

Remissyttrande över betänkandet En moderniserad arbetsrätt, SOU 2020:30
Refnr: A2020/01395/ARM

Arbetsmarknadsdepartementet har berett Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR) tillfälle att yttra sig över betänkandet *En moderniserad arbetsrätt* (SOU 2020:30). OFR lämnar härmed följande yttrande.

Inledning

OFR är en uppdragsstyrd förhandlingsorganisation som samlar fjorton fackförbund inom offentlig sektor. OFR-förbunden representerar tillsammans drygt 566 000 medlemmar anställda i kommun-, region- och statlig sektor. Det gör OFR till den fackliga organisation som representerar flest medlemmar inom både det kommunala och statliga området. På såväl statlig som kommunal sektor finns sedan länge kollektivavtal om omställning och turordning som är anpassade efter respektive sektors behov och förutsättningar. OFRs uppfattning är att den svenska förhandlingsmodellen fungerar väl och att det är parterna som ska komma överens om turordningsregler och kompetensutveckling, inte politiken. Det finns däremot annat som riksdag och regering kan bidra med. Staten kan exempelvis göra det betydligt lättare för medarbetare att fortbilda, utbilda och omskola sig. Det kan handla om att öka möjligheterna för distansstudier vid sidan av anställningen, se över studiefinansieringen och att sänka arbetsgivarkostnader vid olika utbildningsinsatser.

OFR anser att utredningens förslag leder till en påtaglig obalans mellan parterna på arbetsmarknaden till nackdel för arbetstagarna med bland annat försämrad rättssäkerhet. Förslagen kan få negativa konsekvenser för de kollektivavtalade lösningar som finns på plats idag och förhindra framtida lösningar. Utredningen har ett ensidigt fokus på förslag som antas gynna små företag i privat sektor. De föreslagna ändringarna ska dock gälla på hela arbetsmarknaden; även i offentlig sektor. Behoven och förutsättningarna skiljer sig åt mellan sektorer och verksamheter. Offentlig sektors utmaningar kommer inte att lösas genom att det blir lättare att säga upp anställda.

Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och omställning

Parterna i offentlig sektor har redan reglerat frågor om kompetensutveckling och omställning i kollektivavtal.

Avtal på kommunal och regional sektor

Parterna på kommunal och regional sektor kom hösten 2019 överens om ett nytt Kompetens- och omställningsavtal, KOM-KR, som gäller från och med den 1 maj 2020. Syftet med avtalet som omfattar 1,2 miljoner anställda är att möta såväl sektorns kompetensförsörjningsbehov som verksamhetens och arbetstagarens behov av

omställning. Avtalet ska trygga arbetstagarens fortsatta anställningsbarhet och verksamhetens behov av kompetensförsörjning. Omställningsinsatser sätts in så tidigt som möjligt för att medarbetarna i första hand ska kunna arbeta vidare inom sektorn, och om det inte är möjligt, till arbete hos annan arbetsgivare. Tidsbegränsat anställda har också rätt till kompetensutveckling för att de ska förbättra sina möjligheter att arbeta kvar i sektorn. I anslutning till det nya omställningsavtalet träffade parterna avtal om turordningsbestämmelser som är anpassade till sektorn. Parterna på KR-sektorn var därmed först ut på arbetsmarknaden med ett omställningsavtal som ger medarbetarna möjlighet till utbildning i stället för uppsägning tillsammans med omställningsstöd och god ekonomisk trygghet om det inte går att undvika uppsägning.

Statlig sektor

Även på statlig sektor finns ett omställningsavtal med syfte att stödja arbetslinjen och individens möjlighet till ett längre arbetsliv samt den förändring och omstrukturering av de statliga verksamheterna som krävs. Syftet med avtalet är att stimulera arbetstagaren till ett snabbt återinträde på arbetsmarknaden genom tidiga och målinriktade aktiva omställningsåtgärder. Parterna är överens om att ett effektivt och framgångsrikt omställningsarbete i statliga verksamheter förutsätter ett strategiskt och förebyggande lokalt förändrings- och utvecklingsarbete. Genom det arbetet kan arbetsgivaren ta ansvar för att i möjligaste mån undvika framtida uppsägningar och stödja arbetstagarnas fortsatta rörlighet och anställningsbarhet på arbetsmarknaden.

