter till arbetstagarens grundläggande kvalifikationer i form av utbildning och erfarenhet. Det innebär att det vid den samlade skälighetsbedömningen ska beaktas hur stora förändringarna i sättet att utföra arbetsuppgifterna är eller kommer att bli i förhållande till arbetstagarens befintliga kvalifikationer.

I det enskilda fallet beror alltså utfallet av den samlade skälighetsbedömningen på vilka kvalifikationer arbetstagaren rent faktiskt redan har och hur stora insatser som skulle krävas för att arbetstagaren ska kunna klara av det befintliga arbetet eller ett annat arbete hos arbetsgivaren efter en verksamhetsförändring. Det är normalt inte skäligt att kräva att arbetstagaren genom erbjudna insatser ska skaffa sig en helt ny kompetens eller heller i övrigt få en utbildning av mer grundläggande karaktär. I sådana fall kan inte kompetensutvecklingen i paragrafens mening sägas anknyta till arbetstagarens befintliga kompetens.

Arbetsgivarens ansvar är inte begränsat till att erbjuda kompetensutveckling i fall där förändringar i verksamheten eller arbetsuppgifterna redan har ägt rum eller är nära förestående. Tvärtom ska en utgångspunkt vid skälighetsbedömningen vara att arbetsgivaren ska ha ett proaktivt perspektiv och kontinuerligt se över behoven av kompetensutveckling i verksamheten. Det är i paragrafens mening skäligt att kräva att arbetsgivaren som ett naturligt led i utvecklingen av verksamheten också planerar för hur den befintliga arbetskraften genom kompetensutveckling ges förutsättningar att stanna kvar i anställning i stället för att ny personal behöver anställas, i vart fall så länge det inte är fråga om mer väsentliga ändringar av verksamheten eller i de krav som gäller för det aktuella arbetet. Ansvar att erbjuda kompetensutveckling enligt paragrafen innebär i de flesta fall indirekt att arbetsgivaren löpande och under pågående anställning kontinuer-

ligt behöver kartlägga och bedöma behovet av att arbetstagarna utvecklar sin kompetens på ett annat sätt än enligt gällande rätt.

Eventuella planer på ändringar i verksamheten eller i en arbetstagares arbetsuppgifter får normalt förutsättas vara relativt konkreta för att påverka ansvaret för kompetensutvecklingen. Det är inte tillräckligt att sådana förändringar övervägs eller allmänt diskuteras.

Av paragrafens *andra stycke punkten fyra* framgår att det vid skälighetsbedömningen särskilt ska beaktas om kompetensutvecklingen är betungande utifrån arbetsgivarens storlek, mätt i antalet anställda. Det är inte antalet anställda i sig som ska vara i blickpunkten; uttrycket är liksom på andra ställen i anställningsskyddslagen ett sätt att definiera mindre företag eller andra verksamheter. Punkten innebär inte att mindre arbetsgivare är undantagna från ansvaret. Den ger dock ett utrymme att beakta att de kostnader som kan vara förenade med en i och för sig behövlig kompetensutveckling kan leda till påtagliga negativa konsekvenser för verksamheten i stort om arbetsgivaren är skyldig att erbjuda den. Punkten bör särskilt få betydelse vid skälighetsbedömningen i fall där ett mindre företag står inför verksamhetsförändringar som kan förväntas få konsekvenser för en större del av personalen och där verksamheten skulle få svårt att bära kostnaden för den kompetensutveckling som det enligt paragrafen i övrigt i och för sig skulle vara skäligt att kräva av arbetsgivaren. Uttrycket att kompetensutvecklingen är betungande, sett ur arbetsgivarens perspektiv, tar alltså i första hand sikte på de direkta eller indirekta konsekvenserna av exempelvis en utbildning, såsom kostnader för själva utbildningen och produktionsbortfall under utbildningstiden.

Arbetsgivarens skyldighet är begränsad till att erbjuda arbetstagaren kompetensutveckling. Det innebär att ansvaret är uppfyllt även om någon kompetensutveckling faktiskt inte kommer till stånd, exempelvis om arbetstagaren av någon anledning inte vill eller kan delta i kompetensutvecklingen. Av paragrafens *andra stycke punkten fem* framgår att det vid skälighetsbedömningen särskilt ska beaktas om arbetstagaren tidigare har låtit bli att medverka till kompetensutveckling som arbetsgivaren har erbjudit. Punkten ger uttryck för att arbetsgivarens ansvar kan vara mindre om arbetstagaren vid tidigare erbjudanden om kompetensutveckling har valt att inte delta. Vid bedömningen i det enskilda fallet ska givetvis skälen till att arbetstagaren inte har medverkat i en erbjuden insats beaktas. Är

det fråga om att kompetensutvecklingen vid ett visst tillfälle inte kan förenas med exempelvis arbetstagarens rätt till ledighet enligt lag eller avtal ska det inte påverka bedömningen. För att punkten i det enskilda fallet ska få betydelse vid bedömningen ska det röra sig om situationer där arbetstagaren skäligen borde ha deltagit i erbjudna insatser men ändå inte har gjort det.

Ansvaret i förhållande till arbetsgivarens arbetslednings- och företagsledningsrätt

Paragrafen innebär inte att alla arbetstagare alltid kan åberopa en rätt till kompetensutveckling när paragrafens förutsättningar i och för sig är uppfyllda. Påverkar exempelvis en planerad eller genomförd verksamhetsförändring flera arbetstagare men bara någon eller några av dem kan erbjudas sådan kompetensutveckling som i och för sig framstår som skälig enligt bestämmelsen är det arbetsgivaren som bestämmer vilken eller vilka arbetstagare som ska erbjudas kompetensutvecklingen, eventuellt efter förhandlingar enligt medbestämmandelagen eller enligt kollektivavtal. Det kan också hända att vissa insatser för kompetensutveckling framstår som mer attraktiva än andra sett från arbetstagarnas synpunkt. Även i den situationen måste det ankomma på arbetsgivaren att avgöra hur kompetensutvecklingen ska fördelas så länge skyldigheten fullgörs. Paragrafen påverkar alltså inte arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet, där rätten att besluta om vilka arbetstagare som ska erbjudas kompetensutveckling ingår. Arbetsgivarens val får dock inte stå i strid med exempelvis diskrimineringslagstiftningen eller annan lagstiftning som syftar till att motverka missgynnande behandling av vissa kategorier arbetstagare.

Övrigt

Även tidsbegränsat anställda omfattas av arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar enligt paragrafen, förutsatt att arbetstagaren har minst sex månaders sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren. Att anställningen är tidsbegränsad kan påverka skälighetsbedömningen, exempelvis i fall där det är tydligt att anställningsförhållandet från båda parter sida aldrig har varit avsett att vara längre än

under en begränsad tid. Om förutsättningarna enligt paragrafen i övrigt är uppfyllda ligger det dock i arbetsgivarens ansvar enligt paragrafen att erbjuda kompetensutveckling exempelvis i syfte att arbetstagaren ska kunna utnyttja sin företrädesrätt till tillsvidareanställning enligt den nya 25 c §.

Av 38 b § framgår att en arbetstagare kan hävda en rätt till skadestånd av en arbetsgivare som inte har fullgjort skyldigheten att erbjuda kompetensutveckling, men att så kan ske först efter det att arbetstagaren har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist eller en tidsbegränsad anställning har löpt ut.

Det är, som nämnts i det föregående, möjligt att genom kollektivavtal avvika från eller helt avtala bort ansvaret för arbetsgivarens kompetensutveckling enligt paragrafen. Det följer av 2 § tredje stycket.

Paragrafen bör ses i samband med den föreslagna 21 b §, som innebär att arbetstagaren kan begära skriftlig information om den kompetensutveckling som har genomförts inom ramen för kompetensutvecklingsansvaret.

De bevisfrågor som 21 a § kan ge upphov till får lösas i enlighet med allmänna principer. Det får anses innebära att det ligger på den part som har att fullgöra en skyldighet att visa att skyldigheten har fullgjorts. I princip måste det alltså läggas på arbetsgivaren att visa vilken kompetensutveckling som arbetstagaren har erbjudits. Bevisbördan kan dock komma att påverkas av vad en tvist närmare avser. Om arbetsgivaren exempelvis har visat att arbetstagaren tidigare har låtit bli att medverka till sin kompetensutveckling, får det läggas på arbetstagaren att visa på förhållanden som gör att detta kan betraktas som förståeligt. Genom den skriftliga information som ska lämnas enligt 21 b § torde flertalet bevisfrågor kunna lösas, även om det kan behöva beaktas att informationen utformas av arbetsgivaren ensam. Själva frågan om skäligheten avgörs genom en rättslig bedömning.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.6.

21 b §

Arbetsgivaren ska på begäran av arbetstagaren lämna skriftlig information om den kompetensutveckling som arbetstagaren har fått enligt 21 a §.

Informationen ska lämnas senast en månad från det att begäran har framställts.

En begäran enligt första stycket ska framställas senast en månad efter att en anställning har upphört.

Enligt paragrafen, som är ny, är arbetsgivaren skyldig att på arbetstagarens begäran lämna skriftlig information om den kompetensutveckling som arbetstagaren har fått enligt 21 a §. Informationsskyldigheten är begränsad till åtgärder som arbetsgivaren har vidtagit i syfte att uppfylla sitt ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling enligt den paragrafen.

Hänvisningen till 21 a § innebär att de förutsättningar som anges i den paragrafen gäller också enligt denna paragraf eller sålunda att informationen ska avse kompetensutveckling inom ramen för anställningen och att informationskyldigheten förutsätter att arbetstagaren har en sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren på minst sex månader. Begreppet kompetensutveckling är detsamma och har den innebörd som närmare beskrivs i kommentaren till 21 a §.

Paragrafen ansluter alltså till kompetensutvecklingen enligt 21 a § och innebär inte någon längre gående skyldighet för arbetsgivaren att skriva tjänstgöringsintyg eller att ange vitsord över arbetstagarens arbete. I vilken utsträckning en sådan skyldighet föreligger regleras av kollektivavtal och sedvana. Det finns dock givetvis inget som hindrar att även åtgärder från arbetsgivarens sida som har gått längre än ansvaret enligt 21 a § finns med i informationen. Det får förutsättas att arbetsgivaren normalt lämnar information som ger en samlad bild av arbetstagarens kompetensutveckling.

På en punkt skiljer sig dock de båda paragraferna åt. Bestämmelserna i 21 a § tar sikte på arbetsgivarens erbjudande medan 21 b § avser information om den kompetensutveckling som arbetstagaren verkligen har tagit del av. Arbetsgivaren ska alltså inte lämna skriftlig information enligt denna paragraf om vilka erbjudanden som arbetstagaren har avböjt eller om kompetensutvecklande insatser som arbetstagaren inte har fullföljt.

Det blir vid tillämpningen av paragrafen som utgångspunkt arbetsgivaren som bedömer vilka insatser som har omfattats av ansvaret enligt 21 a § och därför även av informationsskyldigheten enligt paragrafen. Frågan om arbetsgivaren i och för sig har uppfyllt sitt kompetensutvecklingsansvar bedöms rättsligt utifrån 21 a § och först efter att anställningen har avslutats.

Det bör dock ligga i arbetsgivarens intresse att även under anställningen på arbetstagarens begäran faktiskt lämna information om alla insatser som bedöms utgöra kompetensutveckling, det vill säga även insatser som går utöver eller ligger vid sidan av ansvaret enligt 21 a §. Underlåter arbetsgivaren att lämna viss information eller helt underlåter att lämna någon information kan skadestånd utgå enligt 38 § anställningsskyddslagen redan under anställningen.

Arbetstagaren har enligt paragrafen dessutom, enligt *tredje stycket*, rätt att framställa sin begäran om information fram till dess att en månad har förflutit från anställningens upphörande. Arbetsgivarens information kan i dessa fall förväntas bli särskilt viktig i en eventuell tvist i fråga om arbetsgivaren faktiskt har fullgjort sitt ansvar enligt 21 a §. Arbetstagaren kan dock begära skriftlig information av andra skäl och behöver inte särskilt motivera sin framställning; arbetsgivarens informationsskyldighet är sålunda inte kopplad till en uppsägning på grund av arbetsbrist utan kan aktualiseras redan under anställningens bestånd eller efter en uppsägning på grund av omständigheter som är hänförliga till arbetstagaren personligen. Informationen ska avse all kompetensutveckling som arbetstagaren har fått hos arbetsgivaren, alltså även sådan kompetensutveckling som arbetstagaren har fått under tidigare anställningar hos samma arbetsgivare.

Informationen ska lämnas skriftligen, exempelvis i en skriftlig handling eller via e-post. Lämnar arbetsgivaren endast informationen muntligen är skyldigheten inte fullgjord.

Något motsvarande skriftlighetskrav gäller inte för arbetstagarens begäran. En begäran om att få informationen kan alltså framställas muntligen, även om det i sådana fall kan vara svårare för arbetstagaren att visa att en begäran har skett och att den har skett vid en viss tidpunkt.

En begäran om att få informationen kan med rättslig verkan enligt paragrafen endast framställas av arbetstagaren själv. För att exempelvis en arbetstagarorganisation med den rättsliga verkan ska

kunna begära informationen för arbetstagarens räkning krävs fullmakt.

Informationen ska, enligt *andra stycket*, lämnas senast en månad från det att begäran har skett. Är begäran skriftlig ska den anses ha skett när den har kommit arbetsgivaren till handa.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.7.

Övergripande kommentar till 22–22 e §§

Den nuvarande 22 § anställningsskyddslagen om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist har ersatts av sex paragrafer, 22–22 e §§. I 22 § anges när turordningsreglerna i övriga paragrafer ska tillämpas. I 22 a § anges att turordningen fastställs inom turordningskretsar. 22 b § innehåller bestämmelser om hur indelningen i turordningskretsar som utgångspunkt ska ske utifrån kriteriet driftsenhet. I 22 c § finns regler om ytterligare indelning i turordningskretsar utifrån kriteriet kollektivavtalsområde. I 22 d § regleras hur turordningen inom respektive turordningskrets ska bestämmas. I 22 e § finns bestämmelser om arbetsgivarens möjlighet att undanta arbetstagare från turordningen innan det slutligt avgörs vilka arbetstagare som ska sägas upp på grund av arbetsbristen.

I 5 b § andra stycket lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (20 § andra stycket enligt förslag i prop. 2019/20:150) anges att kollektivavtal som har slutits med stöd av stridsåtgärder eller efter varsel om stridsåtgärder i vissa fall inte ska beaktas vid tillämpningen av bland annat 22 § anställningsskyddslagen. Genom att den nya 22 § anställningsskyddslagen i sin tur hänvisar till de paragrafer enligt vilka turordningen bestäms, det vill säga 22 a–22 e §§, påverkas inte tillämpningen av den nu aktuella bestämmelsen i utstationeringslagen.

Turordningsregler

22 §

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist *ska* arbetsgivaren *följa turordningsreglerna i 22 a–22 e §§*.

Paragrafen motsvarar i princip första stycket i 22 § anställningsskyddslagen i dess nuvarande lydelse med någon redaktionell justering. Innebörden av paragrafen är precis som i dag att en arbetsgivare som står inför att vidta uppsägning på grund av arbetsbrist ska följa vissa turordningsregler, vars innehåll redogörs för i därpå följande bestämmelser.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.7.

Turordningskretsar

22 a §

Turordningen fastställs inom turordningskretsar.

Paragrafen, som är ny, anger att turordningen fastställs inom turordningskretsar. Det rör sig om ett förtydligande av att det som ett första steg i turordningen ska fastställas vilka av arbetsgivarens arbetstagare som över huvud taget berörs av arbetsbristen och vilka arbetstagare som enligt regleringen ska konkurrera med varandra om fortsatt anställning. Någon ändring i förhållande till gällande rätt är inte avsedd. Även i dagens reglering används begreppet turordningskrets i 22 § anställningsskyddslagen, dock bara i samband med regleringen av möjligheten för mindre företag att undanta arbetstagare från turordningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.8.3.

22 b §

Om arbetsgivaren har flera driftsenheter, ska varje driftsenhet vara en turordningskrets. Till turordningskretsen hör de arbetstagare som utför huvuddelen av sitt arbete vid driftsenheten. Enbart den omständigheten

att en arbetstagare har sin arbetsplats i sin bostad medför inte att den arbetsplatsen är en egen turordningskrets.

Om arbetsgivaren inte har fler än en driftsenhet, hör alla arbetstagare till en och samma turordningskrets.

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om indelningen i turordningskretsar utifrån organisatoriska och geografiska kriterier. Regleringen motsvarar i princip första ledet i 22 § tredje stycket anställningsskyddslagen i dess nuvarande lydelse.

Paragrafens *första stycke* anger vad som gäller i fall där arbetsgivaren organisatoriskt bedriver verksamhet vid olika driftsenheter. Har arbetsgivaren flera sådana driftsenheter ska de arbetstagare som till huvuddelen utför arbete vid samma driftsenhet höra till samma turordningskrets. Innebörden är, precis som i dag, att arbetstagare som arbetar vid olika driftsenheter också bildar olika turordningskretsar. Lagtexten syftar dock till att tydligare ge uttryck för vad som gäller i fall där en arbetstagare inte uteslutande kan anses arbeta i verksamheten vid en viss driftsenhet. Här får frågan om vid vilken driftsenhet en arbetstagare ska anses utföra huvuddelen av sitt arbete avgöras genom en samlad bedömning utifrån samtliga relevanta omständigheter. Normalt bör den tid arbetstagaren enligt anställningsavtalet eller sitt ordinarie schema utför arbete vid olika driftsenheter vara av stor betydelse vid bedömningen, liksom hur situationen historiskt faktiskt har sett ut. I mer svårbedömda fall kan också andra faktorer vara av betydelse vid bedömningen, såsom var arbetstagaren normalt vistas under raster och måltidsuppehåll eller var arbetskläder, verktyg eller annat eventuellt arbetsmaterial förvaras mellan arbetspassen.

