

Arbetsmarknadsdepartementet

En reformerad arbetsrätt (Ds 2021:17)

Bakgrund

Genom remiss den 8 juni 2021 (A2021/01332) har Svenska ILO-kommittén ombetts att yttra sig över promemorian *En reformerad arbetsrätt – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden*, (Ds 2021:17).

Svenskt Näringsliv, Förhandlings- och samverkansrådet PTK (PTK), Industrifacket Metall (IF Metall) och Svenska Kommunalarbetareförbundet har träffat en principöverenskommelse om trygghet, omställning och anställningsskydd. Parternas avsikt med överenskommelsen är att skapa flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. Principöverenskommelsen innehåller förslag på ett antal olika insatser i syfte att reformera arbetsrätten, såsom ändringar i lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) samt införande av ett nytt offentligt omställningsstöd till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. De avtalslutande parterna har begärt att regeringen ska genomföra de insatser som följer av principöverenskommelsen.

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå hur regeringen ska genomföra den del av parternas principöverenskommelse som gäller anställningsskyddet.

Utredningens förslag

De förslag som utredningen har lämnat kan sammanfattas enligt följande.

En uppsägning från arbetsgivarens sida ska grunda sig på sakliga skäl. Även reglernas dispositivitet förändras.

Utredningen föreslår att begreppet *saklig grund* i anställningsskyddslagen ska ersättas av *sakliga skäl*. En uppsägning från arbetsgivarens sida ska därmed grunda sig på sakliga skäl, vilket i likhet

med saklig grund kan vara antingen arbetsbrist eller förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen. I fråga om arbetsbrist sker ingen förändring mot gällande rätt men när det gäller personliga skäl innebär förslaget en förändring som syftar till att göra det mer förutsebart vad som krävs för en uppsägning. I likhet med gällande rätt ska en bedömning av om det finns sakliga skäl göras med utgångspunkt i om arbetstagaren gjort sig skyldig till ett tillräckligt allvarligt brott mot anställningsavtalet och om han eller hon insett eller bort inse detta. Om det vid prövningen kan konstateras att arbetstagaren i väsentlig mån har åsidosatt sina skyldigheter ska det emellertid inte därefter göras någon intresseavvägning mot arbetstagarens personliga intresse att behålla anställningen. Inte heller ska någon framåtsyftande prognos göras av hur arbetstagaren i framtiden kan antas uppfylla sina skyldigheter i anställningen.

Kravet på att arbetsgivaren som huvudregel ska vidta mindre ingripande åtgärder innan uppsägning sker ska fortsatt gälla, såsom omplacering. En skillnad i detta avseende är dock att omplaceringsskyldigheten som utgångspunkt normalt ska anses vara uppfylld om arbetsgivaren tidigare har genomfört eller erbjudit en omplacering men arbetstagaren fortsatt göra sig skyldig till väsentligt brott mot anställningsavtalet. Detta ska dock inte gälla om en längre tid förflutit sedan den tidigare omplaceringen.

Ytterligare en skillnad mot gällande rätt är att reglerna om sakliga skäl för uppsägning ska vara dispositiv på det sättet att avvikelser kan göras både till nackdel och fördel för arbetstagaren, jämfört med nuvarande regler där avvikelser endast kan göras till fördel för arbetstagaren. Avvikelser ska dock enligt förslaget endast kunna göras genom eller med stöd av ett kollektivavtal som på arbetstagar sidan slutits av en sådan sammanslutning av arbetstagarorganisationer som avses i 6 § tredje stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, dvs. huvudorganisationer och förhandlingskarteller.

Arbetsgivarens möjligheter att göra undantag från turordningen utökas

Utredningen föreslår en utökning av arbetsgivarens möjlighet enligt anställningsskyddslagen att undanta vissa arbetstagare från turordningen vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Enligt förslaget ska arbetsgivaren ha rätt att undanta högst tre arbetstagare, jämfört med två enligt gällande rätt, som bedöms ha särskild betydelse för den fortsatta verksamheten. Undantagsmöjligheten ska också utvidgas så att den gäller för alla arbetsgivare oavsett antalet anställda. Om undantag har gjorts vid en uppsägning, ska dock inga nya undantag få göras vid en efterföljande uppsägning som sker inom tre månader.

Det ska även fortsättningsvis vara tillåtet att genom kollektivavtal göra undantag från turordningsreglerna.

