

# RAPPORT

## En moderniserad svensk arbetsmarknadsmodell

Förslag från Folkpartiets arbetsmarknadspolitiska grupp



Förord.....	3
Sammanfattning .....	4
En moderniserad svensk arbetsmarknadsmodell.....	5
Den svenska modellens särdrag .....	5
Arbetsrättsreformerna på 1970-talet.....	6
Den svenska modellen håller – men modernisering behövs .....	6
LAS och turordningsreglerna .....	7
Proportionalitet i stridsåtgärder.....	10

## **Förord**

Folkpartiets partistyrelse beslutade våren 2009 att tillsätta en arbetsgrupp för att analysera eventuella behov av förändringar på den svenska arbetsmarknaden och dess lagstiftning. Gruppen har haft ett brett mandat att lägga fram förslag, syftande till att bidra till utvecklingskraft och långsiktigt förutsägbara villkor på den alltmer globaliserade arbetsmarknaden. Arbetslöshetsförsäkringen, arbetsrätten, konflikträtten, arbetsmarknadspolitiken och situationen för personer med särskilt svag anknytning till arbetsmarknaden har varit några viktiga uppgifter.

Gruppen har bestått av Erik Ullenhag (ordförande), Karin Pilsäter (vice ordförande), Tina Acketoft, Hans Backman, Agneta Berliner, Eva Flyborg och Christer Nylander. Sekreterare i gruppen har varit Martin Andreasson och Katarina Bergkvist.

I denna promemoria återfinns de förslag som kommer behandlas rörande arbetsrätt vid Folkpartiets landsmöte.

Erik Ullenhag  
Partisekreterare

## Sammanfattning

1. **Den svenska modellen har flera fördelar.** Idén om avtalsfrihet och möjlighet till kollektivavtal står sig också på 2000-talet. Den svenska arbetsmarknadsmodellen ger utrymme för flexibla och lokala lösningar. Parternas ansvar för att vårda ingångna avtal bidrar till arbetsfred.
2. **Parterna borde medverka till en modernisering.** Den svenska arbetsmarknaden har genomgått stora strukturförändringar sedan 1970-talet. För att ta tillvara utvecklingskraften i det svenska näringslivet behöver arbetsmarknadens regelverk ses över, till exempel genom ett nytt huvudavtal. Folkpartiet vill rikta en stark uppmaning till parterna att konstruktivt medverka till spelregler som kombinerar tillväxtkraft med trygghet i förändringen. Detta uppnås bäst genom avtal.
3. **EU-medlemskapet hotar inte den svenska modellen.** Lavalutredningen visar att grunderna i den svenska arbetsmarknadsmodellen inte behöver förändras ur ett EU-perspektiv. Vi säger ja till fri rörlighet för arbetstagare inom EU och ja till ett medlemslands rätt att själv avgöra sin arbetsmarknadsmodell. Det är dock oroande att de svenska Socialdemokraterna och Europafacket anser att hela direktivet bör rivras upp. Det skapar osäkerhet och riskerar att leda till förändringar i direktivet som hotar den svenska modellen.
4. **LAS behövs, men bör moderniseras.** Det lagstadgade anställningsskyddet behövs för att garantera alla löntagares rättigheter, oavsett om de tillhör ett kollektivavtalsreglerat område eller ej. Regelverket vid uppsägningar skulle dock behöva moderniseras på ett par punkter så att det passar dagens näringsliv och så att företag vågar växa och anställa.
5. **Utvidga tvåpersonersundantaget till att gälla alla företag.** Alla arbetsgivare, och inte som i dag enbart arbetsgivare med högst 10 anställda, ska ha rätt att undanta två personer från turordningskretsen vid personalneddragningar. Det tar bort den olyckliga tröskeleffekt som finns i dagens regelverk. Möjligheten att undanta två personer kan också vara viktig även för medelstora företag som behöver anpassa personalstyrkan i krisens spår. Även företag med över 10 anställda behöver få den möjligheten.
6. **Kompetens bör få väga tyngre vid neddragningar.** I enlighet med Globaliseringsrådets förslag bör parterna avtalsvägen låta kompetens (mätt enligt kriterier som de berörda parterna är eniga om) få väga tyngre vid avgörandet av vilka anställda som får stanna vid neddragningar på grund av arbetsbrist. Sådana möjligheter finns redan på vissa avtalsområden, men bör tillämpas bredare. Om parterna inte kan nå en sådan överenskommelse blir det upp till politiken att överväga om lagändringar behöver göras för att mildra de problem som dagens turordningsregler innebär. En väg skulle kunna vara att öka antalet personer som får undantas från turordningsreglerna från två till fyra.
7. **Proportionalitet vid stridsåtgärder.** Det förekommer att facket missbrukar sin konflikträtt. Fackets agerande har i vissa fall inneburit att företagare som erbjuder bra villkor och har nöjda anställda har avslutat sin verksamhet. Ett missbruk av konflikträtten från fackets sida försämrar företagsklimatet och riskerar att skada trovärdigheten för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Om parterna fortsatt inte visar återhållsamhet i stridsåtgärder bör det införas en lagstadgad proportionalitetsregel i svensk konflikträtt. Den närmare utformningen måste övervägas noggrant.