När det gäller arbetstagare som inte utför arbete vid någon viss driftsenhet får som i dag ett organisatoriskt snarare än geografiskt angreppssätt användas vid bedömningen. Avgörande bör, som i dag, vara till vilken driftsenhet arbetet vid en samlad bedömning får anses höra. Här kan platsen från vilken arbetstagaren utgår när han eller hon ska utföra arbetet vara av betydelse, liksom frågan om varifrån arbetsledningen utgår eller arbetet i övrigt administreras.

Någon ändring av begreppet driftsenhet som sådant är inte avsedd i förhållande till dagens reglering. Förarbetsuttalanden och Arbetsdomstolens praxis angående begreppets innebörd ska alltså

alltjämt vara vägledande. En översiktlig beskrivning av begreppets innebörd finns i kapitel 5.

Liksom i dag gäller att det förhållandet att en arbetstagare har sin arbetsplats i hemmet inte i sig innebär att den arbetsplatsen utgör en egen driftsenhet.

I paragrafens *andra stycke* tydliggörs att samtliga arbetstagare organisatoriskt sett hör till en och samma turordningskrets i fall där arbetsgivaren inte bedriver verksamhet i flera driftsenheter. Det rör sig om ett förtydligande av vad som redan anses gälla men inte klart framgår av dagens reglering.

Det finns till skillnad från i dag inte någon rätt för fackliga organisationer att begära sammanläggning av driftsenheter för att därigenom låta arbetstagare vid flera sådana enheter ingå i en och samma turordningskrets.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.8.1.

22 c §

Om arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av kollektivavtal, ska varje avtalsområde vara en turordningskrets. Om arbetsgivaren har flera driftsenheter, ska varje avtalsområde inom driftsenheten vara en turordningskrets.

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om indelning av arbetstagarna i turordningskretsar i fall där arbetsgivaren är (eller brukar vara) bunden av kollektivavtal. Innehållet i paragrafen motsvarar i sak det senare ledet av 22 § tredje stycket anställningsskyddslagen i dess nuvarande lydelse med några redaktionella justeringar.

Liksom i dag innebär regleringen att en indelning i turordningskretsar ska ske utifrån att arbetstagarna utför arbete som omfattas av ett eller flera kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av. Har arbetsgivaren bara en driftsenhet kommer eventuella kollektivavtals tillämpningsområden att ensamt att avgöra indelningen i turordningskretsar. Har arbetsgivaren flera driftsenheter ska en indelning i turordningskretsar utifrån avtalsområde ske inom respektive driftsenhet.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.8.2.

Turordning

22 d §

När turordningen fastställs inom en turordningskrets, ska arbetstagare med längre sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren ha företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid bestämmer arbetsgivaren vem som ska ges företräde.

Om en arbetstagare bara genom omplacering kan ges fortsatt anställning hos arbetsgivaren, har arbetstagaren rätt till företräde bara om han eller hon vid omplaceringstillfället utan upplärning och utbildning har kvalifikationer för det fortsatta arbetet.

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om hur turordningen ska fastställas inom respektive turordningskrets som berörs av arbetsbrist. Liksom i 22 § fjärde stycket i dagens reglering är utgångspunkten i paragrafens *första stycke* att arbetstagare med längre sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren har företräde till fortsatt anställning framför arbetstagare med kortare anställningstid.

En nyhet i bestämmelsen är att arbetstagarens ålder inte längre har betydelse för företrädesrätten i fall där flera arbetstagare har samma anställningstid. I sådana fall får arbetsgivaren bestämma vilken eller vilka av dessa arbetstagare som ska ges företräde i förhållande till varandra. Det framgår av sista meningen i paragrafens första stycke.

En annan ändring i förhållande till nu gällande rätt rör kravet på kvalifikationer för att en arbetstagare ska ha rätt till företräde genom omplacering med stöd av turordningsbestämmelserna. Enligt paragrafens *andra stycke* ska arbetstagaren för att ha företräde i sådana fall utan upplärning och utbildning ha kvalifikationer för det fortsatta arbetet. Det innebär att Arbetsdomstolens praxis angående kravet på tillräckliga kvalifikationer i den nuvarande 22 § fjärde stycket anställningsskyddslagen inte längre ska tillämpas när det gäller den tid och de insatser som arbetsgivaren behöver acceptera för att den arbetstagare som omplaceras ska nå de kvalifikationer som gäller för det aktuella arbetet. Enligt paragrafen ska arbetstagaren för att ges företräde med stöd av turordningsbestämmelserna vid omplaceringstillfället ha den utbildning och övriga kompetens som gäller för arbetet.

Det betyder att arbetstagare med längre anställningstid ska ha förutsättningar att klara arbetsuppgifterna redan vid tiden för omplaceringen. Detta hindrar dock inte att arbetstagaren kan behöva instrueras och introduceras i arbetsuppgifterna. Det krävs inte heller att arbetstagaren med den längre anställningstiden ska ha kvalifikationer för varje moment som kan ingå i en befattning men att han eller hon har förutsättningar att klara de mer centrala delarna av arbetet. Att arbetstagaren ska ha de kvalifikationer som behövs är inte liktydigt med att han eller hon direkt ska kunna tillträda arbetsuppgifterna. Om arbetstagaren exempelvis är ledig med stöd av lag eller avtal, utgör detta inte något hinder mot omplacering.

Att arbetstagaren med längre anställningstid ska ha kvalifikationer för arbetet innebär inte att han eller hon måste vara den som kan utföra arbetsuppgifterna bäst. Vad det är fråga om är att han eller hon – vid tiden för omplaceringen – kan klara arbetsuppgifterna. Bevisbördan för att arbetstagaren med den längre anställningstiden inte klarar arbetsuppgifterna ligger på arbetsgivaren.

Någon jämförelse mellan olika arbetstagare ska inte ske i fråga om exempelvis formell kompetens och faktisk förmåga att utföra arbetet. Bedömningen av om en arbetstagare på grund av hans eller hennes längre anställningstid och kvalifikationer ska konkurrera ut en arbetstagare som utför ett annat arbete i verksamheten ska liksom i dag utgå från de kvalifikationskrav som gäller för det arbete till vilket en omplacering är aktuell. I fall där en annan arbetstagare med kortare anställningstid redan utför arbetsuppgifterna bör en tillämpning av kravet på kvalifikationer dock normalt oftare än i dag leda till att den arbetstagaren får behålla sitt arbete trots kortare anställningstid.

Även om syftet i första hand är att en arbetstagare med längre anställningstid inte utan att vara kvalificerad ska ta över kvarvarande arbetsuppgifter från någon annan, kan kravet på att arbetstagaren vid omplaceringstillfället ska ha kvalifikationer för arbetet komma att aktualiseras även i fall där inte redan någon annan arbetstagare utför arbetet. Ett exempel på det kan vara att det arbete som arbetstagaren själv är anställd för att utföra har fått eller ska få nytt eller ändrat innehåll eller på att det under hanteringen av arbetsbristen har uppstått lediga arbeten i verksamheten. Även i dessa fall krävs enligt paragrafen för företräde till fortsatt anställning med stöd av turordningsreglerna att arbetstagaren vid omplaceringstillfället behärskar det lediga arbetet utan upplärnings- och utbildningstid.

Ändringen av turordningsreglerna innebär inte någon förändring i fråga om arbetsgivarens omplaceringsskyldighet enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen. Vid en tillämpning av den bestämmelsen gäller alltså att arbetsgivaren kan behöva acceptera att den arbetstagare som omplaceras ges viss tid och vissa insatser för att han eller hon ska klara av arbetet. Det nya kravet på kvalifikationer för omplacering aktualiseras endast i situationer där det inte har funnits någon ledig anställning som arbetstagaren, eventuellt efter viss upplärningstid, har kunnat omplaceras till enligt 7 § andra stycket. I praktiken handlar det alltså om situationer där det redan finns en arbetstagare med kortare anställningstid som utför de arbetsuppgifter till vilka en omplacering är aktuell.

Arbetstagaren kan också efter en uppsägning vid konkurrens med utomstående sökande ha företrädesrätt till återanställning. I så fall gäller alltså ett krav på "tillräckliga kvalifikationer", vilket som i dag kan ge arbetstagaren rätt till anställningen om han eller hon klarar arbetsuppgifterna efter en skälig upplärningstid.

Paragrafens andra stycke reglerar när arbetstagare med längre anställningstid har rätt till företräde genom omplacering. Även om någon sådan rätt inte finns, är arbetsgivaren oförhindrad att omplacera arbetstagaren utan att det innebär att någon annan arbetstagares rätt sätts åt sidan.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.9.

22 e §

Innan turordningen fastställs får arbetsgivaren sammanlagt ta undan högst fem arbetstagare som enligt arbetsgivarens bedömning har särskild betydelse för den fortsatta verksamheten. Detta gäller oavsett antalet turordningskretsar.

Om arbetsgivaren har tagit undan en eller flera arbetstagare med stöd av första stycket, får inga ytterligare undantag göras vid uppsägning som sker inom tre månader därefter.

Paragrafen, som är ny, innebär enligt dess första stycke att arbetsgivaren får göra undantag från turordningen med högst fem arbetstagare. Skillnaden i förhållande till dagens reglering är att antalet arbetstagare som högst får undantas är större och att möjligheten till

undantag gäller även för arbetsgivare som har fler än tio arbetstagare. Det ska alltså röra sig om arbetstagare som arbetsgivaren bedömer vara av särskild betydelse för den fortsatta verksamheten. Det ska dock inte vara möjligt att i högre utsträckning än i dag pröva arbetsgivarens val rättsligt.

På motsvarande sätt som gäller i dag får arbetsgivaren undanta högst samma antal arbetstagare oavsett hur många turordningskretsar som berörs av arbetsbristen. Det är arbetsgivaren som får välja om och i så fall hur många arbetstagare som ska undantas inom en viss turordningskrets i förhållande till en annan.

Placeringen av paragrafen efter övriga turordningsbestämmelser innebär att arbetsgivaren tillåts bestämma sig för om och vilka undantag som ska göras efter att det står klart hur turordningen annars kommer att falla ut. Det är systematiskt sett en skillnad både i förhållande till den nu gällande turordningsregleringen och den reglering om undantag som gällde under 1994. Enligt systematiken i den nuvarande regleringen får undantag göras innan arbetstagarna delas in i turordningskretsar. Enligt 1994 års reglering fick undantag göras efter att arbetstagarna delats in i turordningskretsar men innan turordningen fastställts utifrån arbetstagarnas respektive anställningstid.

Ingen ändring är dock avsedd när det gäller den praktiska tillämpningen av undantagsmöjligheten. Redan enligt dagens reglering får förutsättas att arbetsgivaren innan beslutet om undantag gör en åtminstone översiktlig bedömning av vilka arbetstagare som faktiskt skulle riskera att sägas upp på grund av arbetsbristen. Paragrafens nya placering i förhållande till systematiken i den nuvarande turordningsbestämmelsen syftar till att bättre återspegla hur undantagsmöjligheten i praktiken används och inte till att åstadkomma någon ändring i sak.

Möjligheten att undanta arbetstagare från turordningen gäller enligt paragrafens *andra stycke* inte i fall där arbetsgivaren tidigare inom en tremånadersperiod har sagt upp arbetstagare på grund av arbetsbrist och då använt sig av undantagsmöjligheten. En arbetsgivare som har sagt upp en eller flera arbetstagare på grund av arbetsbrist och då undantagit arbetstagare från turordningen får alltså först efter att tre månader har passerat undanta arbetstagare från turordningen vid uppsägning på grund av en "ny" arbetsbrist. Annars kan

arbetsgivaren bli skadeståndsskyldig för brott mot turordningsreglerna.

Det nu sagda gäller dock alltså bara i fall där arbetsgivaren vid den tidigare arbetsbristuppsägningen faktiskt använt sig av möjligheten att undanta arbetstagare från turordningen. Däremot saknar det betydelse hur många arbetstagare som i det fallet faktiskt har undantagits, det vill säga det saknar betydelse om arbetsgivaren vid den tidigare arbetsbristuppsägningen har utnyttjat undantagsmöjligheten fullt ut eller inte.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.10.

25 b §

Arbetstagare som har anställts för begränsad tid enligt 5 § 1 och som på grund av arbetsbrist inte har fått fortsatt anställning har företrädesrätt till återanställning hos arbetsgivaren enligt 25 § om arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än nio månader under den senaste treårsperioden.

Paragrafen, som är ny, innebär att en arbetstagare, som är anställd på en allmän visstidsanställning, tidigare än andra arbetstagare kvalificerar sig för en företrädesrätt till återanställning enligt 25 §. Den innefattar i det avseendet en avvikelse från huvudregeln i 25 § första stycket sista meningen. En arbetstagare med allmän visstidsanställning har enligt bestämmelsen företrädesrätt till återanställning när han eller hon har en sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren som överstiger nio månader inom en treårsperiod, i stället för tolv månader inom en treårsperiod som gäller i dag.

Anställningstiden ska beräknas enligt 3 § anställningsskyddslagen. Det saknar betydelse om någon del av den sammanlagda anställningstiden har tjänats in i någon annan anställning än en allmän visstidsanställning.

Paragrafen påverkar inte innebörden av och förutsättningarna för företrädesrätten som sådan. När kvalifikationstiden har uppnåtts enligt paragrafen ska 25 § tillämpas på samma sätt som i dag.

Paragrafen är, utifrån de förutsättningar som anges i 2 § tredje stycket anställningsskyddslagen, semidispositiv.

Förslaget behandlas i avsnitt 17.2.3.

25 c §

Arbetstagare som har anställts för begränsad tid enligt 5 § 1 och som har kvalificerat sig för företrädesrätt till återanställning enligt 25 b § har under den tid som anställningen pågår företrädesrätt till lediga tillsvidareanställningar och provanställningar hos arbetsgivaren. Detta gäller dock bara om arbetstagaren

1. har anmält till arbetsgivaren att han eller hon vill ha en tillsvidareanställning, och

2. har tillräckliga kvalifikationer för arbetsuppgifterna i den nya anställningen.

Om arbetsgivaren har flera driftsenheter, gäller företrädesrätten anställning inom den enhet där arbetstagaren är sysselsatt i den tidsbegränsade anställningen. Omfattas den tidsbegränsade anställningen av ett kollektivavtal som arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av gäller företrädesrätten bara i förhållande till arbete som omfattas av det avtalet.

Företrädesrätten gäller inte mot den som har rätt till omplacering enligt 7 § andra stycket eller företrädesrätt enligt 25–25 b §§.

Paragrafen, som är ny, innebär att arbetstagare med allmän visstidsanställning under vissa angivna förutsättningar har företrädesrätt till tillsvidareanställning hos arbetsgivaren. Av paragrafens första stycke framgår att företrädesrätten endast gäller arbetstagare som har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än nio månader under en treårsårsperiod. Anställningstidens längd ska beräknas genom en tillämpning av 3 §. All anställningstid som arbetstagaren har hos arbetsgivaren ska räknas med, det vill säga det rör sig inte bara om den sammanlagda tid som arbetstagaren har haft i allmän visstidsanställning hos arbetsgivaren.

För att arbetstagaren ska ha företrädesrätt enligt paragrafen gäller därutöver två förutsättningar. Arbetstagaren ska för det första ha anmält intresse av att få en tillsvidareanställning hos arbetsgivaren. Det krävs ingen särskild form på en sådan anmälan, även om det självfallet kan bli svårt för en arbetstagare att visa att en intresseanmälan har ägt rum om så har skett endast muntligen.

Arbetstagaren ska för det andra ha tillräckliga kvalifikationer för arbetsuppgifterna i tillsvidareanställningen. Innebörden av begreppet ”tillräckliga kvalifikationer” är densamma som gäller enligt exempelvis

25 § om företrädesrätt till återanställning och som har utvecklats i rättspraxis.

Företrädesrätten gäller från den tidpunkt då arbetstagaren uppnår kvalifikationstiden och sedan under den tid en allmän visstidsanställning pågår. Det innebär att arbetstagaren, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, har företräde till lediga anställningar hos arbetsgivaren redan innan en företrädesrätt till återanställning enligt 25 § kan åberopas av arbetstagaren. Enligt gällande regler kan arbetstagaren åberopa en företrädesrätt till återanställning först när ett besked har eller skulle ha lämnats enligt 15 § anställningsskyddslagen, det vill säga när en månad återstår av den tidsbegränsade anställningen. Enligt den nya paragrafen kan alltså arbetstagaren ha företrädesrätt till lediga tillsvidareanställningar före den tidpunkten.

Företrädesrätten gäller även i fall där arbetsgivaren står inför att provanställa enligt 6 § anställningsskyddslagen. Det saknar alltså för företrädesrätten betydelse om en ledig anställning är tänkt att inledas med en provperiod eller inte. Därigenom är paragrafen systematiskt kopplad till 6 f § anställningsskyddslagen, enligt vilken en arbetsgivare är skyldig att informera arbetstagare med tidsbegränsad anställning om lediga tillsvidareanställningar och provanställningar. Det är sådana lediga anställningar, som arbetsgivaren enligt 6 f § är skyldig att informera om, som en arbetstagare med allmän visstidsanställning också kan ha företrädesrätt till enligt den nya paragrafen.

Av paragrafens *andra stycke* följer att företrädesrätten gäller till lediga anställningar som finns på den driftsenhet där arbetstagaren med allmän visstidsanställning är sysselsatt. Någon möjlighet till sammanläggning av driftsenheter på motsvarande sätt som gäller företrädesrätt till återanställning enligt 25 § finns inte. Begreppet driftsenhet har i övrigt samma innebörd som enligt övriga bestämmelser i anställningsskyddslagen där begreppet används.