Anställningen kommer inte längre att bestå under en tvist om ogiltighet när en arbetstagare sagts upp. Förslaget innebär även vissa ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen föreslår att anställningen inte längre ska bestå under tvist om uppsägnings giltighet efter uppsägning från arbetsgivarens sida. Inte heller ska domstol kunna interimistiskt besluta att anställningen ska bestå tills en tvist om avskedande är slutligt avgjord. Förslaget innebär lägre kostnader för arbetsgivare vid uppsägning eftersom arbetsgivaren inte längre kommer att vara skyldiga att betala lön under pågående tvist. Ett undantag ska dock gälla beträffande fackliga förtroendemän som har särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen. För dessa ska de nuvarande reglerna fortsatt gälla, dvs. att anställningen består under tvist om uppsägnings giltighet.

Som en följd av att arbetstagarens anställning inte längre ska bestå under tvist om en uppsägnings giltighet föreslås en lagändring som innebär att vid bestämmande av allmänt skadestånd ska hänsyn tas även till syftet att motverka överträdelser av anställningsskyddens regler om uppsägning och avskedande. Skadeståndet ska därmed bestämmas till en nivå som är avskräckande.

Som en följd av förslaget att anställningen inte längre ska bestå under tvist om en uppsägnings giltighet föreslås vissa ändringar i lagen om arbetslöshetsförsäkringen. Syftet med ändringarna är att förhindra att arbetstagaren tvingas avstå från att rättsligt angripa en felaktig uppsägning för att han eller hon hamnar i en ekonomisk utsatt situation när anställningen upphör. Enligt förslaget ska två undantagsfall införas när en arbetstagare inte ska kunna stängas av från rätten till arbetslöshetsförsäkringen med motiveringen att han eller hon själv har orsakat sin arbetslöshet. De två undantagsfallen är (i) när anställningen upphört genom en överenskommelse efter att arbetsgivaren tagit initiativ till att skilja arbetstagaren från anställningen och (ii) när anställningen upphört genom uppsägning från arbetsgivarens sida och uppsägningens giltighet är föremål för tvist i domstol eller förhandling enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet eller kollektivavtal.

Arbetsgivaren ska iakttä vissa turordningsregler när sysselsättningsgraden för flera arbetstagare ska sänkas

Utredningen föreslår en ny reglering avseende omreglering av arbetstagares sysselsättningsgrad (s.k. hyvling). Förslaget innebär att vissa turordningsregler och omställningstid ska iakttas vid sådan omreglering. Reglerna ska vara tillämpliga vid omorganisationer som innebär att en eller flera arbetstagare på en och samma driftsenhet med lika arbetsuppgifter erbjuds omplacering som endast innebär sänkt

sysselsättningsgrad. I en sådan situation ska arbetstagare med kortare anställningstid erbjudas omplacering till en lägre sysselsättningsgrad före arbetstagare med längre anställningstid. Vid en sådan omplacering ska en omställningstid tillämpas som motsvarande den uppsägningstid som skulle gälla vid uppsägning från arbetsgivarens sida, dock längst tre månader. Under omställningstiden behåller arbetstagaren sin sysselsättningsgrad och sina anställningsförmåner.

Det ska vara tillåtet att genom kollektivavtal göra avvikelser från reglerna om turordning och omställningstid vid omreglering av arbetstagares sysselsättningsgrad i ovan nämnda situationer.

Allmän visstidsanställning ersätts av särskild visstidsanställning

Utredningen föreslår att anställningsformen allmän visstidsanställning ska ersättas med den nya anställningsformen särskild visstidsanställning. I likhet med den nuvarande anställningsformen ska det inte heller för särskild visstidsanställning krävas att arbetsgivaren anger något objektivet skäl för tidsbegränsningen. De nya reglerna innebär dock att särskild visstidsanställning snabbare övergår till tillsvidareanställning än vad som gäller för allmän visstidsanställning. Anställningen övergår till en tillsvidareanställning när arbetstagaren varit anställd i en särskild visstidsanställning i mer än tolv månader under en femårsperiod eller under en period då arbetstagaren haft tidsbegränsade anställningar i form av särskild visstidsanställning, vikariat eller säsongarbete och anställningarna följt på varandra. Vidare ska en arbetstagare som varit anställd i särskild visstidsanställning i sammanlagt mer än nio månader under de senaste tre åren ha företrädesrätt till återanställning i ny särskild visstidsanställning. I fråga om beräkning av anställningstid innebär de nya reglerna vidare att när en arbetstagare har haft tre eller fler särskilda visstidsanställningar under en och samma månad ska även tiden mellan anställningarna räknas som anställningstid.

Det ska även fortsättningsvis vara tillåtet att genom kollektivavtal göra avvikelser från reglerna om tidsbegränsade anställningar.