## ***En moderniserad svensk arbetsmarknadsmodell***

### **Den svenska modellens särdrag**

Den svenska arbetsmarknadsmodellen skiljer sig från mönstret i de flesta utvecklade industriländer. Kännetecknande för den svenska modellen är att lagstiftningen lämnar ett stort utrymme för arbetsmarknadens parter att själva avgöra viktiga frågor genom kollektivavtal. Sverige har exempelvis inte någon offentlig reglering om minimilöner. Lönerna är i vårt land inte en fråga för valrörelser utan för avtalsrörelser.

Den svenska modellens historiska bakgrund sträcker sig tillbaka till tiden före demokratins genombrott, och liberaler har haft en central roll i utvecklandet av den.

Två faktorer var avgörande modellens framväxt. För det första var liberalerna ett effektivt hinder i riksdagen mot omfattande arbetsmarknadslagstiftning före den allmänna rösträtts införande. Karl Staaff och andra ledande liberaler vägledades av ståndpunkten att det var oförsvarligt att lagreglera arbetsmarknaden, där intressekonflikten står mellan arbetsgivare och arbetare, utan att båda sidor hade lika rätt att välja sina lagstiftare. För det andra var även arbetsgivarna tidigt ute med att organisera sig. Genom bildandet av SAF 1902 fick Sveriges arbetsgivare en förhandlingspart som eftersträvade breda överenskommelser med den fackliga motparten. Dessa två faktorer skapade ett unikt stort utrymme för arbetsmarknadens parter att själva reglera sina mellanhavanden.

Huvudavtalet 1938, det så kallade Saltsjöbadsavtalet, uppfattas ofta som symbolen för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Avtalet var viktigt för arbetsfreden, men det innebar inte något principiellt nytt när det gäller arbetsmarknadens spelregler. Grunderna i den svenska modellen hade lagts betydligt tidigare. Inte minst viktigt var att Saltsjöbadsavtalet var ett avtal mellan två parter, fack och arbetsgivare. Staten var inte förhandlingspart.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen har flera stora fördelar jämfört med lagstiftning.

1. Den ger utrymme för flexibilitet genom att kollektivavtalen kan anpassas till förhållanden som varierar mellan arbetsplatser och mellan branscher.
2. Den leder till att arbetsmarknadens parter får ett tryck på sig att vårda och förvalta de överenskommelser som de själva ingått.
3. Den möjliggör ett klimat där de politiska låsningarna är färre. I länder med lagstadgade minimilöner och annan lönelagstiftning blir lönefrågorna ofta extra inflammerade, eftersom både arbetsmarknadens parter och politikerna har delansvar. Tydliga gränsdragningar mellan politik och arbetsmarknad klargör att rollerna är olika.
4. I jämförelse med andra länder har Sverige en låg konfliktnivå på arbetsmarknaden. Att Sverige har få strejkdagar är positivt för företagsklimat, tillväxt och välfärd. Den slutliga inverkan på ekonomin av den svenska modellen beror dock självklart även på innehållet i de överenskommelser som träffas.