Är eller brukar arbetsgivaren vara bunden av kollektivavtal och arbetstagaren med allmän visstidsanställning utför arbete som omfattas av kollektivavtalet gäller företrädesrätten enligt paragrafen till annat arbete inom kollektivavtalets tillämpningsområde.

Enligt paragrafens *tredje stycke* gäller företrädesrätten inte mot den som har rätt till omplacering inom ramen för arbetsgivarens omplaceringsskyldighet enligt 7 § anställningsskyddslagen. Företrädesrätten enligt paragrafen gäller heller inte mot den som enligt lagen har företrädesrätt till återanställning eller företräde till en anställning

med en högre sysselsättningsgrad. Arbetstagare som har rätt till omplacering eller nu angiven företrädesrätt går alltså före eventuella företrädesberättigade enligt paragrafen.

Även företrädesrätten enligt denna paragraf ska anses omfattas av reglerna om förhandlingar i 32 §.

Det är, utifrån de förutsättningar som anges i 2 § tredje stycket anställningsskyddslagen, möjligt att helt eller delvis avvika från paragrafen genom kollektivavtal.

Förslaget behandlas i avsnitt 17.2.4.

26 §

Om flera arbetstagare har företrädesrätt till återanställning enligt 25 *eller 25 b* §, företrädesrätt till en anställning med högre sysselsättningsgrad enligt 25 a § *eller företräde till en tillsvidareanställning enligt 25 c §*, bestäms turordningen dem emellan med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Arbetstagare med längre anställningstid har företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid *bestämmer arbetsgivaren vem som ska ges* företräde.

Paragrafen är ändrad på så sätt att arbetstagarens ålder inte längre ska vara avgörande för turordningen vid företrädesrätten till återanställning enligt 25 § när två eller flera arbetstagare har samma sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. I sådana fall ska i stället arbetsgivaren bestämma till vem av arbetstagarna ett erbjudande om återanställning ska riktas. Ändringen motsvarar ändringen i fråga om turordningen vid uppsägning när flera arbetstagare har samma uppsägningsanställningstid (se 22 d §).

Paragrafen är även ändrad på så sätt att den ska tillämpas även när flera arbetstagare uppfyller förutsättningarna för företrädesrätt till tillsvidareanställning enligt 25 c §. Även en hänvisning till 25 b § har införts, trots att den bestämmelsen endast syftar till att arbetstagare med allmän visstidsanställning tidigare än andra arbetstagare kvalificerar sig för företrädesrätt enligt 25 §. För tydlighetens skull har en hänvisning även till 25 b § ansetts lämplig, även om bestämmelsen inte i sig reglerar innebörden av företrädesrätten.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.11.2 och 17.2.4.

33 b §

En arbetstagare som har fyllt 68 år har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och har inte heller företrädesrätt enligt 22 d, 23 eller 25–25 c §§

Paragrafen har ändrats genom att hänvisningen till 22 § har ersatts av en hänvisning till 22 d §. Innebörden är alltså att arbetstagare som har fyllt 68 år inte har företrädesrätt enligt lagens turordningsregler. I paragrafen har därutöver en hänvisning till 25–25 c §§ ersatt dagens hänvisning till 25 och 25 a §, med den praktiska innebörden att arbetstagare som har fyllt 68 år inte har företrädesrätt till tillsvidareanställning enligt 25 c §.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.10.10 och 17.2.4.

33 c §

Vid avskedande av en arbetstagare som har fyllt 68 år tillämpas inte bestämmelsen i 34 § *andra stycket* om ogiltigförklaring. I den situationen behöver ett besked enligt 19 § *andra stycket* inte innehålla information om vad arbetstagaren ska iaktta om arbetstagaren vill göra gällande att avskedandet är ogiltigt.

Paragrafen är ändrad med anledning av att regleringen om ogiltigförklaring av avskedande i 35 § anställningsskyddslagen, till vilken paragrafen hänvisar i dag, nu finns i 34 § *andra stycket*.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

33 e §

En arbetsgivare är inte skyldig att erbjuda arbetstagaren kompetensutveckling enligt 21 a §, om arbetstagaren har fyllt 68 år.

Paragrafen är ny och innebär att en arbetstagare som har fyllt 68 år inte har rätt till kompetensutveckling enligt 21 a §. Det innebär att en arbetstagare inte kan åberopa ett åsidosättande av 21 a § som grund för skadestånd avseende tid efter att han eller hon har fyllt 68 år. Däremot är arbetstagaren oförhindrad att föra talan om skade-

stånd för brott mot 21 a § avseende tid dessförinnan. I praktiken rör det sig i så fall om situationer där arbetsgivaren trots 33 a § anställningsskyddslagen har åberopat arbetsbrist som grund för att säga upp arbetstagaren eller fall där en tidsbegränsad anställning har upphört efter att arbetstagaren fyllt 68 år. Endast i sådana fall är det nämligen möjligt att föra talan om arbetsgivarens brott mot 21 a § (se 38 b §).

Arbetsgivarens skyldighet att erbjuda kompetensutveckling gäller alltså fram till dess att arbetstagaren fyller 68 år. Kopplingen i 21 a § till vad som är skäligt och till att kompetensutvecklingen ska ske inom ramen för anställningen kan dock innebära att arbetsgivarens ansvar bli förhållandevis begränsat under den sista tiden innan arbetstagaren fyller 68 år.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.6.9.

Ogiltigförklaring

34 §

Om en arbetstagare sägs upp utan saklig grund, *ska* uppsägningen förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren.

Om en arbetstagare har avskedats under omständigheter som inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning, ska avskedandet förklaras ogiltigt på yrkande av arbetstagaren.

Om arbetstagaren gör sannolikt att beslutet om uppsägning eller avskedande är ogiltigt, får domstol besluta att anställningen trots uppsägningen eller avskedandet ska bestå tills tvisten har avgjorts slutligt.

I paragrafens *första stycke* anges som i dag att en uppsägning kan förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren om den har skett utan saklig grund. Enligt *andra stycket* gäller detsamma i fråga om avskedande om avskedandet har skett under omständigheter som inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning, det vill säga det som följer av 35 § första stycket i dess nuvarande lydelse.

Det som i paragrafens *andra stycke* i dess nuvarande lydelse sägs om att en uppsägning inte ska ogiltigförklaras om den endast angrips därför att den strider mot turordningsbestämmelser har flyttats till 35 § andra stycket.

Paragrafens *tredje stycke* i den del som rör anställningens bestånd under en tvist om giltigheten i en uppsägning har ändrats på så sätt att samma reglering ska gälla oavsett om det rör sig om en ogiltigförklaring av ett avskedande eller om en uppsägning. I båda dessa fall är utgångspunkten att anställningen inte automatiskt består under tvistetiden. I stället kan, efter mönster från det som i dag gäller beträffande ogiltigförklaring av avskedande, domstol interimistiskt besluta om att anställningen trots uppsägningen eller avskedandet ska bestå till dess att tvisten är slutligt avgjord. En förutsättning för ett sådant beslut är att arbetstagaren gör sannolikt att beslutet om uppsägning eller avskedande är ogiltigt.

Kravet på sannolika skäl skiljer sig något i förhållande till det som i dag gäller för att arbetstagaren ska kunna väcka en anställning till liv under tvistetiden trots ett avskedande. Enligt gällande praxis krävs att övervägande skäl vid den interimistiska prövningen talar för att omständigheterna inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning. För att en anställning under en pågående tvist om uppsägning ska avbrytas genom ett interimistiskt beslut gäller i nuläget att det framstår som mer eller mindre uppenbart att uppsägningen har varit giltig.

Kravet på sannolika skäl är något starkare än det som i dag gäller för att en arbetstagare ska få till stånd ett interimistiskt beslut om anställningens bestånd i en avskedandetvist men betydligt svagare jämfört med det krav som ställs för ett interimistiskt beslut om anställningens upphörande i en uppsägningstvist. Kravet på sannolika skäl innebär att det befintliga underlaget i tvisten med viss styrka ska tala för att de omständigheter som arbetsgivaren har lagt till grund för sitt beslut om uppsägning eller avskedande inte har räckt till för en giltig uppsägning. För att ett interimistiskt beslut ska meddelas bör det vid en samlad bedömning utifrån utredningen vid tiden för den interimistiska prövningen framstå som mer sannolikt att en slutlig dom i målet skulle leda till en ogiltigförklaring än att beslutet om uppsägning eller avskedande vid den slutliga prövningen skulle bedömas som giltigt.

Det är i princip arbetstagaren eller hans eller hennes arbetstagarorganisation som har bevisbördan för de omständigheter som anförs som grund för att uppsägningen eller avskedandet inte har varit giltigt. Vid prövningen ska dock, som i dag beträffande interimistiska beslut i avskedandetvister, beaktas att det ytterst är arbets-

givaren som har bevisbördan för de omständigheter som har lagts till grund för beslutet att avsluta anställningen. Även om det vid en interimistisk prövning konstateras att de åberopade omständigheterna som sådana sannolikt har räckt till för en giltig uppsägning kan därför ändå en bedömning av bevisningen i målet i föreliggande skick leda till att ett interimistiskt beslut om att anställningen ska bestå under tvistetiden meddelas.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.

Förbud mot avstängning

34 a §

Om en domstol har meddelat beslut enligt 34 § tredje stycket, får arbetsgivaren inte stänga av arbetstagaren från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen eller avskedandet.

Arbetstagaren har rätt till lön och andra förmåner enligt 12–14 §§ så länge anställningen består.

Enligt *första stycket* i paragrafen, som är ny, får arbetsgivaren inte stänga av arbetstagaren från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett en uppsägning eller avskedande om domstol, med stöd av 34 § tredje stycket, har meddelat ett interimistiskt beslut om att anställningen ska bestå trots uppsägningen eller avskedandet. Arbetstagaren har i sådana fall enligt *andra stycket* rätt till lön och andra förmåner enligt 12–14 §§ så länge anställningen består. Innebörden av paragrafen är densamma som 35 § tredje stycket i dess nuvarande lydelse, med den skillnaden att den ska tillämpas även i fall där en domstol interimistiskt har förklarat att en anställning ska bestå trots en uppsägning.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.

Undantag från ogiltigförklaring

35 §

Det som sägs om ogiltigförklaring i 34 § första och andra styckena gäller inte om arbetsgivaren vid tidpunkten för uppsägningen eller avskedandet har högst 15 arbetstagare som denna lag är tillämplig på och arbets-

tagarens yrkande grundas endast på att arbetsgivarens åtgärd strider mot 7 eller 18 §.

Det som sägs i 34 § första stycket gäller inte heller om en uppsägning angrips endast därför att den strider mot turordningsregler.

Paragrafen har fått nytt innehåll. Innebörden av paragrafens *första stycke* är att en uppsägning eller ett avskedande inte kan ogiltigförklaras om arbetsgivaren vid tidpunkten för uppsägningen eller avskedandet hade högst 15 arbetstagare och den grund som åberopas för ogiltighet är att åtgärden har stått i strid med 7 eller 18 § anställningsskyddslagen. I sådana fall kan arbetstagaren alltså endast få ekonomiskt och allmänt skadestånd.

Paragrafen påverkar inte möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning eller ett avskedande som har skett med åberopande av annan lagstiftning. Den påverkar därmed inte rättsläget för arbetstagare som endast kan skiljas från anställningen med stöd av exempelvis regeringsformen eller 4 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Paragrafen påverkar alltså inte exempelvis ordinarie domares rättsställning. Trots paragrafen är det vidare möjligt att oberoende av arbetsgivarens storlek ogiltigförklara en uppsägning med stöd av bland annat diskrimineringslagen, någon av de arbetsrättsliga ledighetslagarna, medbestämmandelagen eller förtroendemannalagen.

Endast sådana arbetstagare som anställningsskyddslagen tillämpas på ska beaktas vid beräkningen av antalet arbetstagare vid tidpunkten för uppsägningen eller avskedandet. Arbetstagare som avses i 1 § anställningsskyddslagen, exempelvis arbetstagare i företagsledande ställning eller arbetsgivarens familjemedlemmar, ska alltså inte räknas med.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar det andra ledet i 34 § första stycket i dess nuvarande lydelse. Innebörden av bestämmelsen är att en uppsägning inte kan ogiltigförklaras enbart på den grunden att den har skett i strid mot turordningsregler.

I de situationer som omfattas av 35 § behöver besked enligt 8 respektive 19 § inte innehålla information om vad arbetstagaren ska iaktta om han eller hon vill göra gällande att uppsägningen eller avskedandet är ogiltigt. Det har inte ansetts erforderligt att uttrycka detta i lagtexten.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.

38 a §

Om arbetsgivaren bryter mot denna lag i fall där 35 § första stycket tillämpas, ska ersättningen för arbetstagarens förlust vid tillämpningen av 38 § anses motsvara minst åtta månadslöner.

Paragrafen, som är ny, ska tillämpas i fall där ett beslut om uppsägning eller avskedande inte kan ogiltigförklaras genom en tillämpning av den nya 35 § första stycket. Det handlar alltså om fall där arbetsgivaren vid tidpunkten för beslutet om uppsägningen eller avskedandet hade högst 15 arbetstagare. I sådana fall kan arbetstagaren bara yrka på skadestånd enligt 38 §, vilket innebär att han eller hon kan få ersättning för den ekonomiska förlust ett felaktigt uppsägnings- eller avskedandebeslut har inneburit vid sidan av den kränkning beslutet har inneburit.

Paragrafen innebär att det ekonomiska skadeståndet enligt 38 § alltid schablonmässigt ska motsvara minst åtta månadslöner. Det saknar alltså betydelse om den faktiska skadan skulle vara lägre och arbetstagaren behöver inte föra bevisning om sin skada upp till detta belopp. Om arbetstagaren anser att den verkliga ekonomiska skadan är större, kan arbetstagaren föra bevisning till stöd för det högre beloppet. I sådana fall avgör en tillämpning av 39 § hur stort beloppet som högst kan bli.

Utöver den ersättning som regleras i 38 a § kan alltså arbetstagaren, som nyss nämnts, ha rätt även till kränkingsersättning.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.4.

38 b §

En arbetsgivare som bryter mot 21 a § ska betala skadestånd till arbetstagaren, om arbetstagaren har sagts upp på grund av arbetsbrist eller om en tidsbegränsad anställning har upphört och arbetstagaren inte har fått fortsatt anställning på grund av arbetsbrist.

Skadestånd enligt första stycket ska, i stället för det som sägs i 38 §, motsvara två månadslöner. Om arbetstagaren har minst fem års sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren när anställningen upphör, ska beloppet motsvara tre månadslöner.

Om arbetsgivaren har betalat eller förpliktats att betala skadestånd för brott mot 21 a § 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.

Paragrafen, som är ny, innebär enligt *första stycket* att talan om skadestånd för brott mot 21 a § anställningsskyddslagen om rätt till kompetensutveckling kan aktualiseras först efter det 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 (jämför 25 § första stycket anställningsskyddslagen). Det är alltså inte möjligt för arbetstagaren att dessförinnan föra talan om ett påstått brott mot arbetsgivarens skyldighet att erbjuda kompetensutveckling.

Det finns inget som hindrar att talan om ett påstått brott mot 21 a § förs utan att uppsägningen i sig samtidigt angrips rättsligt, exempelvis därför att arbetsgivaren inte har uppfyllt sin omplaceringsskyldighet eller därför att uppsägningen strider mot turordningsregler. Förs sådan talan finns det dock självfallet inget som hindrar att yrkande om skadestånd på grund av brott mot 21 a § prövas inom ramen för samma tvist.

Enligt paragrafens *andra stycke* ska inte skadestandsreglerna i 38 § anställningsskyddslagen tillämpas vid brott mot 21 a §. I stället ska ett så kallat normerat skadestånd utgå och det ersätter alltså både den ekonomiska skada som arbetstagaren kan ha lidit och den kränkning som lagbrottet kan ha inneburit. Skadeståndet ska motsvara två månadslöner när arbetstagaren har mindre än fem års sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren. Har arbetstagaren en sammanlagd anställningstid på fem år eller mer ska skadeståndet i stället motsvara tre månadslöner.

Paragrafens *tredje stycke* innebär att arbetstagaren inte har rätt att få skadestånd mer än en gång för samma anställningstid då arbetsgivaren inte har fullgjort sin skyldighet att erbjuda kompetensutveckling. Stycket får sin främsta betydelse när arbetstagaren har haft flera anställningar hos samma arbetsgivare. Exempelvis kan arbetstagaren ha fått skadestånd efter en tredje kortvarig anställning, på den grunden att det då bedöms att arbetsgivaren skäligen borde ha gett arbetstagaren kompetensutveckling i större utsträckning än vad som skett. Om arbetstagaren efter en eller flera ytterligare anställningar alltjämt anser sig ha gått miste om kompetensutveck-

ling, kan arbetstagaren i det läget bara åberopa sig på anställningstid, som ligger efter den tid som skadeståndet avser. Bedömningen ska då utgå från att arbetsgivaren under den tidigare perioden har fullgjort sin skyldighet i fråga om kompetensutveckling genom skadeståndet. Skulle arbetstagaren i ett tidigare skede ha fått avslag på en talan om skadestånd, finns det däremot inget som hindrar att han eller hon efter ytterligare anställning åberopar också de tidigare åberopade anställningarna vid en skälighetsbedömning av vad som sammantaget är skäligt att kräva av arbetsgivaren.

Att arbetstagaren har fått skadestånd i ett tidigare skede ska inte påverka beräkningen av anställningstid enligt andra stycket. Även den tid som skadeståndet avser ska tas med i beräkningen av om arbetstagarens sammanlagda anställningstid är fem år.