Synpunkter på utredningens förslag

Det är arbetsgivaren som ensidigt bestämmer vilka kvalifikationer som krävs för en viss befattning. Utredningens förslag att arbetstagaren ska kunna klara ett arbete utan upplärning för att komma ifråga för omplacering innebär att arbetsgivarens ansvar för omställning minskar i förhållande till vad som gäller idag. Tjänstemän och akademiker i offentlig sektor har som regel kvalificerade arbeten med höga krav på kompetens vilket innebär att det knappast finns något arbete som går att ta över utan någon som helst introduktion.

Förslaget om en rättslig förpliktelse för arbetsgivare att erbjuda kompetensutveckling är tänkt att utgöra kompensation för det försämrade anställningsskyddet. Förpliktelsen som är formulerad som en avvägningsnorm väger inte upp den obalans som utredningens andra förslag leder till och kan i värsta fall störa de överenskommelser som redan finns. Befintliga omställningsavtal omfattar betydligt mer.

Ändrade turordningsregler

Parterna på offentlig sektor har redan träffat avtal om undantag från LAS turordningsregler.

Avtal på kommunal sektor

I Allmänna bestämmelser (AB) återfinns de turordningsbestämmelser som har införts i anslutning till kompetens- och omställningsavtalet KOM-KR. Av § 35 Mom. 1 framgår att "gemensam turordning fastställs för varje driftsenhet för sig. Inom driftsenheten fastställs turordningen för grupp av arbetstagare som har befattningar med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter oavsett facklig tillhörighet."

Författningar och avtal på statlig sektor

Statliga anställningar är specialreglerade i olika författningar, t ex regeringsformen och lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. Statliga arbetsgivare är skyldiga att iaktta krav på saklighet och opartiskhet. Anställningsbeslut ska fattas på sakliga grunder som förtjänst och skicklighet. Skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat (4 § LOA). Arbetssökande har rätt att överklaga statliga tillsättningar till särskilda nämnder.

På statens område finns sedan lång tid tillbaka kollektivavtal om att frånga turordningsbestämmelserna i LAS; TurA-S. Undantagen har funnits så länge att det finns en omfattande praxis för hur de ska tillämpas. Turordning fastställs för hela myndigheten på den ort där myndigheten finns och för de anställda som har jämförbara arbetsuppgifter. Anställningstiden får betydelse för de arbetstagare som har jämförbara arbetsuppgifter. Om anställda bedöms ha huvudsakligen jämförbara arbetsuppgifter innebär det att de har tillräckliga kvalifikationer.

Det finns regler om ytterligare undantag från turordningsreglerna i LAS i LOA. Av 12 § LOA framgår nämligen att vid bestämmandet av en arbetstagares plats i turordning för uppsägning enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd skall hänsyn tas också till kravet att myndigheten på ett riktigt sätt fullgör sina rättsskipnings- eller förvaltningsuppgifter. En statlig arbetsgivare får således undanta en eller flera anställda för att myndigheten ska kunna fullgöra sina rättsskipnings- och förvaltningsuppgifter. Anställningstiden är i det fallet underordnad.

Möjligheten till företrädesrätt grundar sig i statlig sektor på samma sätt som nyanställning på förtjänst och skicklighet. Statliga myndigheter har därtill en utvidgad rätt att använda visstidsanställningar.

OFRs synpunkter på utredningens förslag

Utredningens förslag att alla arbetsgivare, oberoende av storlek, ska få undanta fem anställda var tredje månad från turordningen vid arbetsbristuppsägningar får fullt genomslag även i offentlig verksamhet. Detsamma gäller förslagen att arbetsgivaren ska ha rätt att i olika situationer fritt välja mellan anställda med samma anställningstid.

Det är arbetsgivaren som ensidigt avgör när och var arbetsbrist föreligger och vilken kompetens som ska finnas på arbetsplatsen. Turordningsreglerna har tillkommit för att kompensera för att arbetsgivaren bestämmer när arbetsbrist föreligger. Turordningsregler innebär objektiva kriterier för urvalet mellan anställda vid arbetsbrist. En så omfattande utvidgning av arbetsgivarens rätt att undanta anställda som föreslås i utredningen ökar ofrånkomligt risken för godtycke. Det riskerar även att drabba äldre arbetstagare.