## **Arbetsrättsreformerna på 1970-talet**

Under 1970-talet infördes lagstiftning på arbetsrättens område, främst i form av medbestämmandelagen (MBL) och lagen om anställningsskydd (LAS). Folkpartiet var kraftfullt pådrivande för dessa lagar.

I dag finns det anledning till att uppehålla sig vid skälen för varför Folkpartiet var pådrivande för lagstiftning på arbetsrättens område. Om alla väsentliga frågor kring anställningstrygghet och inflytande regleras genom kollektivavtal betyder det att arbetstagare som arbetar i företag utan kollektivavtal får ett mycket svagt skydd. Folkpartiets stöd för en generell lagstiftning byggde därför på ett brett löntagarperspektiv.

Kollektivavtal är frivilliga och täcker inte hela arbetsmarknaden, men alla löntagare har en grundläggande rätt till skydd vid uppsägning. Det är inte heller rimligt att den anställde, för att ha någon form av grundskydd, skulle vara tvingad att ansluta sig till en facklig organisation.

Detta löntagarintresse väger tungt även i dag. Det är viktigt att det finns ett grundläggande regelverk som alla anställda omfattas av, oavsett om de arbetar på arbetsplatser med kollektivavtal eller ej. Samtidigt är det viktigt att lagstiftningen medger lokala lösningar.

## **Den svenska modellen håller – men modernisering behövs**

Liberaler och frisinnade gjorde den svenska modellen möjlig på 1900-talets början. De principiella skälen för denna modell kvarstår också i början av 2000-talet. Den svenska modellen, där parterna får ett stort ansvar att reglera villkoren genom avtal, har fortfarande många fördelar.

Vår arbetsmarknadsmodell har i huvudsak varit framgångsrik under de drygt hundra år den funnits. Det är en fördel för hela samhället att staten om möjligt avstår från lagstiftning, och i stället överlåter åt arbetsmarknadens parter att lösa frågorna genom kollektivavtal. På så sätt åstadkoms mer flexibla lösningar. Parternas ansvar för att vårda ingångna avtal bidrar i sin tur till arbetsfred.

Samtidigt så har arbetslivet i många avseenden förändrats de senaste decennierna. Den svenska modellen bygger också på ansvarsfulla parter som ser till helheten. Sverige har bland de högsta minimilönerna i OECD, vilket troligen försvårar inträdet på arbetsmarknaden för svagare grupper som till exempel unga. Parter som enbart ser till intressen för de redan anställda missgynnar dem som vill ta sig in på arbetsmarknaden.

Om den svenska modellen ska kunna fungera i dagens arbetsliv, med snabb strukturförändring och skarp internationell konkurrens, måste både politiker och arbetsmarknadens parter ta ansvar för att modernisera den och för att tillämpningen sker på ett ansvarsfullt sätt.

Den svenska arbetsmarknaden har genomgått stora strukturförändringar sedan 1970-talet. För att ta tillvara utvecklingskraften i det svenska näringslivet, och därigenom skapa bästa möjliga förutsättningar för att skapa framtidens jobb i Sverige, behöver också arbetsmarknadens regelverk fortlöpande ses över.

Det är inte minst viktigt ur ett tillväxtperspektiv. En väl fungerande arbetsrätt ska skapa trygghet för de anställda och möjligheter till omställning, samtidigt som arbetsgivarna behåller drivkrafter att investera, ta risker och satsa för framtiden. I en tid när arbetslösheten stiger på grund av den internationella ekonomiska krisen är det viktigt att arbetsrätten verkligen är ett långsiktigt stabilt regelverk, som fungerar såväl i hög- som i lågkonjunktur. Kortsiktiga förändringar gynnar ingen.

Det var därför många som fäste stora förhoppningar vid de förhandlingar om ett nytt huvudavtal som inleddes 2008. Tidigare i år avbröts dock förhandlingarna, och åtminstone för överskådlig tid har planerna på ett nytt huvudavtal gått om intet. Icke desto mindre kvarstår parternas ansvar.