Det talas i tredje stycket om att skadestånd har betalats eller att arbetsgivaren har förpliktats att betala. Detta inkluderar både det fallet att arbetsgivaren har betalat skadestånd utom rätta, exempelvis vid en förlikning, eller att arbetstagaren har förpliktats att betala skadestånd av en domstol (oavsett om arbetsgivaren har fullgjort sin skyldighet enligt domen eller inte).

Skadeståndet enligt paragrafen påverkar inte det högsta möjliga skadestånd som i en uppsägningstvist kan dömas ut enligt 39 § för förlust som avser tiden efter en anställnings upphörande.

Det är, under de förutsättningar som anges i 2 § tredje stycket anställningsskyddslagen, möjligt att genom kollektivavtal avtala om helt eller delvis andra bestämmelser om skadestånd för brott mot kompetensutvecklingsansvaret i 21 a §.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.6.5–15.6.7.

39 §

Om en arbetsgivare vägrar att rätta sig efter en dom, varigenom en domstol har ogiltigförklarat en uppsägning eller ett avskedande eller har förklarat att en tidsbegränsad anställning *ska* gälla tills vidare, *ska* anställningsförhållandet anses som upplöst. Arbetsgivaren *ska* för sin vägran betala skadestånd till arbetstagaren enligt följande bestämmelser.

Skadeståndet beräknas med utgångspunkt i arbetstagarens sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren när anställningsförhållandet upplöses och bestäms till ett belopp motsvarande

18 månadslöner vid mindre än fem års anställningstid,

26 månadslöner vid minst fem men mindre än tio års anställningstid,

34 månadslöner vid minst tio års anställningstid.

Skadeståndet får dock inte bestämmas så att beloppet beräknas efter flera månadslöner än som motsvarar antalet påbörjade anställningsmånader hos arbetsgivaren. Har arbetstagaren varit anställd mindre än *åtta* månader, *ska* beloppet *ändå* motsvara *åtta* månadslöner.

Paragrafen har ändrats på så sätt att samtliga nivåer på skadestånd som regleras i paragrafens andra stycke har höjts med två månadslöner. Det så kallade normerade skadestånd som enligt paragrafen ska betalas i fall där en arbetsgivare inte rättar sig efter en dom om ogiltigförklaring höjs alltså med motsvarande belopp. Ändringen av paragrafen får också till följd att taket för nivån på skadestånd enligt 38 § avseende förlust som avser tid efter anställningens upphörande höjs med två månadslöner. Det högsta belopp som kan bli aktuellt att betala ut i form av ekonomiskt skadestånd för sådan förlust blir alltså 34 månadslöner i stället för dagens 32 månadslöner. Den lägsta nivån på det tak som anges i paragrafen höjs på motsvarande sätt från sex till åtta månadslöner.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.4.

43 §

Mål om tillämpning av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Mål som avses i 34—36 §§ *ska* handläggas skyndsamt.

Ett yrkande om beslut enligt 34 § tredje stycket eller 36 § andra stycket får inte bifallas utan att motparten har beretts tillfälle att yttra sig. Om ett dröjsmål skulle medföra risk för skada, får dock domstolen omedelbart bifalla yrkandet att gälla till dess annat beslutas. Beslut som en tingsrätt har meddelat under rättegången får överklagas särskilt.

I paragrafens *andra stycke* har hänvisningen till 35 § andra stycket anställningsskyddslagen strukits. Ändringen är föranledd av att möjligheten att meddela interimistiskt beslut i frågan om anställningens bestånd under en tvist om en uppsägnings eller ett avskedandes giltighet nu uteslutande regleras i 34 § tredje stycket anställningsskyddslagen.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

20.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd

33 e §

En arbetsgivare är inte skyldig att erbjuda arbetstagaren kompetensutveckling enligt 21 a §, om arbetstagaren har fyllt 69 år.

Ändringen i paragrafen, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2023, innebär att en arbetsgivare inte är skyldig att erbjuda kompetensutveckling enligt 21 a § anställningsskyddslagen till arbetstagare som har fyllt 69 år.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.6.9.

20.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:529) om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd

33 b §

En arbetstagare som har fyllt 69 år har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och har inte heller företrädesrätt enligt 22 d, 23 eller 25–25 c §§.

33 b § har på sätt som har beskrivits i avsnitt 20.1 ändrats med anledning av utredningens förslag i övrigt. Motsvarande ändring har gjorts i paragrafen i den lydelse den enligt SFS 2019:529 kommer att ha från och med den 1 januari 2023.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.10.10.

33 c §

Vid avskedande av en arbetstagarare som har fyllt 69 år tillämpas inte bestämmelsen i 34 § *andra stycket* om ogiltigförklaring. I den situationen behöver ett besked enligt 19 § *andra stycket* inte innehålla information om vad arbetstagararen ska iakttas om arbetstagararen vill göra gällande att avskedandet är ogiltigt.

33 c §§ har på sätt som har beskrivits i avsnitt 20.1 ändrats med anledning av utredningens förslag i övrigt. Motsvarande ändring har gjorts i paragrafen i den lydelse den enligt SFS 2019:529 kommer att ha från och med den 1 januari 2023.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

19 §

Arbetsgivare *ska* fortlöpande hålla arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal underrättad om hur *verksamheten* utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken *och arbetstagararnas kompetensutveckling*.

Arbetsgivaren *ska* dessutom bereda arbetstagarorganisationen tillfälle att granska böcker, räkenskaper och andra handlingar, som rör arbetsgivarens verksamhet, i den omfattning som organisationen behöver för att *tillvarata* medlemmarnas gemensamma intressen i förhållande till arbetsgivaren.

Om det kan ske utan oskälig kostnad eller omgång, *ska* arbetsgivaren på begäran förse arbetstagarorganisationen med avskrift av handling och biträda organisationen med utredning, som den behöver för nyss angivet ändamål.

En ändring i paragrafens *första stycke* klargör att arbetsgivaren fortlöpande ska informera arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren har kollektivavtal med om arbetstagararnas behov av kompetensutveckling. Ändringen syftar till att tydligare lyfta fram arbetsgivarens ansvar att informera om riktlinjerna för kompetensutveckling i verk-

samheten inom ramen för den befintliga informationsskyldigheten. Det kan röra sig om information om det löpande behovet av att arbetstagare genomgår viss utbildning, lär upp sig på en ny maskin eller utvecklar sin kompetens så att den kan tillvaratas någon annanstans i verksamheten. Det kan vara fråga också om att arbetsgivaren, utan att den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11–14 §§ medbestämmandelagen ännu har aktualiserats, står inför planerade förändringar eller neddragningar i verksamheten.

Genom ändringen av paragrafen kommer det till uttryck att arbetsgivaren på ett relativt tidigt stadium ska lämna information till kollektivavtalsbärande fackliga organisationer när det gäller frågan om och i så fall hur den befintliga arbetskraftens kompetens kan utvecklas för att tillgodose nya behov i verksamheten.

I övrigt har några redaktionella ändringar gjorts.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.8.

19 a §

En arbetsgivare som inte är bunden av något kollektivavtal alls *ska* fortlöpande hålla arbetstagarorganisationer som har medlemmar som är arbetstagare hos arbetsgivaren underrättade om hur verksamheten utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken *och arbetstagarnas kompetensutveckling*.

I paragrafen har gjorts en ändring som motsvarar den i 19 § medbestämmandelagen, med innebörd att skyldigheten att löpande informera om behoven av kompetensutveckling i arbetsgivarens verksamhet ska gälla även i fall där arbetsgivaren helt saknar kollektivavtal.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.8.

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:358) om facklig förtroendemanns ställning på arbetsplatsen

8 §

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist *ska* facklig förtroendeman, *oberoende av turordningen enligt 22–22 e §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd*, ges företräde till fortsatt arbete, om det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen. Kan förtroendemannen endast efter omplacering beredas fortsatt arbete, gäller som förutsättning för företräde att han *eller hon* har tillräckliga kvalifikationer för detta arbete.

Uppsägning som sker i strid med första stycket *ska* på yrkande av förtroendemannen förklaras ogiltig. *Om det uppkommer tvist om en uppsägnings giltighet, upphör inte anställningen till följd av uppsägningen förrän tvisten har avgjorts slutligt. Förtroendemannen får inte heller avstängas från arbete på grund av arbetsbristen. Förtroendemannen har rätt till lön och andra förmåner enligt 12–14 §§ lagen om anställningsskydd så länge anställningen består. I övrigt tillämpas 37, 39, 40 och 42 §§ samt 43 § andra stycket lagen om anställningsskydd.*

Domstol kan för tiden till det slutliga avgörandet besluta att anställningen ska upphöra vid uppsägningstidens utgång eller vid den senare tidpunkten som domstolen bestämmer eller att en pågående avstängning ska upphöra.

Paragrafens *första stycke* har ändrats som en följd av att anställningsskyddslagens turordningsregler nu regleras i 22–22 e §§ i stället för i enbart 22 §. Det ska noteras att begreppet tillräckliga kvalifikationer har lämnats oförändrat i stycket och innebörden av begreppet avses vara detsamma som enligt i dag gällande praxis. När en facklig förtroendeman enligt bestämmelsen kan ges företräde till fortsatt anställning enbart genom omplacering kan arbetsgivaren alltså alltjämt behöva acceptera en viss upplärningstid för att förtroendemannen ska klara arbetet fullt ut. Det innebär en viss skillnad i förhållande till omplaceringsskyldigheten enligt de ändrade turordningsreglerna i anställningsskyddslagen.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats för att åstadkomma att anställningen som huvudregel består under en tvist om giltigheten i

ett uppsägningsbeslut, när yrkandet om ogiltigförklaring grundas på att uppsägningen har skett i strid med paragrafens första stycke. I sådana fall ska, på motsvarande sätt som i dag gäller genom hänvisningen till 34 § andra stycket anställningsskyddslagen, anställningen inte upphöra förrän tvisten om ogiltighet har avgjorts slutligt. Under uppsägningstvisten har förtroendemannen rätt till lön och andra förmåner enligt 12–14 §§ anställningsskyddslagen på samma sätt som i dag gäller genom hänvisningen till 34 § andra stycket samma lag.

Därutöver gäller ett förbud mot avstängning som motsvarar det som i dag regleras i 34 § andra stycket anställningsskyddslagen, med den i praktiken redaktionella skillnaden att förbudet gäller avstängning på grund av den arbetsbrist som har föranlett uppsägningen. Den något ändrade lydelsen är föranledd av att 8 § förtroendemannalagen bara är tillämplig vid uppsägning på grund av arbetsbrist, varför avstängningsförbudet saknar praktisk betydelse när det är någon annan grund som har legat bakom uppsägningsbeslutet.

Det finns inte, på det sätt som i dag gäller enligt 34 § andra stycket anställningsskyddslagen, någon möjlighet för arbetsgivaren att åberopa särskilda skäl för att ändå stänga av förtroendemannen.

I paragrafens *tredje stycke* har intagits en reglering som motsvarar 34 § tredje stycket anställningsskyddslagen i dess nuvarande lydelse. Innebörden av stycket är att domstol interimistiskt på yrkande från arbetsgivaren får besluta att anställningen ska upphöra innan tvisten har avgjorts slutligt. Förutsättningarna för att ett sådant beslut ska meddelas motsvarar de som i dag gäller enligt förarbetsuttalanden och praxis angående 34 § tredje stycket anställningsskyddslagen. Det innebär att det ställs höga krav på bevisning och de omständigheter som arbetsgivaren åberopar för att ett interimistiskt beslut ska meddelas.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.9.4, 16.5.3 och 16.5.5.

20.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning

8 §

Sker uppsägning eller avskedande enbart av det skälet att arbetstagare begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet, *ska* åtgärden på yrkande av arbetstagaren förklaras ogiltig. Därvid *ska* 34 § tredje

stycket, 34 a, 37, 39, 40, 42 och 43 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla.

Paragrafen har ändrats genom att hänvisningen till att 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen ska tillämpas vid ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande med stöd av paragrafen har ersatts med en hänvisning till 34 § tredje stycket och 34 a § anställningsskyddslagen. Innebörden av ändringen är att de förutsättningar som gäller för att en anställning ska bestå vid en ogiltigförklaring ska tillämpas även när yrkandet om ogiltigförklaring sker med stöd av studieledighetslagen. Detsamma gäller bestämmelserna om förbud mot avstängning och arbetstagarens rätt till lön och andra förmåner efter domstols interimistiska beslut om att anställningen ska bestå.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

20.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m.

10 §

Mål om tillämpning av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande *ska 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.*

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att hänvisningen till att 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen ska tillämpas vid ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande med stöd av lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m. har ersatts med en hänvisning till 34 § tredje stycket och 34 a § anställningsskyddslagen. Innebörden av ändringen är att de förutsättningar som gäller för att en anställning ska bestå vid en ogiltigförklaring ska tillämpas när yrkandet om ogiltigförklaring sker med stöd av 7 §

lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan. Detsamma gäller bestämmelserna om förbud mot avstängning och arbetstagarens rätt till lön och andra förmåner efter domstols interimistiska beslut om att anställningen ska bestå.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

20.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare

9 §

Mål om tillämpning av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande *ska 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.*

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att hänvisningen till att 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen ska tillämpas vid ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande med stöd av lagen om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare har ersatts med en hänvisning till 34 § tredje stycket och 34 a § anställningsskyddslagen. Innebörden av ändringen är att de förutsättningar som gäller för att en anställning ska bestå vid en ogiltigförklaring ska tillämpas när yrkandet om ogiltigförklaring sker med stöd av 6 § lagen om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare. Detsamma gäller bestämmelserna om förbud mot avstängning och arbetstagarens rätt till lön och andra förmåner efter domstols interimistiska beslut om att anställningen ska bestå under den tid tvisten pågår.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

20.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård

27 §

Mål om tillämpning av 21–26 §§ handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande *ska* 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att hänvisningen till att 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen ska tillämpas vid ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande med stöd av lagen om ledighet för närståendevård har ersatts med en hänvisning till 34 § tredje stycket och 34 a § anställningsskyddslagen. Innebörden av ändringen är att de förutsättningar som gäller för att en anställning ska bestå vid en ogiltigförklaring ska tillämpas när yrkandet om ogiltigförklaring sker med stöd av 24 § lagen om ledighet för närståendevård. Detsamma gäller bestämmelserna om förbud mot avstängning och arbetstagarens rätt till lön och andra förmåner efter domstols interimistiska beslut om att anställningen ska bestå under den tid tvisten pågår.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

20.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

9 kap. 6 §

Om uppsägning eller avskedande sker i strid mot bestämmelserna i detta kapitel, *ska* åtgärden förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren. Beträffande tvist om giltigheten av uppsägning eller avskedande *ska* 34 § tredje stycket, 34 a, 37, 39, 40, 42 och 43 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla.

Paragrafen har ändrats genom att hänvisningen till att 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen ska tillämpas vid ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande med stöd av paragrafen har ersatts med en hänvisning till 34 § tredje stycket och 34 a § anställningsskyddslagen. Innebörden av ändringen är att de förutsättningar som gäller för att en anställning ska bestå vid en ogiltigförklaring ska tillämpas när yrkandet om ogiltigförklaring sker med stöd av paragrafen. Detsamma gäller bestämmelserna om förbud mot avstängning och arbetstagarens rätt till lön och andra förmåner efter domstols interimistiska beslut om att anställningen ska bestå under den tid tvisten pågår.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

20.11 Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

23 §

Mål om tillämpningen av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande *ska 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket* lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att hänvisningen till att 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen ska tillämpas vid ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande med stöd av föräldraledighetslagen har ersatts med en hänvisning till 34 § tredje stycket och 34 a § anställningsskyddslagen. Innebörden av ändringen är att de förutsättningar som gäller för att en anställning ska bestå vid en ogiltigförklaring ska tillämpas när yrkandet om ogiltigförklaring sker med stöd av 17 § föräldraledighetslagen. Detsamma gäller bestämmelserna om förbud mot avstängning och arbetstagarens rätt till lön och andra förmåner efter domstols interimistiska beslut om att anställningen ska bestå under den tid tvisten pågår.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

20.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet

11 §

Mål om tillämpningen av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av en uppsägning eller ett avskedande tillämpas 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att hänvisningen till att 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen ska tillämpas vid ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande med stöd av lagen om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet har ersatts med en hänvisning till 34 § tredje stycket och 34 a § anställningsskyddslagen. Innebörden av ändringen är att de förutsättningar som gäller för att en anställning ska bestå vid en ogiltigförklaring ska tillämpas när yrkandet om ogiltigförklaring sker med stöd av 8 § lagen om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet. Det samma gäller bestämmelserna om förbud mot avstängning och arbetstagarens rätt till lön och andra förmåner efter domstols interimistiska beslut om att anställningen ska bestå under den tid tvisten pågår.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

20.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl

6 §

Mål om tillämpning av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande tillämpas 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra

meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att hänvisningen till att 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen ska tillämpas vid ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande med stöd av lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl har ersatts med en hänvisning till 34 § tredje stycket och 34 a § anställningsskyddslagen. Innebörden av ändringen är att de förutsättningar som gäller för att en anställning ska bestå vid en ogiltigförklaring ska tillämpas när yrkandet om ogiltigförklaring sker med stöd av 3 § lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl. Detsamma gäller bestämmelserna om förbud mot avstängning och arbetstagarens rätt till lön och andra förmåner efter domstols interimistiska beslut om att anställningen ska bestå under den tid tvisten pågår.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

20.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete

14 §

Mål om tillämpningen av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, ska 34 § tredje stycket, 34 a och 37 §§, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att hänvisningen till att 34 och 35 §§ anställningsskyddslagen ska tillämpas vid ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande med stöd av lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete har

ersatts med en hänvisning till 34 § tredje stycket och 34 a § anställningsskyddslagen. Innebörden av ändringen är att de förutsättningar som gäller för att en anställning ska bestå vid en ogiltigförklaring ska tillämpas när yrkandet om ogiltigförklaring sker med stöd av 11 § lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete. Detsamma gäller bestämmelserna om förbud mot avstängning och arbetstagarens rätt till lön och andra förmåner efter domstols interimistiska beslut om att anställningen ska bestå under den tid tvisten pågår.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

20.15 Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

6 kap. 8 §

Om någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande ska följande bestämmelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpas:

- 34 och 34 a §§ om en uppsägnings *eller ett avskedandes* giltighet m.m.,
- 37 § om avstängning när en uppsägning eller ett avskedande ogiltigförklarats, och
- 43 § första stycket andra meningen och andra stycket om skyndsam handläggning m.m.