Anställningsavtal på heltid ska vara norm

Utredningen föreslår att anställningsavtal ska anses gälla på heltid om inte något annat har avtalats. Om anställningsavtalet inte gäller på heltid ska arbetsgivaren på arbetstagarens begäran skriftligen ange skälet till detta inom tre veckor.

Anställda hos bemanningsföretag får en ökad möjlighet till tillsvidareanställning hos kundföretag

Utredningen föreslår en ökad möjlighet för anställda hos bemanningsföretag att få en tillsvidareanställning hos kundföretaget. Förslaget innebär bl.a. att ett kundföretag som haft en arbetstagare inhyrd på en och samma driftsenhet i sammanlagt mer än 24 månader under en period om 36 månader ska erbjuda arbetstagaren en tillsvidareanställning. Genom att istället betala en ersättning till arbetstagaren motsvarande två månadslöner kan kundföretaget välja att inte erbjuda en tillsvidareanställning. Reglerna ska inte tillämpas på arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag eller som är utstationerade från ett utländskt bemanningsföretag. Sanktionen vid överträdelse av reglerna ska vara skadestånd till den uthyrda arbetstagaren.

De nya reglerna om kundföretagets skyldigheter ska vara dispositiva på samma sätt som reglerna om sakliga skäl för uppsägning.

Förslagets förhållande till ILO-konventioner

Promemorian innehåller en redogörelse för vilka konsekvenser utredningens förslag har för Sveriges internationella åtaganden, bl.a. åtaganden enligt relevanta ILO-konventioner. Utredningens bedömning är att många av förslagen saknar beröringspunkter med Sveriges internationella åtaganden. Två av utredningens förslag bedöms dock ha beröringspunkter med Sverige åtaganden inom ramen för ILO. Dessa är förslaget om krav på sakliga skäl vid uppsägning från arbetsgivarens sida, vilket berörs av ILO-konventionerna (nr 158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ, (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar, (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten och (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten samt förslaget om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, vilket berörs av ILO-konventionen (nr 168) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet. Utredningens sammanfattande bedömning är att förslagen som presenteras i promemorian är förenliga med Sveriges åtaganden enligt de relevanta ILO-konventionerna.

Utredningens närmare bedömning beträffande förslagets förenlighet med de relevanta ILO-konventionerna kan sammanfattas enligt följande.

Krav på sakliga skäl vid uppsägning från arbetsgivarens sida

Av artikel 4 i ILO-konvention nr 158 finns ett skydd mot uppsägning innebärande att en arbetstagare inte får sägas upp utan giltigt skäl som har samband med arbetstagarens duglighet eller uppförande eller som har sin grund i hänsyn till verksamhetens behöriga gång i företaget eller förvaltningen. I artikel 5 och 6 i samma konvention anges ett antal

omständigheter som inte ska anses utgöra giltigt skäl för uppsägning, bl.a. medlemskap i en facklig organisation, kön, religion eller politisk uppfattning. Utredningens bedömning är att det står klart att det nya kravet på sakliga skäl för uppsägning är förenligt med Sveriges åtagande enligt nämnda ILO-konventioner.

Som redogjorts för ovan innebär utredningens förslag avseende sakliga skäl för uppsägning även en förändring i reglernas dispositivitet. Kravet på saklig grund i 7 § anställningsskyddslagen enligt dess nuvarande utformning är tvingande till arbetstagarens fördel, innebärande att det genom avtal endast är tillåtet att komma överens om ett starkare skydd för arbetstagaren. Utredningens förslag innebär att avvikelser från det nya kravet på sakliga skäl endast ska få göras genom eller med stöd av ett kollektivavtal som på arbetstagsidan slutits av en huvudorganisation eller förhandlingskartell. Genom ett sådant avtal ska dock avvikelser kunna göras både till fördel och nackdel för arbetstagaren. Avvikelser i andra avtal, både individuella avtal och kollektivavtal, blir ogiltiga.

Utredningen konstaterar att denna del av förslaget berör Sveriges åtaganden inom ramen för ILO avseende föreningsfrihet för arbetsmarknadens parter och rätten att förhandla kollektivt. De ILO-konventioner som aktualiseras är konvention (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar och konvention (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten. Enligt de relevanta konventionerna har Sverige en skyldighet att uppmuntra och främja förhandlingar mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer för att åstadkomma en reglering av anställningsvillkor i kollektivavtal. Utredningens bedömning är att förslaget påverkar föreningsfriheten och rätten att förhandla kollektivt på två sätt. För det första innebär förslaget ett ingrepp i befintliga kollektivavtal där avvikelser i strid med den nya lydelsen av 7 § blir ogiltiga. För det andra innebär förslaget att det framtida förhandlingsutrymmet avseende skyddet mot uppsägning begränsas. Detta eftersom avvikelser bara får göras genom eller med stöd av ett kollektivavtal som på arbetstagsidan slutits av en huvudorganisation eller förhandlingskartell.