Folkpartiet vill rikta en stark uppmaning till parterna att konstruktivt medverka till spelregler som kombinerar tillväxtkraft med trygghet i förändringen. Om läget förblir låst på den svenska arbetsmarknaden kan det förr eller senare bli nödvändigt att överväga förändringar genom lagstiftning, men det bör i det längsta undvikas. Det har också ett egenvärde att förändringar har stark förankring hos arbetsmarknadens parter. Detta uppnås bäst genom avtal.

I sammanhanget bör också nämnas Lavalutredningen, som tillsattes den 10 april 2008 för att lämna förslag till förändringar av svensk lagstiftning med anledning av EG-domstolens förhandsavgörande i det så kallade Laval-målet (mål C-341/05). Utredaren Claes Stråths bedömning är att det behöver göras vissa justeringar av den svenska arbetsrätten för att se till att den fungerar enligt EG-rättens krav, men att däremot grunderna i den svenska arbetsmarknadsmodellen inte behöver förändras.

Folkpartiet har konsekvent stått för åsikten att det är fullt möjligt att kombinera fri rörlighet för arbetstagare inom EU med vidsträckt rätt för medlemsländerna att utforma sin egen arbetsmarknadsmodell, och vi välkomnar därför utredarens slutsatser. Arbetet fortsätter nu inom regeringskansliet med att utforma ett förslag till lagstiftning. Det är dock oroande att de svenska Socialdemokraterna och Europafacket anser att hela direktivet bör rivs upp. Det skapar osäkerhet och riskerar att leda till förändringar i direktivet som hotar den svenska modellen.

## **LAS och turordningsreglerna**

LAS är en till största delen dispositiv lagstiftning, d v s den kan avtalas bort i lokala överenskommelser. Icke desto mindre är det viktigt, framför allt för löntagare utan fackligt medlemskap, att det finns en generell lagstiftning i botten.

Det är dock samtidigt viktigt att uppmärksamma och mildra de nackdelar som finns med lagstiftning. Ett dilemma ligger i att ett lagstiftat skydd för den som redan har en anställning ofrånkomligen betyder ett gynnande av anställda i förhållande till den som är på väg in på arbetsmarknaden. Forskningen visar att den svenska arbetsmarknadslagstiftningen inte leder till högre arbetslöshet, men däremot till att sammansättningen av de arbetslösa blir något annorlunda. Antalet äldre arbetslösa är färre medan arbetslösheten är högre bland de grupper som har svag anknytning till arbetsmarknaden, inte minst ungdomar och personer som har bott relativt kort tid i Sverige.

Detta problem tar sig dock olika uttryck beroende på vilken uppsägningssituation det handlar om. Det är viktigt att skilja på uppsägning på grund av *arbetsbrist*, d v s när företaget behöver minska sin personal i största allmänhet, och uppsägning på grund av *personliga skäl*.

Det är vid uppsägning på grund av arbetsbrist som turordningsreglerna gäller. Regeln om ”sist in först ut” kan bidra till att minska rörligheten på arbetsmarknaden genom att den som jobbat länge på samma arbetsplats drar sig för att söka sig till ett nytt jobb. Regelverket leder också till att ungdomar och nyligen invandrade ofta, på grund av kort anställningstid, har en osäkrare ställning.

När det talas om arbetsrättens effekter måste det dock sägas att just turordningsreglerna vid arbetsbrist knappast avskräcker arbetsgivare från att anställa unga och invandrare. Turordningsreglerna gör ju tvärtom att det är de senast anställda (d v s ofta unga eller invandrare) som sägs upp. Däremot kan arbetsgivare uppleva att satsad kompetensutveckling på unga kan bli förspild då de sägs upp först. I och med att unga ofta behöver kompetensutvecklas redan då de anställs kan vara ett argument för att i stället välja att anställa någon mer erfaren.