Paragrafen har ändrats genom att hänvisningen till att 34 respektive 35 § anställningsskyddslagen ska tillämpas när någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande har ersatts med en hänvisning till 34 och 34 a §§ anställningsskyddslagen. Innebörden av ändringen är att anställningsskyddslagens ogiltighetsregler alltjämt ska tillämpas när talan förs med stöd av diskrimineringslagen. Detsamma gäller bestämmelserna om förbud mot avstängning och arbetstagarens rätt till lön och andra förmåner efter domstols interimistiska beslut om att anställningen ska bestå under den tid tvisten pågår.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.5.

Kommittédirektiv 2019:17

En moderniserad arbetsrätt

Beslut vid regeringssammanträde den 25 april 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur arbetsrätten kan moderniseras och anpassas efter dagens arbetsmarknad samtidigt som en grundläggande balans mellan arbetsmarknadens parter upprätthålls.

Utredaren ska

- utarbeta författningsförslag för tydligt utökade undantag från turordningsreglerna,
- utarbeta författningsförslag för att inom ramen för anställningen stärka arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och anställdas omställningsförmåga,
- utarbeta författningsförslag som särskilt för mindre företag innebär lägre kostnader vid uppsägningar, samtidigt som rättssäkerhet och skydd mot godtycke upprätthålls, och
- överväga författningsförslag i syfte att skapa en bättre balans i anställningsskyddet för personal med olika anställningsvillkor.

Utredaren ska i dessa frågor och generellt särskilt beakta mindre företags behov av flexibilitet. Utredaren ska ha den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för sina överväganden och förslag. Utredaren ska samråda med en referensgrupp bestående av företrädare för arbetsmarknadens parter och företrädare för de små och medelstora företagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2020.

Utmaningar på dagens arbetsmarknad som gör att både arbetsgivarnas och arbetstagarnas förutsättningar och behov förändras

Sverige har hög sysselsättning, i synnerhet bland kvinnor och äldre, jämfört med de flesta andra länder. Samtidigt finns flera utmaningar. En sådan utmaning är att arbetsmarknaden i Sverige blir alltmer tudelad mellan å ena sidan personer som har yrkeserfarenhet och längre utbildning – som har lätt att få arbete – och å andra sidan personer utan yrkeserfarenhet och med kort utbildning – som har allt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Många personer hamnar också varaktigt utanför arbetsmarknaden, även när efterfrågan på arbetskraft är stor. Inte minst gäller detta unga och nyanlända. Arbetslösheten bland utrikes födda är i dag väsentligt högre än bland inrikes födda. Det behövs därför ökad rörlighet på svensk arbetsmarknad och fler vägar in för personer som har en svag ställning, t.ex. genom tidsbegränsade anställningar. Om kostnaderna vid uppsägningar är höga och oförutsägbara kan det leda till att företag inte vågar anställa, vilket särskilt riskerar att drabba personer som står längre ifrån arbetsmarknaden. Fler arbetstagare måste också vilja och kunna byta arbetsinriktning under livets gång. Samtidigt pågår kontinuerligt en snabb strukturomvandling av näringslivet och arbetsmarknaden i övrigt som leder till att många nya arbetstillfällen uppstår. Förhållandena på arbetsmarknaden liksom i övriga samhället påverkas av bland annat globalisering, digitalisering och teknisk utveckling. Offentlig och privat sektor påverkas på olika sätt av de förändrade förhållandena. Detta gör att både arbetsgivarnas och arbetstagarnas förutsättningar och behov förändras. Utvecklingen innebär att arbetsgivare behöver ökad flexibilitet och förutsägbarhet för att kunna anpassa sina verksamheter och klara konkurrensen. Inte minst gäller detta mindre företag. Arbetstagarna å sin sida behöver ett skydd som är anpassat för den nya arbetsmarknaden, där en viktig del av tryggheten består av kontinuerlig kompetensutveckling inom anställningen och därigenom förstärkt anställningsbarhet. Det allmänna spelar även en viktig roll genom de möjligheter till kompetensutveckling och utbildning som erbjuds inom utbildningsväsendet. Självfallet har individen också ett eget ansvar för sin kompetensutveckling.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på en ansvarsfördelning mellan staten och arbetsmarknadens parter. Statens roll är att genom ett ändamålsenligt regelverk och andra styrmedel säkerställa

goda arbetsvillkor och underlätta tillkomsten av nya jobb samtidigt som förutsättningar skapas för arbetsmarknadens parter att i kollektivavtal ta ansvar för villkorens närmare utformning. Att parterna tar ett stort ansvar för regleringen av arbetsmarknaden och anpassar villkoren efter förutsättningarna i olika branscher och utifrån ökade krav på snabb omställning stärker Sveriges konkurrenskraft och är en viktig del av den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Alla arbetsgivare omfattas inte av kollektivavtalade lösningar. För dessa arbetsgivare och deras anställda blir utformningen av den arbetsrättsliga lagstiftningen särskilt viktig.

Utgångspunkter för uppdraget

Arbetsrätten ska moderniseras och anpassas efter dagens arbetsmarknad samtidigt som en grundläggande balans mellan arbetsmarknadens parter upprätthålls. Arbetsrätten ska ge företagen flexibilitet och skydda den enskilda arbetstagaren mot godtyckliga uppsägningar. Utredaren bör bland annat ta hänsyn till att dagens arbetsmarknad präglas av ett större behov av både flexibilitet och rörlighet än när anställningsskyddet infördes. Utredaren bör ta som utgångspunkt att arbetstagares trygghet på dagens arbetsmarknad i praktiken i ökande utsträckning avgörs av om individens kunskaper och kompetens motsvarar vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. Utredarens förslag bör sammantaget innebära en ökad flexibilitet för arbetsgivaren när det gäller personalstyrkans sammansättning, samtidigt som arbetsgivarens ansvar för de anställdas kompetensutveckling och omställningsförmåga stärks. Utredarens förslag bör också sammantaget innebära ökade möjligheter för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att kunna anställas.

Arbetsmarknadens parter autonomi och självständighet är en förutsättning för att parterna fortsatt ska kunna ta ett stort ansvar för regleringen på arbetsmarknaden i syfte att skapa flexibla lösningar som är anpassade för olika branscher. Utredarens förslag bör därför samlat innebära att en grundläggande balans mellan arbetsmarknadens parter upprätthålls.

Kollektivavtalslösningar mellan arbetsmarknadens parter och en fortsatt hög anslutningsgrad, både bland arbetsgivare och arbetstagare, bör fortsatt eftersträvas. Det är också viktigt att arbetsmarknadens

parter har möjlighet att bygga vidare på de kollektivavtalslösningar som redan finns på central och lokal nivå. Utredaren ska ha den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för sina överväganden och förslag.

Mindre företag utgör en stor andel av företagandet i Sverige och det är i dessa företag som många av de nya jobben skapas. Utvecklingen går också mot att den genomsnittliga storleken på företag minskar. Utifrån de utmaningar som finns på dagens arbetsmarknad är det därför viktigt att utredaren särskilt beaktar de mindre företagens behov av flexibilitet.

Utredaren ska samtidigt beakta vilka konsekvenser de författningsförslag som lämnas kan ge för den sammantagna anställningstryggheten för arbetstagare.

Lagen (1982:80) om anställningsskydd, anställningsskyddslagen, gäller för både privat och offentlig sektor. Det är viktigt att eventuella lagförslag följer den generella systematiken i anställningsskyddslagen och gäller för båda sektorerna. Utredaren bör dock beakta att det kan finnas olika utmaningar i de olika sektorerna och att särskilda bestämmelser i t.ex. regeringsformen, lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning gäller för offentligt anställda.

Utredaren ska beakta vad som tidigare framkommit i nationalekonomisk och arbetsrättslig forskning samt övrigt kunskapsunderlag på området.

Det är viktigt att utredaren beaktar att de författningsförslag som lämnas inte ska vara tvistedrivande och att de ska vara förenliga med EU-rätten och med Sveriges övriga internationella åtaganden. Författningsförslagen ska inte leda till nya åtaganden för det allmänna.

Som utgångspunkt för uppdraget gäller också vad som anges i punkt 20 i den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet (januariavtalet):

Arbetsrätten moderniseras och anpassas efter dagens arbetsmarknad samtidigt som en grundläggande balans mellan arbetsmarknadens parter upprätthålls. Arbetsrätten ska ge företagen flexibilitet och skydda den enskilde arbetstagaren mot godtyckliga uppsägningar. Lagen om anställningsskydd ska ändras genom tydligt ökade undantag från turordningsreglerna. Utredningen som får i uppdrag att utarbeta denna lagändring ska vidare lägga förslag som, särskilt för mindre företag, innebär lägre kostnader vid uppsägningar, samtidigt som rättssäkerhet och skydd mot godtycke upprätthålls.

Utredningen ska föreslå hur arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och den anställdes omställningsförmåga stärks. Utredningen ska också arbeta med förslag som skapar en bättre balans i anställningsskydden för personal med olika anställningsvillkor. Utredningen ska i dessa frågor och generellt särskilt beakta de små och medelstora företagens behov av flexibilitet och ska, utöver kontakter med arbetsmarknadens parter, ha kontakt med dessa företags organisationer. Om parterna når en överenskommelse om hur LAS ska reformeras på ett sätt som ger ökad flexibilitet ska regeringen istället lägga förslag i linje med parternas överenskommelse. I annat fall genomförs utredningens förslag.

Uppdraget att föreslå tydligt utökade undantag från turordningsreglerna

Behovet av flexibilitet på dagens arbetsmarknad

Företags och andra verksamheters överlevnad och utveckling är avgörande för Sveriges sysselsättning och ekonomi. Ett mer globaliserat samhälle där ny teknik sprider sig snabbt ställer krav på stor anpassningsförmåga och ständig utveckling. Företag och andra verksamheter behöver kunna behålla nyckelkompetens i samband med omstruktureringar för att klara av konkurrensen och för att verksamheter ska kunna växa. Detta gäller särskilt för mindre företag som har mindre marginaler att hantera personalnedskärningar och där den möjlighet som dagens turordningsregler ger att behålla enskilda nyckelpersoner kan vara avgörande för företagets överlevnad. När det befintliga undantaget från turordningsreglerna infördes ansågs det också vara ett av flera sätt att stimulera såväl småföretagande som små företags möjlighet att öka kompetensen i företaget – genom att kunna anställa välutbildad och kompetent personal utan att dessa försätts i en situation där de känner ett automatiskt hot om att bli de första som sägs upp vid arbetsbrist.

Därtill finns ett behov av ökad flexibilitet och rörlighet för arbetstagare men framför allt ett behov av fler vägar in för dem som i dag står utanför arbetsmarknaden.

Omplacering och turordningsregler vid arbetsbrist

Vid en arbetsbristsituation aktualiseras i första hand den allmänna omplaceringsskyldigheten enligt 7 § anställningsskyddslagen. Först sedan omplaceringsmöjligheterna har uttömts och om verksamheten fortfarande har övertalighet får arbetstagare sägas upp. Då ska turordningsreglerna i 22 § anställningsskyddslagen tillämpas.

Turordningsreglerna är tillämpliga då flera arbetstagare vid en uppkommen arbetsbrist konkurrerar om de arbeten inom den arbetsbristdrabbade turordningskretsen som kommer att finnas kvar i verksamheten. Arbetsgivaren gör en bedömning av vilka arbetstagare som med hänsyn till anställningstid, omplacering och tillräckliga kvalifikationer ska vara kvar. Den bärande principen för turordningsreglerna är att arbetsgivaren inte fritt kan välja vem som ska sägas upp vid en driftsinskränkning. I stället gäller principen om ”sist in, först ut”, dvs. att arbetstagare med längre anställningstid har företräde till fortsatt anställning framför arbetstagare med kortare anställningstid. I dagsläget kan arbetsgivare med högst tio anställda undanta två personer som enligt arbetsgivarens bedömning är av särskild betydelse för den fortsatta verksamheten från turordningen.

Turordningsreglerna är semidispositiva, vilket betyder att arbetsmarknadsparterna kan förhandla om avsteg från reglerna i syfte att skapa flexibla lösningar som passar olika branscher. Det är vanligt att parterna når förhandlade lösningar om hur reglerna ska tillämpas. Hur vanligt det är skiljer sig dock mellan olika branscher. Alla arbetsgivare omfattas inte heller av kollektivavtalade lösningar. För dessa arbetsgivare och deras anställda blir utformningen av den arbetsrättsliga lagstiftningen särskilt viktig.

Undantag från turordningsreglerna ska tydligt utökas

Dagens turordningsregler avgör i vilken ordning arbetstagare kan sägas upp baserat på hur länge de har varit anställda. Det riskerar att inverka negativt på rörligheten på arbetsmarknaden, vilket i sin tur kan försvåra möjligheterna för personer utan yrkeserfarenhet och med kort utbildning, exempelvis vissa unga och nyanlända, att etablera sig på arbetsmarknaden.

Olika arbetstagare har olika kompetenser och att kunna behålla nyckelkompetens är ofta avgörande vid en neddragning. Företag och

andra arbetsgivare behöver därför ha möjlighet att påverka personalstyrkans sammansättning vid en omstrukturering eller neddragning. Detta är särskilt viktigt för mindre företag som har ett större behov av att kunna behålla nyckelkompetens och samtidigt mer begränsade möjligheter att omplacera arbetstagare än vad arbetsgivare med många anställda har. Utredaren ska beakta företagets behov av flexibilitet och utifrån detta föreslå tydligt utökade undantag från turordningsreglerna. Utredarens uppdrag omfattar hela 22 § anställningsskyddslagen, däribland reglerna om utformningen av turordningskretsar.

Utredaren ska

- redogöra för hur turordningsreglerna tillämpas i dag med beaktande av kollektivavtalslösningarna på arbetsmarknaden,
- beskriva behoven av ökad flexibilitet på arbetsmarknaden och i arbetsrättslagstiftningen avseende turordningsreglerna och då särskilt analysera de mindre företagens behov,
- beskriva hur undantagen från turordningsreglerna kan utökas för att öka arbetsgivarnas flexibilitet och undersöka olika alternativ för detta, och
- utarbeta författningsförslag för tydligt utökade undantag från turordningsreglerna i anställningsskyddslagen.

Undantagen från turordningsreglerna bör vara konkreta och utformas på ett sätt som inte hämmar företagets benägenhet att anställa och som inte innebär tillväxtbarriärer för företag. Beskrivningen av behoven av ökad flexibilitet avseende turordningsreglerna bör innehålla en uppdelning mellan privat och offentlig sektor.

När förslag på tydligt utökade undantag från turordningsreglerna utarbetas bör utredaren, under förutsättning att undantagen i sig är konkreta, särskilt beakta mindre företags möjligheter att behålla rätt kompetens liksom arbetstagarens möjlighet att inte enbart bedömas efter anställningstid, utan i högre grad efter sin kompetens.

När författningsförslagen utarbetas ska utredaren beakta eventuella konsekvenser på befintliga kollektivavtalslösningar samt hur arbetsmarknadens parter roll kan påverkas av de föreslagna åtgärderna när det gäller att genom kollektivavtal lösa turordningsfrågor. Arbetstagarorganisationernas rätt att förhandla om turordningen vid arbetsbristuppsägningar ska fortsatt finnas kvar. Utredaren bör även

värna parternas möjlighet att i kollektivavtal, på både central och lokal nivå, avvika från reglerna om turordning.

När författningsförslagen utarbetas bör utredaren även beakta Pensionsgruppens slutsats att arbetslivet behöver förlängas i takt med den ökade livslängden.

Uppdraget att stärka arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och den anställdes omställningsförmåga

Anställdas behov av kompetensutveckling på dagens arbetsmarknad

Internationell konkurrens och teknisk strukturuomvandling, inklusive digitalisering, kräver snabb utveckling och nya kvalifikationskrav uppkommer ständigt. Det är därför viktigt att arbetstagare har möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling genom hela sitt yrkesverksamma liv, inklusive att i högre grad få ta del av kompetensutveckling inom ramen för sin anställning för att kunna utföra sina arbetsuppgifter och följa med i utvecklingen inom sitt yrke. Här har arbetsgivarna ett stort ansvar då de har rätt att leda och fördela arbetet.

Kompetensutveckling är ett gemensamt intresse för både arbetsgivare och arbetstagare och därutöver viktigt för en väl fungerande arbetsmarknad. Det allmänna spelar också en viktig roll genom de möjligheter till kompetensutveckling och utbildning som erbjuds inom utbildningsväsendet.

Samhällsutvecklingen gör även att det är allt viktigare för arbetsgivare att avgöra vilken kunskap som kommer att behövas på längre sikt. En verksamhets framgång är i många fall beroende av förmågan att snabbt kunna förändra systemen liksom utbudet av varor och tjänster, vilket ställer krav på de anställdas kompetens. Den enskilda arbetstagaren måste följa med i utvecklingen och förnya sin kunskap kontinuerligt. Även arbetsgivare har ett stort intresse av att de anställda har rätt kompetens för att kunna vara konkurrenskraftiga. Arbetstagaren måste också fortsätta att lära för att kunna påverka sin yrkesutveckling och förbli attraktiv på arbetsmarknaden.