För myndigheter och offentliganställda ställs krav på objektivitet och opartiskhet. Det är särskilt angeläget att offentliganställda omfattas av ett starkt anställningsskydd eftersom de måste våga säga ifrån när arbetsgivaren bryter mot lagen och vid behov anmäla oegentligheter. Anställda på myndigheter bör inte kunna sägas upp på osakliga grunder. OFR ser med oro på vilka konsekvenser ett försämrat anställningsskydd kan få för offentlig verksamhet och ytterst medborgarna.

Lägre och mer förutsägbara kostnader vid uppsägning

Betänkandet innehåller ett flertal förslag som får betecknas som radikala. OFR kommenterar inte förslagen i detalj men konstaterar att den sammantagna effekten blir att styrkeförhållandet mellan parterna försämras avsevärt till betydande nackdel för den enskilda arbetstagaren. I sammanhanget är det nödvändigt att erinra om att arbetstagaren är den svagare parten i anställningsförhållandet och att nuvarande regler har tillkommit för att balansera detta. En konsekvens av det förändrade styrkeförhållande är att det i praktiken blir mycket lättare för en arbetsgivare att säga upp anställda på osakliga grunder och att arbetstagare i praktiken fräntas möjligheten till en rättslig prövning. Det minskar sannolikt incitamenten för parterna till frivilliga lösningar. Förslagen innebär också att anställda på mindre myndigheter får ett än sämre anställningsskydd än andra offentligt anställda. Det är en ordning som inte är acceptabel. Som redan har framförts behöver vi offentliga tjänstemän och akademiker som är oberoende och vågar reagera när så krävs.

Val av tidpunkt

För närvarande pågår en pandemi. Många medarbetare inom välfärdssektorn är hårt ansträngda och arbetsskadeanmälningarna har ökat drastiskt. De fackliga organisationerna är fullt sysselsatta med att hantera följdverkningarna av den

pågående krisen; inte minst arbetsmiljöfrågorna. I andra delar av sektorerna ökar arbetsbristuppsägningarna. Att i den situationen driva igenom utredningsförslagen som på ett så avgörande sätt ändrar spelreglerna på arbetsmarknaden skapar osäkerhet och är sannolikt tvistedrivande. Det finns idag ett regelverk som är väl inarbetat, rutiner och praxis att förhålla sig till.

Övrigt

Nuvarande lagstiftning ingår i ett större system med olika kollektivavtalade lösningar, anpassade till sektor och verksamhet. Det finns risk att undergräva hela strukturen vid förändringar i delarna. Utöver de försämringar av anställningsskyddet som föreslås i den nu aktuella utredningen har den så kallade Januariöverenskommelsen resulterat i förslag på ytterligare försämringar i det ekonomiska skyddet vid arbetslöshet (Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen SOU 2020:37).

Sammantaget kommer de föreslagna förändringarna att leda till en påtaglig obalans mellan parterna och försämrad trygghet. En särskilt allvarlig risk är konsekvenserna för kollektivavtalen och omställningsavtalen. Det finns en risk att arbetsgivarnas vilja att träffa omställningsavtal minskar och att parternas förmåga att bära en del av ansvaret för omställning och kompetensutvecklingen försämras. Det riskerar också att försämma matchningen på arbetsmarknaden genom att försvagade omställningsavtal leder till att arbetslösa eller uppsagda personer måste ta första bästa jobb istället för rätt jobb.

Avslutande synpunkter

OFR ser med stor oro på det faktum att regeringen och samarbetspartierna överväger att driva igenom lagstiftning om sådana arbetsvillkor som parterna historiskt haft ansvar för att komma överens om. Omställningsavtalen och de anknytande turordningsreglerna på statlig och kommunal sektor har förhandlats fram utan förändringar i lagstiftningen. Det nya omställningsavtalet på kommunal sektor trädde i kraft så sent som den 1 maj i år. Eventuella förändringar i lagstiftningen kommer att få genomslag i offentlig sektor och konsekvenser för parternas vilja och möjlighet att ta fortsatt ansvar för omställning. Offentlig sektors utmaning kommer under överskådlig tid vara att rekrytera och behålla medarbetare. Regler som gör det lättare att säga upp anställda löser inte sektorns utmaningar.

Eva Fagerberg
Kanslichef/1a ombudsman