Den konkurrensnackdel som arbetsrätten kan sägas skapa för ungdomar och nyligen invandrade hänger snarare ihop med det faktum att det är mycket svårt att säga upp någon av personliga skäl, t ex bristande kompetens. Samtidigt fyller dessa regler ett viktigt syfte genom att de skyddar mot godtyckliga avskedanden och ger arbetstagaren en trygghet i anställning.

Arbetsgivare kan ofta känna sig osäkra inför att anställa en ung person, därför att denne naturligen saknar arbetslivserfarenhet, eller en nyligen invandrad person, därför att det kan vara svårt att veta om hon har den kompetens som efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden. Denna osäkerhet avhjälpas till viss del av det finns en provanställningsperiod, under vilken den nyanställda är lättare att säga upp. De nyligen utökade möjligheterna att visstidsanställa har också gjort arbetsmarknaden flexiblare vilket förbättrat möjligheten för svagare grupper att komma in på arbetsmarknaden.

Dagens turordningsregler i LAS baserade på anställningstid bör vara huvudregeln också i fortsättningen, men det finns behov av modernisering av lagstiftningen. Samtidigt behövs en bredare diskussion om reglerna vid uppsägning.

Folkpartiet liberalerna har tillsammans med övriga allianspartier samt Miljöpartiet infört och försvarat det så kallade tvåpersonersundantaget för småföretag, d v s att en arbetsgivare med högst 10 anställda har rätt att undanta två personer från turordningen vid personalneddragningar.

**Folkpartiet anser att detta undantag bör utvidgas och gälla generellt för alla företag oavsett storlek.**

Det tar bort de tröskeleffekter som finns med dagens regelverk. Undantaget har också i rådande kristider visat sig vara viktigt för många små företag som behövt anpassa personalstyrkan och samtidigt behålla viktig kompetens. Även företag med över 10 anställda behöver få denna möjlighet.

Det av alliansregeringen tillsatta Globaliseringsrådet, lett av Lars Leijonborg, har i sin slutrapport (Ds 2009:21) pekat på att parterna på arbetsmarknaden bör åstadkomma

förändringar som ökar både löntagarnas trygghet vid förändringar och arbetsgivarnas möjligheter att genomföra förändringar. Rådet riktar en stark uppmaning till parterna att i avtal lösa åtminstone de viktigaste frågorna, särskilt för de mindre företagen.

Rådet pekar inte ut den exakta lösningen, men anser att principen bör vara att kompetens – mätt enligt kriterier som de berörda parterna är eniga om – ska få väga tyngre än i dag vid avgörandet av vilka anställda som får stanna vid neddragningar. Rådet anser också att detta bör kombineras med att villkoren förbättras för anställda som sägs upp. Sådana förbättringar kan t ex handla om bättre möjlighet till påbyggnadsutbildning.

En sådan förändring skulle ha flera fördelar.

För det första skulle det bli lättare att ta hänsyn till enskilda medarbetares specialkunskaper. Dagens arbetsliv blir alltmer specialiserat och företag kan därför vara mycket beroende av enskilda personers kunnande. Genom att ta större hänsyn till kompetens vid arbetsbrist skulle företag ha större möjlighet att ta sig ur nedgångar och därmed skulle jobb kunna räddas. I större företag löses ofta detta genom överenskommelser mellan fack och arbetsgivare. Mer fokus på kompetens skulle därför vara allra viktigast för små och medelstora företag. För det andra skulle förbättrade villkor till anställda som sägs upp både öka tryggheten under uppsägningsperioden och underlätta övergången till nytt arbete. Rörligheten på arbetsmarknaden skulle således kunna öka.

I till exempel det omställningsavtal som finns tecknat mellan Svenskt Näringsliv och PTK (privattjänstemannakartellen) finns redan idag möjligheten att på lokal nivå vid uppsägningar på grund av arbetsbrist ta större hänsyn till företagets behov av kompetens än vad som medges i lagen. Precis som i Globaliseringsrådets förslag så innehåller avtalet också att extra resurser samtidigt avsätts för att stödja de uppsagda medarbetarna i omställningen. Vissa företag kan alltså redan idag kringgå turordningsreglerna genom att åberopa kompetens. Denna möjlighet borde också finnas för andra, ofta mindre, företag och arbetsplatser.