Arbetstagares rätt till kompetensutveckling inom ramen för anställningen

Av reglerna om saklig grund för uppsägning inklusive arbetsgivarens omplaceringsskyldighet i anställningsskyddslagen följer att arbetsgivare har ett visst ansvar för arbetstagares kompetensutveckling. Detta ansvar finns inte reglerat i lagen utan har vuxit fram i Arbetsdomstolens praxis. Kopplingen till anställningsskyddet sätter en yttre ram för arbetsgivarens skyldigheter. Någon allmän plikt att sörja för arbetstagarens anställningsbarhet, t.ex. hos andra arbetsgivare, kan inte härledas ur anställningsskyddet. Inte heller kan arbetstagaren med stöd av anställningsskyddet kräva kompetensutveckling som syftar till att möjliggöra karriär hos arbetsgivaren. I Arbetsdomstolens praxis framträder arbetsgivarens skyldigheter i detta avseende på så sätt att arbetstagares brister i kompetens inte anses utgöra saklig grund för uppsägning om bristerna hade kunnat åtgärdas genom skäliga insatser från arbetsgivarens sida.

Arbetsgivaren kan i detta sammanhang behöva acceptera att arbetstagaren behöver en kortare inlärningsperiod för att uppnå kravet på tillräckliga kvalifikationer för en tjänst.

Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och för den anställdes omställningsförmåga ska stärkas

Behovet av kompetensutveckling kan variera utifrån en arbetstagares befintliga kunskaper och även inom olika branscher eller yrken. Möjligheten till kompetensutveckling inom anställningen är dock viktig för alla arbetstagare oavsett anställningsform.

Arbetsgivares ansvar för kompetensutveckling är i flera delar i dag otydligt och är i vissa delar otillräckligt. För att möta behoven på dagens arbetsmarknad behöver ansvaret ses över i syfte att stärka arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och den anställdes omställningsförmåga.

Utredaren ska

- redogöra för hur arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar regleras enligt gällande rätt och genom kollektivavtalslösningar,
- analysera och ange hur arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och anställdas omställningsförmåga inom ramen för anställningen kan stärkas och undersöka olika alternativ för detta, och

- utarbeta författningsförslag för att inom ramen för anställningen stärka arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och anställdas omställningsförmåga.

När författningsförslagen utarbetas ska utredaren beakta att arbetsmarknadens parter ska ha möjlighet att träffa kollektivavtal med avvikande bestämmelser på central och lokal nivå. Utredaren bör också beakta möjligheterna till kompetensutveckling inom ramen för olika anställningsformer och att kompetensutveckling inte endast kan vara tillgängligt för heltidsanställda arbetstagare. När författningsförslagen utarbetas ska utredaren också beakta behovet av att begränsa de administrativa kostnader som kan uppstå. Utredaren bör beakta att de förslag som lämnas inte ska vara tvistedrivande. Utredaren bör också beakta att förslagen, så långt som möjligt, ska vara enkla och förutsägbara i tillämpningen samt begränsa negativ inverkan på den totala reglering som gäller för mindre företag.

Som en modell bör utredaren undersöka möjligheten för arbetsgivare att använda sig av försäkringslösningar som ett sätt att ta ansvar för anställdas kompetensutveckling och omställningsförmåga inom ramen för anställningen.

Utredaren får om det anses lämpligt även beakta hur individens ansvar att ta del av kompetensutvecklingen samt hur arbetsgivarnas incitament att investera i anställdas kompetens kan stärkas.

Uppdraget om lägre kostnader vid uppsägningar samtidigt som rättssäkerhet och skydd mot godtycke upprätthålls

Arbetsgivarnas behov av lägre och mer förutsägbara kostnader

Om arbetsgivare riskerar att drabbas av stora och oförutsägbara kostnader vid uppsägningar, t.ex. som en följd av en utdragen uppsägningsvist, kan arbetsgivares vilja att anställa minska. Inte minst gäller detta mindre företag. Kostnaderna vid uppsägningar, särskilt för mindre företag, bör därför bli lägre och mer förutsägbara.

Regelverket kring avslutandet av anställningar

Grundläggande för anställningsskyddet i anställningsskyddslagen är att det krävs saklig grund för uppsägning. Saklig grund för uppsägning finns endast om uppsägning sker på grund av arbetsbrist eller personliga skäl. Arbetsbrist är det vanligaste skälet till uppsägningar och inbegriper olika situationer där personliga omständigheter inte ligger till grund för uppsägningen. Det behöver inte handla om brist på arbete utan kan handla om att arbetsgivaren vill bedriva verksamheten på ett annat sätt och därför inte kan erbjuda samma arbete som tidigare. För att kunna säga upp en arbetstagarare på grund av personliga skäl måste arbetstagararen däremot ha brutit mot de förpliktelser som följer av anställningsavtalet eller misskött sitt arbete. Det kan t.ex. handla om att förtroendet för den anställda har förbrukats, att det uppstår allvarliga samarbetssvårigheter på arbetsplatsen eller att affärsverksamheten har tagit skada.

En arbetstagarare som blir uppsagd och som inte anser att det finns saklig grund för uppsägning kan kräva skadestånd och begära att uppsägningen ogiltigförklaras. Detta gäller både vid uppsägningar på grund av arbetsbrist och personliga skäl. Kräver en arbetstagarare enbart skadestånd, innebär det att anställningen upphör i och med att uppsägningstiden löpt ut. Skadestånd kan utges som ekonomiskt skadestånd för ekonomisk skada och som allmänt skadestånd för den kränkning det innebär att bli uppsagd, om uppsägningen inte var sakligt grundad. En begäran om att en uppsägning ska ogiltigförklaras innebär som huvudregel att anställningen består under tiden tvisten prövas. Arbetstagararen får då i regel inte stängas av från arbetet och har rätt till lön och andra förmåner så länge anställningen består. Arbetstagararen har samtidigt en skyldighet att utföra arbete precis som vanligt. Huvudregeln om att en anställning består under den tid som en tvist om anställningens fortsatta giltighet pågår vid domstol är inte undantagslös. Om det anses uppenbart att uppsägningen var sakligt grundad, kan domstolen genom ett interimistiskt beslut på arbetsgivarens begäran besluta att anställningen ska upphöra under tiden tvisten prövas, men detta är i praktiken mycket ovanligt. Om arbetstagararen vinner bifall till sitt yrkande om ogiltigförklaring fortsätter arbetstagararens anställning hos arbetsgivaren. Om domstolen däremot förklarar att uppsägningen var sakligt grundad upphör anställningen i och med detta. Det är bland annat risken för att uppsägningar

som görs på grund av personliga skäl och som ogiltigförklaras, med medföljande höga och oförutsägbara kostnader, som skapar risker för arbetsgivare vid anställning. Om tvisten gäller om ett turordningsbrott har skett i samband med uppsägning kan arbetstagaren endast kräva skadestånd.

Om en arbetsgivare inte följer en dom om ogiltigförklaring, blir han eller hon skadeståndsskyldig. Det finns alltså möjlighet för arbetsgivaren att betala ett skadestånd i stället för att låta arbetstagaren fortsätta sin anställning. Nivån på skadeståndet framgår av 39 § anställningsskyddslagen och varierar beroende på arbetstagarens anställningstid.

Kostnaderna vid uppsägningar – särskilt för mindre företag – ska bli lägre och mer förutsägbara

Uppdraget innefattar att ta fram förslag som innebär lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägningar, särskilt för mindre företag, samtidigt som rättssäkerhet och skydd mot godtycke upprätthålls. Det kan t.ex. gälla tvister om avslutande av anställningar, inklusive anställningens bestående under tvist om dess giltighet och möjligheten att ogiltigförklara en uppsägning. Uppsägningar ska fortsatt kräva saklig grund.

Utredaren ska

- redogöra för vilka kostnader, direkta och indirekta, som arbetsgivare i dag har vid uppsägningar i fråga om olika anställningsformer,
- analysera och ange hur kostnaderna för arbetsgivare vid uppsägningar kan bli lägre samt undersöka olika alternativ för detta, och
- utarbeta författningsförslag som, särskilt för mindre arbetsgivare, innebär lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägningar.

Förslagen ska ta sin utgångspunkt i att arbetsgivarnas kostnader ska bli lägre samtidigt som rättssäkerhet för arbetstagare ska upprätthållas. Den enskilda arbetstagaren ska även fortsättningsvis skyddas mot godtyckliga uppsägningar och garanteras en rättssäker uppsägningsprocess. Om det är lämpligt bör utredaren, inom ramen för anställningsskyddet, överväga hur processer vid uppsägningar kan bli mer förutsägbara.

När utredaren anger hur kostnaderna för arbetsgivare vid uppsägningar kan bli lägre bör särskilt fokus läggas på kostnader kopplade till uppsägningar på grund av personliga skäl och som på arbetstagarens begäran ogiltigförklaras. Utredaren bör då bland annat beakta förslagen i betänkandet Uppsägningstvister – en översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare (SOU 2012:62).

När författningsförslagen utarbetas bör utredaren beakta företagets behov av flexibilitet, benägenhet att anställa och möjligheterna för personer med svagare anknytning till arbetsmarknaden att bli anställda. Utredaren bör också värna parternas möjligheter att fortsatt kunna nå lösningar genom frivilliga överenskommelser och deras roll när det gäller att lösa tvister på arbetsmarknaden.

Uppdraget att arbeta med förslag som skapar en bättre balans i anställningsskydden för arbetstagare med olika anställningsvillkor

Bättre balans i anställningsskydden för arbetstagare med olika anställningsvillkor

Dagens arbetsmarknad innebär nya företeelser och anställningsmönster som inte fanns eller var lika vanliga när den första anställningsskyddslagen trädde i kraft 1974. Normen på arbetsmarknaden då var att arbetstagare i stor utsträckning var anställda hela eller stora delar av yrkeslivet hos samma arbetsgivare. Sedan dess har tidsbegränsade anställningar i olika former blivit vanligare och under senare år har utvecklingen inneburit att korta anställningar blivit vanligare samtidigt som nyttjandet av inhyrd arbetskraft har ökat. Arbetstagare arbetar också i större utsträckning på fler arbetsplatser och inom olika branscher under sitt yrkesliv än tidigare.

Ett viktigt fundament på den svenska arbetsmarknaden är den anställningstrygghet och den ekonomiska tryggheten som en tillsvidareanställning för med sig, för att kunna planera för framtiden. Tillsvidareanställningar ska därför fortsatt vara huvudregeln på den svenska arbetsmarknaden. Olika former av tidsbegränsade anställningar spelar dock en viktig roll för arbetsgivare som är i tillfälligt behov av arbetskraft och när en arbetsgivare behöver ersätta tillfälligt frånvarande personal. Tidsbegränsade anställningar kan också vara en viktig väg in i arbetslivet, inte minst för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden, t.ex. unga och nyanlända.

De arbets- och anställningsmönster som finns på dagens arbetsmarknad skiljer sig från hur de såg ut vid tillkomsten av anställningsskyddslagen. Sverige är ett av de länder inom OECD där den arbetsrättsliga skillnaden mellan anställningsformen tillsvidareanställning och tidsbegränsade anställningar är allra störst. Det bör därför skapas en bättre balans i anställningsskyddet för arbetstagare med olika anställningsvillkor, samtidigt som nuvarande anställningsformer och de grunder som finns i dag för tidsbegränsade anställningar ska finnas kvar och fortsatt vara flexibla för såväl arbetstagare som arbetsgivare. Förslagen ska inte heller påverka arbetsgivarens rätt att kunna bestämma vilka tjänster som det finns behov av på arbetsplatsen, t.ex. när det gäller tjänsternas arbetstidsmått.

Utredaren ska

- sammanställa befintligt kunskapsunderlag om gällande anställningsskydd för arbetstagare med olika anställningsvillkor, inklusive skillnader mellan olika branscher,
- analysera skillnader när det gäller möjligheterna till mer varaktig anställning särskilt för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden,
- analysera på vilka sätt tidsbegränsat anställdas och deltidsanställdas anställningsskydd skiljer sig från tillsvidareanställdas och heltidsanställdas, och
- överväga författningsförslag i syfte att skapa en bättre balans i anställningsskyddet för personal med olika anställningsvillkor.

Utredaren ska beakta att tillsvidareanställningar fortsatt ska vara huvudregeln på den svenska arbetsmarknaden samtidigt som olika former av tidsbegränsade anställningar spelar en viktig roll för arbetsgivare som är i tillfälligt behov av arbetskraft och när en arbetsgivare behöver ersätta tillfälligt frånvarande personal samt att visstidsanställningar kan vara en väg in på arbetsmarknaden särskilt för grupper som i dag står långt ifrån arbetsmarknaden, t.ex. unga och nyanlända. Parternas möjligheter att fortsatt kunna reglera frågorna genom kollektivavtal ska värnas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredarens beslutsunderlag och eventuella åtgärder och metoder ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Konsekvensbeskrivningen bör särskilt beakta hur mindre företag påverkas av förslagen. Utredaren bör också analysera konsekvenserna från ett jämställdhetsperspektiv och utifrån hur förslagen påverkar olika grupper på arbetsmarknaden, däribland äldre, nyanlända och anställda med nedsatt hälsa, samt de samhällsekonomiska konsekvenserna. Utredaren ska även analysera hur befintliga kollektivavtal kommer att påverkas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska säkerställa att förslagen är förenliga med EU-rätten, inklusive Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och Sveriges internationella åtaganden i övrigt, bland annat relevanta ILO-konventioner.

Utredaren ska samråda med en referensgrupp bestående av företrädare för arbetsmarknadens parter och företrädare för de små och medelstora företagen.

Utredaren ska också föra en dialog med parter som är bärare av omställningsavtal, med andra organisationer och med relevanta myndigheter. Dialogen med organisationer som företräder små och medelstora företag ska särskilt syfta till att säkerställa att dessa företags perspektiv beaktas i utredningen och att den expertis och sakkunskap som finns i dessa organisationer kommer utredningen till del.

Utredaren ska även beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2020.

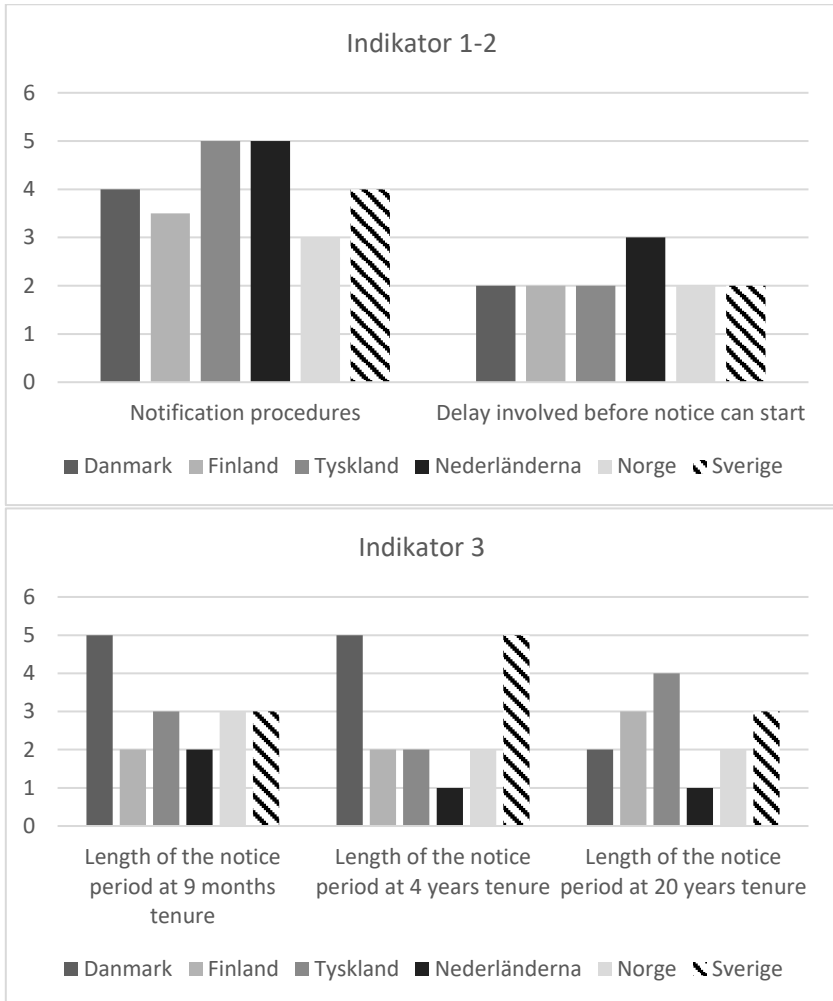
(Arbetsmarknadsdepartementet)