I detta sammanhang konstaterar utredningen att Sverige tidigare fått kritik från ILO:s föreningsfrihetskommitté för att vid lagändringar inte fullt ut respektera den föreningsfrihet som arbetsmarknadens parter har enligt internationell rätt¹. Dock har föreningsfrihetskommittén vid sina bedömningar av hur ny lagstiftning förhåller sig till föreningsfriheten fäst stor vikt vid parternas inställning till lagändringarna och om staten innan lagändringarna försökt verka för

¹ Report No 330, Case No 2171

frivilliga förhandlingslösningar². I fråga om ingrepp i befintliga kollektivavtal konstaterar utredningen att föreningsfrihetskommittén i princip inte accepterar lagstiftning som innebär att kollektivavtalsvillkor blir ogiltiga under avtalens löptid. Avtalens löptid måste därmed normalt gå ut innan lagändringar som innebär ingrepp i avtalen får genomslag. Ett större utrymme finns dock att lagstifta om framtida begränsningar i parternas förhandlingsfrihet. Hur stort detta utrymme är får enligt utredningens uppfattning bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt utredningens uppfattning kan t.ex. beaktas i vilken grad förhandlingsutrymmet begränsas, parternas inställning till lagändringen, hur viktigt staten anser frågan vara och vilka försök staten har gjort för att lösa frågan i samförstånd med parterna.

Utredningen konstaterar att såsom den föreslagna övergångsbestämmelsen avseende de nya reglerna är utformad så skulle den kunna komma i konflikt med nämnda ILO-konventioner, då det kan komma att innebära ingrepp i befintliga kollektivavtal under dess löptid. Eftersom det är parterna själva som i principöverenskommelsen har enats om övergångsbestämmelsen är dock utredningens bedömning att förslaget är förenligt med Sveriges åtaganden enligt nämnda ILO-konventioner. Beträffande begränsningar i förhandlingsutrymmet konstaterar utredningen att parternas framtida förhandlingsutrymme redan i den befintliga utformningen av 7 § är begränsat genom att den är tvingande till arbetstagarens förmån. Den föreslagna nya regleringen innebär ytterligare begränsning då även avvikelser till arbetstagarens fördel blir ogiltiga om de sker på annat sätt än genom ett kollektivavtal som på arbetstagsidan slutits av en huvudorganisation eller förhandlingskartell. Utredningens bedömning är dock att den praktiska betydelsen av detta kan antas vara begränsad eftersom intresset av att på förbunds nivå skapa ett starkare skydd än vad 7 § i dess nya utformning ger kan antas vara begränsat. Vidare konstaterar utredningen även i detta avseende att förslaget grundar sig på en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter.

Utredningens sammantagna bedömning är därmed att den föreslagna lagändringen inte står i strid mot skyddet för föreningsfriheten i nämnda ILO-konventioner.

Ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Beträffande förslaget om ändring i lagen om arbetslöshetsförsäkring konstaterar utredningen att Sveriges åtaganden enligt ILO:s konvention (nr 168) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet berörs. Konventionen innehåller bl.a. bestämmelser

² Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, s. 1019-1029

rörande storleken på den personkrets som ska omfattas av arbetslöshetsförsäkringen, villkoren för ersättningen, ersättningsnivåer och ersättningens längd. Utredningens bedömning är att förslaget om ändring i lagen om arbetslöshetsförsäkring är förenligt med Sveriges åtaganden enligt konventionen.

Svenska ILO-kommitténs slutsats

ILO-kommittén välkomnar att promemorian innehåller en analys och bedömning av hur förslagen förhåller sig till relevanta ILO-konventioner.

ILO-kommittén delar bedömningen i betänkandet att förslagen inte kan anses strida mot Sveriges åtaganden enligt relevanta ILO-konventioner.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad ordförande Per Ewaldsson och ledamöterna Catharina Nordlander, Anne-Sofie Daleng, Ola Brinnen, Anna Svanestrand, Oscar Ernerot och Tina Nordling. Närvarande har även varit Caroline Karlström Mitt, adjungerade Sofia Rasmusson och praktikanden Alva Thörn från sekretariatet och ersättarna Emelie Barbou des Places, Niklas Beckman, Anders Jonsson och Sophie Silverryd samt experterna Frida Öhlén, Hanna Wilson, Fredrik Jonsson och Fredrik Karlman. Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För Svenska ILO-kommittén

Per Ewaldsson
Ordförande

Sofia Rasmusson
Adjungerade sekreterare