Globaliseringsrådet tar tydligt ställning för en översyn av uppsägningsreglerna, men anser att detta främst bör förverkligas i avtal och inte genom lagstiftning. Detta ligger också helt i linje med de grundläggande spelreglerna i den svenska modellen. Vi delar denna bedömning. Det behövs en modernisering av reglerna som gäller vid uppsägning på grund av arbetsbrist.

I enlighet med Globaliseringsrådets förslag bör därför parterna komma överens i avtal om att låta kompetens (mätt enligt kriterier som de berörda parterna är eniga om) få väga tyngre än idag vid avgörandet av vilka anställda som ska få stanna vid neddragningar. För att underlätta för små och medelstora företag och för att öka rörligheten på arbetsmarknaden är det mycket angeläget att en modernisering sker av arbetsrätten.

**Om parterna inte kan nå en sådan överenskommelse, så bör det därför istället övervägas om lagändringar behöver göras för att mildra de problem som dagens turordningsregler kan innebära. En väg skulle kunna vara att öka antalet personer som får undantas från turordningsreglerna från två till fyra.**

## Proportionalitet i stridsåtgärder

Konflikträtten är en grundläggande förutsättning för parternas frihet på arbetsmarknaden. Både för arbetsgivare och fackföreningar är rätten att vidta stridsåtgärder av avgörande betydelse när det handlar om att förmå motparten att godkänna ett föreslaget avtal. Den fackliga friheten kan alltså inte värnas utan konflikträtten, men inte heller arbetsgivarnas möjlighet att ta tillvara sina intressen i tillspetsade lägen. Svensk arbetsmarknad har jämfört med andra länder en låg konfliktnivå, vilket tyder på att flertalet parter vanligtvis använder konfliktvapnet på ett ansvarsfullt sätt.

Icke desto mindre kan konfliktåtgärder i vissa lägen få oförsvarliga följder. Ett specialfall är om en konflikt förklaras samhällsfarlig, men vanligare är att en konflikt framstår som oproportionerlig därför att en åtgärd som är billig och enkel för ena parten kan få förödande konsekvenser för den andra. Ett sådant fall som fått mycket uppmärksamhet är blockaden mot salladsbaren "Wild 'n fresh" i Göteborg. Fackets agerande innebar att en företagare som erbjöd bra villkor och hade nöjda anställda tvingades i konkurs.

Det ligger i konfliktens natur att den part som drabbas av en stridsåtgärd har ett intresse av att framställa åtgärden som oförsvarlig och oproportionerlig. Inte heller är en konflikt i sig oförsvarlig därför att den drabbar tredje man – konflikter får ofta följdverkningar som sträcker sig bortom de två parterna.

Det är också svårt att dra gränsen mellan vad som är en försvarbar och oförsvarbar stridsåtgärd även i de fall motparten objektivt sett drabbas hårt. Konflikträtten handlar ju ytterst om att försvaga motparten och därigenom tvinga denne till förhandlingsbordet. Även om en part drabbas mycket allvarligt av en stridsåtgärd är alltså detta i sig inte något tillräckligt bevis för att åtgärden är oproportionerlig.

Särskilt svårt blir detta när det handlar om småföretag. Småföretag är på grund av sin storlek ofta särskilt känsliga även för begränsade stridsåtgärder, vilket måste vägas in. Samtidigt kan inte heller proportionalitetsregeln innebära ett generellt hinder mot att vidta stridsåtgärder mot småföretag.

Redan 1999 föreslog den socialdemokratiske f d statssekreteraren Svante Öberg i utredningen *Medling och lönebildning* (SOU 1999:141) en lagstadgad proportionalitetsregel. Frågan har sedan dess varit aktuell.

**Om parterna inte visar återhållsamhet i stridsåtgärder bör det därför införas en lagstadgad proportionalitetsregel i svensk konflikträtt. Den närmare utformningen måste övervägas noggrant, och regeln ska avgränsas till de situationer när det är uppenbart att det finns en bristande proportionalitet mellan stridsåtgärden och det som den är avsedd att uppnå.**