OECD-index; indikatorer

Tabell 1 Indikatorer och vikter

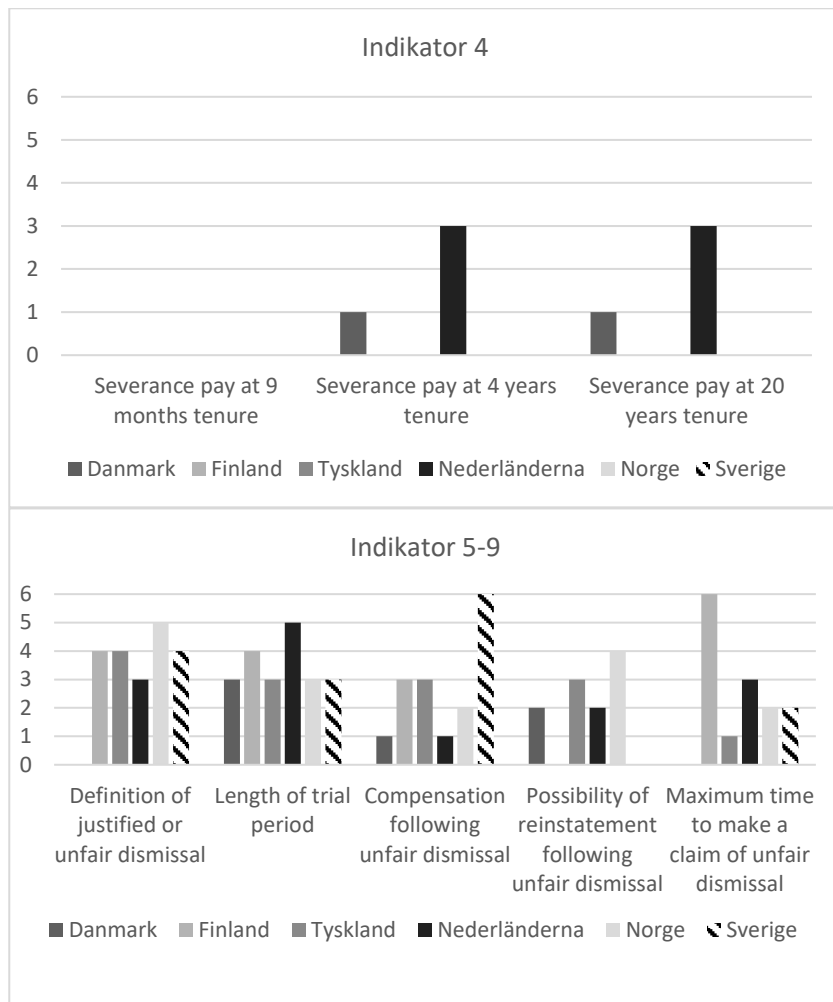
Indikatorer	Förklaring	Vikter
Employment protection for regular contracts, including collective dismissals, summary indicator weights		
1	Notification procedures	1/2
2	Delay involved before notice can start	1/2
3	Length of the notice period at 9 months tenure	1/7
3	Length of the notice period at 4 years tenure	1/7
3	Length of the notice period at 20 years tenure	1/7
4	Severance pay at 9 months tenure	4/21
4	Severance pay at 4 years tenure	4/21
4	Severance pay at 20 years tenure	4/21
5	Definition of justified or unfair dismissal (inkluderar turordningsregler)	1/5
6	Length of trial period	1/5
7	Compensation following unfair dismissal	1/5
8	Possibility of reinstatement following unfair dismissal	1/5
9	Maximum time to make a claim of unfair dismissal	1/5
Employment protection for temporary contracts, summary indicators weights		
10	Definition of collective dismissal	1/2
11	Additional notification requirements in case of collective dismissals	1/4
12	Additional delays involved in case of collective dismissals	1/4
13	Other special costs to employers in case of collective dismissals	1/3
14	Valid cases for use of fixed-term contracts	1/6
15	Maximum number of successive fixed-term contracts	1/6
16	Maximum cumulated duration of successive fixed-term contracts	1/6
17	Types of work for which temporary work agency (TWA) employment is legal	1/6
Additional costs and procedures involved in dismissing more than one worker at a time (compared with the cost of individual dismissal)		
18	Restrictions on the number of renewals of TWA assignments	1/4
19	Maximum cumulated duration of TWA assignments	1/4
20	TWA: authorisation or reporting obligations	1/4
21	Equal treatment of regular and agency workers at the user firm	1/4

Figur 1 Tillsvidareanställningar OECD-indikatorer
2013

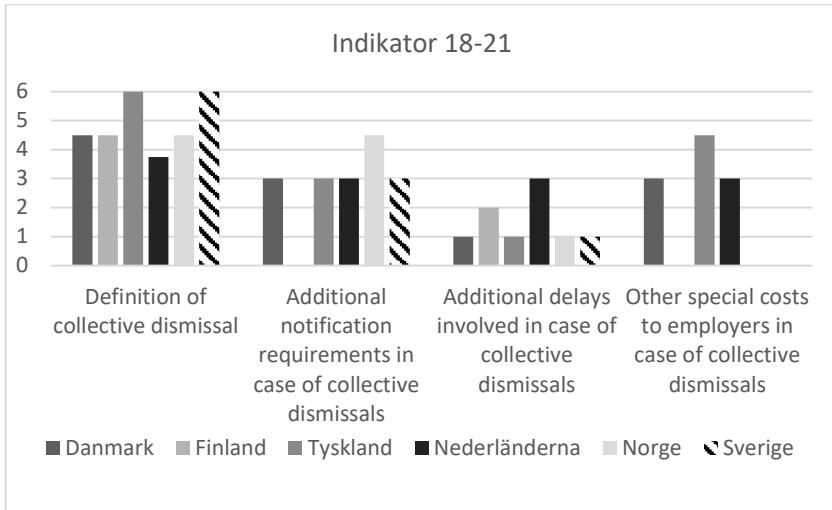


Figur 1 (forts.) Tillsvidareanställningar OECD-indikatorer

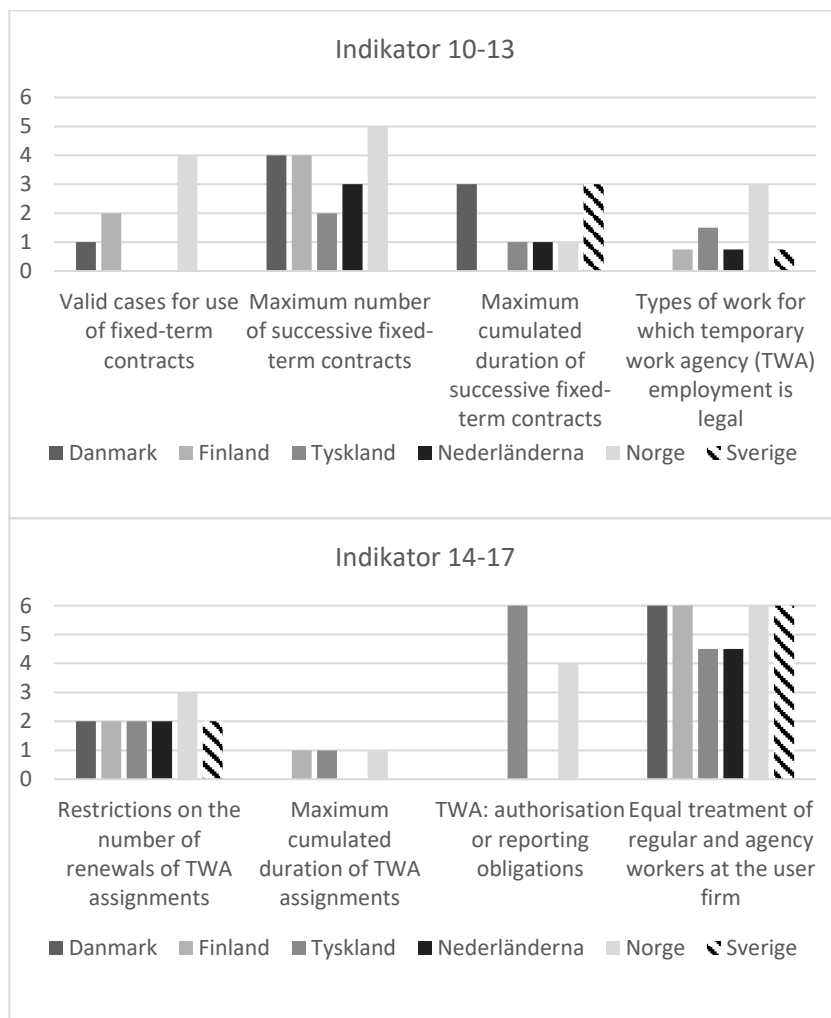
2013



Figur 1 (forts.) Tillsviareanställningar OECD-indikatorer
2013



Figur 2 Visstidsanställningar OECD-indikatorer
2013



Not: TWA är en förkortning av Temporary work agency (bemanningföretag).

Tidigare förslag – några exempel från litteraturen

Utredningen har gått igenom förslag som tidigare lyfts fram vad gäller hur LAS kan reformeras samt hur ett system där arbetsgivare har ett ökat ansvar för kompetensutveckling skulle kunna utformas. Syftet är att få inspiration och dra lärdom av hur andra har resonerat. Vi kommer i det här avsnittet presentera några av de förslag som tidigare lyfts fram i litteraturen. Vad gäller kompetensutveckling finns också några lösningar som har genomförts och prövats. Dessa diskuteras mer utförligt i kapitel 8. Referenserna som det hänvisas till finns i referensförteckningen för kapitel 13.

Ambitionen är inte att ge en heltäckande bild av alla tidigare förslag, utan att lyfta fram några olika typer av exempel på tidigare förslag. Detta är en del av utredningens uppdrag att beakta olika alternativ vid utformningen av förslagen. Hur några av dessa förslag förhåller sig till utredningens uppdrag diskuteras i kapitel 14–17.

Förslag från litteraturen – reformera LAS

Uppsägningsavgifter som en viktig komponent för att reformera LAS

I Långtidsutredningen (SOU 2011:11) diskuteras förslag på hur anställningsskyddet skulle kunna reformeras för att bidra till en bättre fungerande arbetsmarknad. Förslag lyfts dels i huvudbetänkandet, dels i en bilaga författad av Cahuc.

Den huvudsakliga nackdelen med det nuvarande svenska anställningsskyddet enligt Långtidsutredningen är att det skapar för mycket personalomsättning bland de nyanställda och för lite personalomsättning bland de med längre anställningstider. Orsaken anser de vara kombinationen av att i) arbetsgivarnas möjligheter att välja vem som

ska sägas upp är mycket begränsade (bland tillsvidareanställda) samtidigt som, ii) det är lätt och relativt billigt att säga upp personal med hänvisning till arbetsbrist, medan iii) möjligheterna att ha tidsbegränsat anställda är mycket stora. De menar att systemet inte skyddar personalen mot godtyckliga uppsägningar på ett effektivt sätt eftersom det bara skapar ett skydd för de som har en tillsvidareanställning och en lång anställningstid. Dessutom menar Långtidsutredningen att arbetsgivaren inte behöver beakta samhällets kostnader när någon sägs upp eftersom man inte behöver betala några uppsägningsavgifter. Till detta kommer det faktum att det lönar sig för arbetsgivaren att byta ut de nyanställda med jämna mellanrum för att behålla flexibiliteten i organisationen. Därför menar Långtidsutredningen att det över tid finns en risk för ett allt större antal arbetsgivare som organiserar sin produktion utifrån de möjligheter till flexibilitet som ges av att arbetsgivare får använda ett obegränsat antal tidsbegränsat anställda.

Förslag som diskuteras i Långtidsutredningen 2011:

- *Harmonisera anställningsskyddet för tillsvidare- och visstidsanställda.* Skyddet bör utformas så att det inte finns några trösklar där det lönar sig att byta ut en anställd mot en annan bara för att detta skapar flexibilitet. Samtidigt bör reglerna på ett bättre sätt ge arbetsgivarna incitament att beakta samhällets kostnader för uppsägningar samt ge de nyanställda arbetstagarna ett rimligt skydd mot godtyckliga uppsägningar.
- *Anställningsskyddet bör i huvudsak baseras på uppsägningsavgifter.* Detta förslag bygger i huvudsak på vad som framkommer i bilaga 6 till utredningen (Cahuc 2011). Förslaget, som innebär förhållandevis stora förändringar av anställningsskyddet, innebär att turordningsregler, omplaceringskravet och återanställningsrätten avskaffas. I stället införs ett system med uppsägningsavgifter vars storlek ökar med den uppsagdes anställningstid. Uppsägningsavgifter kan ersätta den del av arbetslöshetsförsäkringen som finansieras av arbetsgivaravgifterna. Om arbetsgivaren betalar en avgift vid varje uppsägning skulle det innebära lägre totala avgifter för arbetsgivare som inte säger upp någon och högre avgifter för övriga arbetsgivare. Avgifterna bör växa steglöst med anställningstiden oavsett anställningsform. Det skulle göra att personer

med längre anställningstid skyddas mer än de med kortare anställningstid samtidigt som trösklarna mellan olika anställningsformer försvinner. Ytterligare ett skäl att koppla storleken på uppsägningsavgifterna till anställningstid är att värdet på förlusten av ett arbete troligen är högre för dem med lång anställningstid. En lång anställningstid innebär i allmänhet att en större del av den kompetens arbetstagaren har är kopplad till den tidigare arbetsplatsen. Detta skulle också innebära att behovet av omställningsinsatser troligen är högre för dem som varit länge på en och samma arbetsplats. Som tidigare framkommit löper också äldre personer en större risk att hamna i långtidsarbetslöshet om de blir arbetslösa. Långtidsutredningen menar vidare att det kan finnas skäl att låta uppsägningsavgifterna vara något lägre för de mindre arbetsgivarna. En invändning mot systemet med uppsägningskostnader, som diskuteras i utredningen, är att det riskerar att öka det politiska inflytandet över arbetsmarknaden då avgifterna på något sätt måste bestämmas. Utredningen ser dock att det inom ramen för den svenska modellen skulle vara möjligt att utforma ett system där parterna i kollektivavtal ges möjlighet att själva bestämma avgiftens storlek. Dock skulle den exakta utformningen av lösningen bero på hur arbetslöshetsförsäkringen är utformad. Till viss del skulle uppsägningsavgifterna komma att fungera som ett skydd mot godtyckliga uppsägningar – det skulle kosta att säga upp någon, även de nyanställda. Men eftersom det svenska anställningsskyddet inte innehåller någon prövning vid uppsägningar på grund av arbetsbrist ser Långtidsutredningen ändå fördelar med att behålla ett turordningsregelverk.

- *Turordningsreglerna bör i mindre grad styra uppsägningsbesluten och vara oberoende av anställningsformen.* Den bästa lösningen är, enligt Långtidsutredningen, om kompetens får gå före anställningstid som bedömningsgrund – där parterna själva kan få i uppgift att bestämma hur kompetens ska definieras. Kompletterat med uppsägningsavgifter bedömer Långtidsutredningen att man på ett bättre sätt än inom dagens system skulle kunna tillvarata både arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen samtidigt som det skulle innebära betydande samhällsekonomiska vinster. Vidare menar Långtidsutredningen att en fördel med att använda uppsägningsavgifter för att styra uppsägningsbesluten är att det innebär att den som fattar besluten (arbetsgivaren) också blir den

som får bära kostnader och intäkter av sina beslut. Effektivitet på arbetsmarknaden, precis som på alla andra marknader, uppnås bäst om kostnader och intäkter bärs av den som fattar beslut. Långtidsutredningen anser därför att den svenska arbetsmarknaden skulle kunna förbättras om arbetsgivaravgifterna i större utsträckning användes för att få arbetsgivare att internalisera samhällliga kostnader och intäkter av olika former av beslut – de menar att avgifter i allmänhet är ett bättre styrmedel än administrativa restriktioner.

Cahuc (2011) lämnar i bilagan till Långtidsutredningen till viss del andra förslag, men gör samma bedömning av de huvudsakliga problemen med det nuvarande anställningsskyddet. Förslag som diskuteras av Cahuc:

- *Arbetsgivaren bör få bestämma vilka som ska sägas upp.* Cahuc menar i sin bilaga till Långtidsutredningen att de regler som gynnar insiders bör avskaffas. Dessa regler är turordningsreglerna, återanställningsrätten och krav på att undersöka möjligheterna till omplaceringar. För att nå ett effektivt utfall bör arbetsgivaren få bestämma vilka som ska sägas upp, möjligen tillsammans med fackföreningen om kollektivavtal finns. Arbetsdomstolen bör i stället avgöra om det förekommer felaktiga uppsägningar eller inte.
- *Företag bidrar till arbetslöshetsförsäkringen i proportion till antalet uppsägningar.* Cahuc menar att nuvarande regler innebär att omsättningen av de tillsvidareanställda minskar, medan omsättningen av de tillfälligt anställda ökar. Han menar också att reglerna förhindrar arbetsgivaren från att behålla de mest produktiva anställda. Reglerna innebär enligt Cahuc alltså inte att det nödvändigtvis blir färre uppsägningar, de ändrar i stället sammansättningen och minskar produktiviteten (på grund av sämre matchning). Cahucs förslag för att fiskalisera anställningsskyddet är att företag bidrar till arbetslöshetsförsäkringen i proportion till antalet uppsägningar. Det gör att arbetsgivarna behöver ta välfärdskonsekvenserna på allvar i samband med uppsägningar.

Förslag från litteraturen – arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling

En centralfråga i litteraturen är i vilken utsträckning individen, arbetsgivaren eller skattebetalarna ska bära kostnaden för utökade utbildningsinvesteringar.¹ Enligt teorin bör större yrkesspecifika inslag i en utbildning öka arbetsgivares betalningsvilja. Omvänt gör mer generella inslag att offentlig inblandning blir mer önskvärt. Längre utbildningar är dyrare, vilket också kan göra det svårare för arbetsgivare och arbetstagare att komma överens utan offentlig inblandning. Från samhällets sida eftersträvas en balans mellan att stimulera utbildning för vuxna och att undvika allt för generösa studievillkor. Många av de tidigare förslag som diskuterats i litteraturen tar sin utgångspunkt i hur kompetensutveckling under arbetslivet ska finansieras.

Försäkringslösningar

Det har i litteraturen tidigare lyfts förslag som syftar till att säkerställa kompetensförsörjningen och de yrkesverksammes möjligheter till livslånga lärande. I flera fall har försäkringslösningar föreslagits.

Inom ramen för regeringens framtidskommission lämnade *Analysgruppen arbetet i framtiden* (2015) ett förslag till regeringen att i samråd med arbetsmarknadens parter utveckla allmän och obligatorisk kompetensförsäkring för hela arbetsmarknaden. Förslaget bygger på kollektiva avgifter eller avsättningar, som eventuellt egenavgifter eller individuellt kompetenssparande som syftar till att göra utbildning mer tillgängligt för yrkesverksamma vad avser dimensionering, innehåll och finansiering. Bender och Mörtvik (2018) föreslår ett liknande upplägg, inspirerat av pensionssystemets struktur, där individ, arbetsgivare och det offentliga delar på kostnaderna för att möjliggöra utbildning för vuxna.

I SOU 2016:85 *Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra tema rapporter* görs en genomgång av förslag som tidigare lyfts fram i litteraturen. Utredningen föreslår även att en utredning om en kompetensförsäkring, som i princip bör omfatta alla på den svenska arbetsmarknaden, tillsätts. Utredningen menar att en sådan

¹ Stenberg (2019).

utredning bland annat bör ha inriktningen att den kompetens som erhålls genom försäkringen ska vara gångbar på flera arbetsplatser, för att undvika att finansiera normal personalutbildning. Typ av kompetensutveckling ska styras av behovet hos individ eller samhälle, och kompetensstiftelser ska byggas upp sektorsvis genom kollektivavtal. Vidare ska, enligt förslaget, utredningen ta fasta på möjligheterna att finansiera kompetensförsäkringen genom att såväl individen som parterna och staten bidrar med medel.

Ett konkret förslag på försäkringslösning som nyligen lyfts fram är HAKS (Hållbart arbetsliv genom kompetensutveckling i samverkan).² HAKS föreslås utgöra en länk mellan stat, arbetsmarknadens parter, enskilda arbetsgivare, den yrkesverksamma, en extern resurs och utbildningsinstitutioner. Finansieringen ska enligt förslaget liknas vid den statliga garantipensionen. Det vill säga, staten ska tillhandahålla en kompetensutvecklingsgaranti för yrkesverksamma, oavsett arbetsform, anställnings- eller sysselsättningsgrad. Arbetsmarknadens parter kompletterar med ett kollektivavtalsreglerat tjänstebaserat intjänade av kompetensutvecklingsmedel. Den yrkesverksamme bestämmer själv kompetensutvecklingens inriktning och bidrar till systemet med en omställningsavgift. Med andra ord, i likhet med pensionssystemet betalas medel till den yrkesverksammes kompetensutveckling av staten, arbetsgivare och den enskilde individen. Systemet ska utgöra ett komplement till befintliga system inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken.

Enligt författaren kräver förslaget ingen ny lagstiftning utan rymms inom det ansvar arbetsgivare har inom ramen för sitt arbetsmiljöansvar. Arbetsgivaren har inom ramen för sitt arbetsmiljöansvar en skyldighet att göra riskanalyser på individ- och verksamhetsnivå. En verksamhets behov av omställning och vad det för med sig i form av förändrade kompetenskrav för arbetstagarna bör ingå i ett sådant ansvar. Dock kan staten behöva uppdra till Arbetsmiljöverket att förtydliga de föreskrifter som utfärdas av myndigheten. Det blir arbetsmarknadens parter uppgift att ansvara för att medel för kompetensutveckling inte används för sådan företagspecifik kom-

² Ulander-Wäman (2019). Ett liknande förslag har även presenterats av Folksam (2009). Folksamförslag bygger på tre moduler. En obligatorisk försäkring som kommer alla i arbetslivet till del, en avtalslösning där parterna kommer överens om avsättningar till en kompetensutvecklingsförsäkring som den tredje där enskilda individer kan ges en skattesubvention, ungefär som i pensionssystemet. Den obligatoriska delen föreslås finansieras via omfördelning av arbetsgivaravgifter och sjukförsäkringsavgifter.

petensutveckling som det är skäligen att arbetsgivare bekostar. Förslaget kräver en aktör - en kompetensförmedling - som bland annat förmedlar vilka utbildningsinsatser som finns tillgänglig och som är ett stöd för den enskilda arbetstagaren vid omställningsinsatser. Det specificeras inte om detta ska vara en ny myndighet eller om uppdraget kan läggas på någon befintlig myndighet. Det kan enligt författaren också bli nödvändigt att staten förändrar finansieringssystemen för olika utbildningsinstitutioner.

Individuella kompetenskonton

Individuella kompetenskonton är något som prövats i mindre skala, och som även utretts av en tidigare utredningen (SOU 2000:119). Detta beskrivs mer utförligt i kapitel 8.

Utgångspunkten för den utredning som tillsattes var att skapa incitament för individer att frivilligt avsätta en del av sin inkomst till framtida kompetensutveckling, samtidigt skulle arbetsgivare få en reducering av arbetsgivaravgiften för medel som sattes av på kompetenskonton till de anställda. Syftet var att hela arbetskraften på sikt skulle ha ett eget kompetenskonto och att systemet skulle fungera som ett komplement till befintlig vuxenutbildning. År 2000 avsattes i samband med en skatteväxling medel för kompetensutveckling, men 2004 valde den dåvarande regeringen att avsluta uppbyggnaden av kompetenskontona.

Avtal

Det finns, som redovisades i kapitel 8, i dag inom ramen för omställningsavtalen möjlighet för proaktiva åtgärder. Det vill säga, det finns möjlighet för arbetsgivare att söka medel för att kompetensutveckla personal om det finns risk för att en arbetsbrist kan komma att uppstå. En skillnad mot försäkringslösningar, lagstiftningslösningar och individuella kompetenskonton är att enbart arbetstagare och arbetsgivare som har kollektivavtal omfattas. I huvudsak omfattas tillsvidareanställda av avtalen.

Förslag från litteraturen – minskade kostnader vid uppsägningar

Enligt direktiven ska utredningen vid utarbetandet av förslag i denna del beakta Uppsägningstvistutredningens förslag i SOU 2012:62.³

Uppsägningstvistutredningen föreslog: i) att en anställning under en pågående tvist om en uppsägnings giltighet ska bestå i högst ett år, såvida inte arbetsgivaren genom vårdslöshet eller försummelse har föranlett att dom i målet har fördröjts, ii) att den högsta nivån på de skadestånd som regleras i 39 § anställningsskyddslagen skulle sänkas för vissa företag. För företag med färre än 50 arbetstagare ska enligt förslaget det högsta möjliga beloppet enligt 39 § reduceras med en månadslön för var femte anställd som understiger det antalet anställda och iii) att en arbetsbristuppsägning inte ska kunna ogiltigförklaras med hänvisning till att arbetsgivaren inte har fullgjort sin omplaceringsskyldighet enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen.

Internationella erfarenheter av förändringar av kostnaden vid uppsägningar

Anställningsskyddets utformning i Sverige skiljer sig i många fall från hur det ser ut i andra länder. Detta diskuteras till exempel i kapitel 11. Sverige skiljer bland annat ut sig beträffande den roll arbetsmarknadens parter spelar på arbetsmarknaden. Mer grundläggande skillnader påverkar också i vilken utsträckning vi kan dra lärdomar av regelförändringar som genomförts i andra länder.

Frågan kring vilka kostnader som kan uppstå för arbetsgivaren i samband med en uppsägning som inte orsakats av arbetsbrist har diskuterats även i andra länder. I kapitel fyra sammanfattades resultaten från studier som undersökt effekten av dessa förändringar. Nedan sammanfattas i korthet några olika förändringar som genomförts i andra länder. Syftet är dock inte att ge en heltäckande beskrivning av hur regelverket kring uppsägningar av personliga skäl är utformat i andra länder.

I Portugal genomfördes en lagändring som innebar minskade kostnader förknippade med uppsägningar av personliga skäl för företag med 20 eller färre anställda (Martins 2009). Förändringen

³ Se kapitel 16 för en utförlig beskrivning av förslagen i SOU 2012:62. I denna bilaga ges bara en kort sammanfattning av förslagen.

innebar framför allt förenklade rutiner och mindre administration för de mindre företagen när de skulle säga upp arbetstagare av personliga skäl. Utav totalt 12 paragrafer som reglerade uppsägningar av personliga skäl, var det åtta som inte gällde för arbetsgivare med högst 20 anställda. Innehållet i de åtta paragrafer som inte gällde för de mindre företagen kan i grova drag sägas innehålla bestämmelser kring: i) att mindre företag inte behövde bevisa i domstol att de hade diskuterat skälen till varför de önskade att säga upp en viss arbetstagare med honom eller henne, ii) att mindre företag inte behövde intervjua vittnen som arbetstagaren hänvisade till, iii) att facket inte behövde involveras i uppsägningsprocessen, och iv) att små företag inte behövde dokumentera hur hela uppsägningsprocessen gått till.

I december 2014 genomfördes en omfattande reform av anställningsskyddet i Italien (Boeri och Garibaldi 2019). Reformen innebar bland annat att rätten att återgå i tjänst om en uppsägning på osaklig grund ogiltigförklarades, togs bort i företag med 15 eller fler arbetstagare.⁴ Förändringen gällde för alla nyanställda med tillsvidareanställning. Även om rätten att återgå i tjänst i dessa fall inte använts i stor utsträckning menar författarna att risken för att det ska hända har avskräckt arbetsgivare från att anställa på tillsvidarekontrakt då det medförde en högre kostnad för att säga upp (upp till 36 månadslöner) även när det gäller korta anställningar. Rätten att återgå i tjänst begränsades till fall där arbetstagaren kunde hävda att han eller hon blivit uppsagt på någon av diskrimineringsgrunderna. Möjligheten att återgå i tjänst vid uppsägning av ekonomiska skäl tog bort. Samtidigt infördes ett system med avgångsvederlag vid uppsägningar på osaklig grund av ekonomiska skäl. Den nya typen av kontrakt ersatte möjligheten till återanställning med en monetär kompensation för uppsägningar på grund av arbetsbrist som ogiltigförklarades (*economic unfair dismissal*). Denna form av avgångsvederlag motsvarar fyra månadslöner för de som varit anställda upp till två år och ökar därefter med anställningstid upp till maximalt 24 månadslöner vid 12 års anställningstid. Reformen innebar också en möjlighet att lösa situationen utanför domstol. Det blev möjligt för arbetsgivaren att direkt betala arbetstagaren två månadslöner till dem som varit anställda upp till två år. Därefter skulle arbetsgivaren betala ytterligare en månadslön för varje anställningsår upp till 18 månads-

⁴ Dessa regler gällde i företag med 15 eller färre anställda redan innan reformen 2004.

löner för dem som varit anställda i 18 år. Om arbetstagaren accepterade den senare överenskommelsen skulle det innebära att arbetstagaren var förhindrat att gå till domstol för att överklaga beslut om uppsägning. Författarna menar att båda parter har starka incitament att komma överens om en sådan överenskommelse då ersättningen arbetstagaren erhåller är helt skattebefriad.

Författarna finner att sänkningen av uppsägningskostnaden i de större företagen (15 eller fler anställda) ledde till ökade uppsägningar i just dessa företag. Samtidigt som förändringen av uppsägningskostnaderna genomfördes, infördes också en subvention för att anställda nya medarbetare på tillsvidarekontrakt. Effekten av subventionen på nyanställningar tycks ha varit starkare än effekten på uppsägningar.

Förslag från litteraturen – bättre balans i anställningskydd mellan visstids- och tillsvidareanställda

Precis som diskuterades ovan vad gäller turordningsreglerna har både mer genomgripande förändringar och mer marginella förändringar diskuterats vad gäller skillnader mellan olika anställningsformer. I Långtidsutredningen 2011 diskuterades hur anställningskyddet för tillsvidare- och visstidsanställda kan harmoniseras genom bland annat uppsägningsavgifter. Uppsägningsavgiften växer steglöst med anställningstiden, vilket innebär att kostnaden skulle vara högre för att säga upp arbetstagare med en längre anställningstid och kortare för att säga upp arbetstagare med en kortare anställningstid. Eftersom avgiften skulle växa steglöst skulle inte heller arbetsgivaren ha några incitament att avsluta anställningen vid en viss tidpunkt.

Minskad skillnad i reglering mellan tillsvidare- och visstidsanställningar

Enligt arbetsmarknadsekonomiska rådets analys är skillnaden i reglering mellan tillsvidare och visstidsanställningar ett av de mer påtagliga problemen på svensk arbetsmarknad. En konsekvens av detta är att marginaliserade grupper har svårigheter att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsekonomiska rådet (AER) menar att det i grunden finns två sätt att öka arbetsgivares

drivkrafter att anställa tillsvidare. Det ena är att göra det besvärligare och mer kostsamt att visstidsanställa, det andra är att göra det enklare och billigare att säga upp tillsvidareanställd personal.

AER (2017) menar att en uppenbar risk med striktare regler för visstidsanställningar, utan att skyddet för tillsvidareanställningar minskas, är att färre visstidsjobb skapas och att den totala sysselsättningen därför minskar. De menar därför att en kombination av åtgärder rörande anställningsskyddet, där skyddet för tillsvidareanställningar reduceras samtidigt som regelverket skärps för visstidsanställningar, förmodligen är att föredra framför åtgärder inriktade bara mot de senare.⁵

Åtgärder som diskuteras i AER:

- *Single contract*. Avskaffa helt indelningen i tillsvidare och tillfälliga anställningar. Inför i stället ett enda anställningskontrakt. Tanken är att i stället införa en uppsägningskostnad som ökar kontinuerligt under anställningsperioden. Någon sådan reform har ännu inte genomförts i något land, men det är en lösning som diskuteras flitigt. Detta skulle främst vara möjligt för nya anställningar, och därmed skulle det finnas två parallella system under en lång tid (vilket ses som problematiskt).
- *Skatt på visstidsanställningar*. Flera europeiska länder – Frankrike, Portugal, och Spanien – har infört en skatt på visstidsanställningar. Syftet med skatten har varit att öka arbetsgivarens drivkrafter att tillsvidareanställa arbetstagare och anställa färre på visstid. Även om utformningen av skatten skiljer sig åt mellan länderna som infört den, är den i samtliga fall proportionell mot bruttolönen. I Frankrike och Italien får arbetsgivare tillbaka den erlagda skatten om en visstidsanställning omvandlas till en tillsvidareanställning. Införandet av dessa skatter har utvärderats och ett resultat från utvärderingarna är att beskattningen av visstidsanställningar, som den utformats i de tre länderna, förkortar längden på dessa anställningar, minskar antalet nya jobb och ökar arbetslösheten (Cahuc m.fl. 2020). Forskarnas slutsats blir därmed att en skatt på visstidsanställningar inte uppfyller sina syften

⁵ Kahn (2007) visar att marginalgrupper har högre sannolikhet att vara visstidsanställda i länder med ett starkt skydd för tillsvidareanställda.

i en situation med ett starkt anställningsskydd för tillsvidareanställda.

- *Förändrad lönebildning.* Det finns ett positivt samband mellan en sammanpressad lönestruktur och marginalgruppers överrisk för visstidsanställningar. Ett högt lönegolv gör att arbetsgivarna inte genom lönen kan kompensera för den risk de upplever vid anställning av marginalgrupper. Kompensationen sker i stället via kortare kontrakt.
- *Subvention för företag om de tillsvidareanställer.* I samband med den större reformen av anställningsskyddet som genomfördes i Italien 2014 infördes också en subvention riktad till företag som tillsvidareanställde arbetstagare i stället för att anställa på visstid. Detta kan sägas vara motsatsen till att införa en skatt för att visstidsanställa. Subventionen innebar i praktiken att arbetsgivaren under en treårsperiod inte behövde betala någon arbetsgivaravgift för nya arbetstagare som anställdes på ett tillsvidarekontrakt. Subventionen sträckte sig upp till ett tak strax under genomsnittslönen vilket innebar att den var speciellt generös för, ofta små, företag som betalade relativt låga löner.

Mindre reformer av dagens regelverk

Förslagen ovan handlar om mer genomgripande förändringar av dagens system. Det kan dock av flera skäl vara svårt att genomföra sådana omfattande förändringar. Långtidsutredningen 2011 föreslår också några mindre förändringar av dagens regelverk som potentiellt kan påverka situationen för visstidsanställda. Ett förslag är att begränsa arbetsgivarens möjligheter, eller incitament, att använda sig av upprepade tidsbegränsade anställningar. Ett sätt för att uppnå detta kan vara att införa en begränsning av antalet på varandra följande visstidskontrakt. Detta är vanligt i många andra länder. Ett annat sätt kan vara att låta arbetsgivaravgiften bli högre för arbetsgivare som använder upprepade tidsbegränsade anställningar.

Utredningen för ett hållbart arbetsliv över tid överlämnade i januari 2019 sitt slutbetänkande (SOU 2019:5). Utredningen föreslår bland annat att tid mellan upprepade korta anställningar ska räknas som anställningstid vid tillämpning av vissa bestämmelser i anställningsskyddslagen. När en arbetstagare har haft fler än två tids-

begränsade anställningar hos samma arbetsgivare under en period av 30 dagar ska även tid mellan anställningar anses som anställningstid. Det skulle vid regelbundet återkommande intermittenta anställningar innebära att all tid mellan arbetstillfällena räknas som anställningstid vid tillämpningen av regler i anställningsskyddslagen. Det medför enligt förslaget att tiden mellan de upprepade anställningarna oavsett om det är helgdagar eller annan fri tid, ska betraktas som anställningstid.

Andra förslag som har diskuterats är en förändring av reglerna om automatisk övergång av vikariat och allmänna visstidsanställningar till en tillsvidareanställning. Med nuvarande regler gäller att vikariat och allmänna visstidsanställningar automatiskt övergår i en tillsvidareanställning när de har pågått i sammanlagt två år under en femårsperiod. En möjlighet att stärka tidsbegränsat anställdas skydd skulle kunna vara att förkorta den tid som krävs för en sådan automatisk övergång. Detta kan dock vara ett trubbigt verktyg för både arbetsgivaren och arbetstagaren. I princip sker den automatiska övergången oavsett vad parterna egentligen avsett från början. En tidigarelagd gräns för när en automatisk övergång sker riskerar också minska arbetsgivarnas efterfrågan på att anställa på visstid.

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

En moderniserad arbetsrätt. [30]

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]

Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]

Grönt sparande. [17]

Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]

Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

Infrastrukturdepartementet

Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]