

Arbetsmarknadsdepartementet
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö
Susanna Ståhl
Susanna.stahl@regeringskansliet.se

EU-kommissionens förslag till direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i EU (ändring av Uppplysningsdirektivet)

Sammanfattning

Arbetsgivarverket är starkt kritiskt till att Kommissionen med stöd av den helt nyligen antagna europeiska sociala pelaren för sociala rättigheter vill införa en rättighetskatalog för arbetstagare på detaljerad nivå. Den uttalade avsikten med pelaren har varit att den ska vara en vägledning och kompass mot vart länderna ska sträva och att innehållet i pelaren i första hand ska genomföras på nationell nivå. Det kan konstateras att medlemsstaterna i de nu aktuella frågorna över huvud taget inte getts möjlighet att självständigt på nationell nivå ta sig an den sociala pelaren. Detta är förvånande.

Arbetsgivarverket har förståelse för att Uppplysningsdirektivet från 1991 behöver ses över, men anser att förslaget till ändringar går betydligt längre vad gäller arbetsgivares skyldigheter än det finns rättslig grund för och skäl till.

Kommissionens förslag kommer i flera delar i konflikt med subsidiaritetsprincipen och inte minst i mycket hög grad med den svenska partsmodellen. Förslaget har långtgående konsekvenser för svensk arbetsmarknad och medför en omfattande administrativ börda för arbetsgivaren men är till ringa eller ingen nytta för arbetstagaren.

Arbetsgivarverket anser i övrigt att förslaget inte är förenligt med Sveriges arbetsmarknadsmodell vad gäller kollektivavtal och tvistlösningssystem. Förslaget kan komma att leda till stora ingrepp i redan gällande kollektivavtal i Sverige och det förutsätts enligt förslaget rätt och slätt att medlemsstaterna ska säkerställa att dessa kollektivavtal förklaras ogiltiga eller ändras.

Arbetsmarknadsmodellerna inom EU är så vitt skilda och allt för varierande för att det ska vara möjligt att ha enhetliga begrepp om arbetstagare och anställningsförhållanden m.m. Arbetsgivarverket befarar att ett införande av EU-definitioner inom detta område i det aktuella direktivet kommer att leda till att den svenska modellen behöver anpassas och att den därmed förändras i grunden.

Arbetsgivarverket anser att Sverige ska verka för att Kommissionens fortsatta arbete inriktas på att bara se över innehållet i det gällande Upplysningsdirektivet.

Allmänt

Arbetsgivarverket har getts tillfälle att lämna synpunkter till regeringen om Europeiska kommissionens förslag till direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen. Direktivet föreslås ersätta direktivet (91/533/EEG) om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet. Arbetsgivarverket begränsar sitt yttrande till frågor av arbetsgivarpolitisk karaktär.

Eftersom samhället och arbetslivet har förändrats i stor omfattning sedan Upplysningsdirektivet infördes 1991 kan det finnas anledning att se över och modernisera direktivet. Emellertid är Arbetsgivarverket kritiskt till att förslaget i de delar det berör det gällande Upplysningsdirektivets område går betydligt längre vad gäller arbetsgivarens skyldigheter i förhållande till det som gäller i nuvarande direktiv, därtill utan att det finns någon analys av vilka problem som behöver lösas med de föreslagna förändringarna.

Arbetsgivarverket är därutöver starkt kritisk till de delar av förslaget (artikel 7-11) som innehåller en ny rättighetskatalog för arbetstagare i Europeiska unionen och som sägs grundas på den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades gemensamt av Europaparlamentet, Rådet och Kommissionen vid det socialpolitiska toppmötet i Göteborg den 17 november 2017.

Arbetsgivarverket anser inte att det finns fog för att använda den europeiska sociala pelaren, som avses vara vägledande riktlinjer för medlemsländerna, som grund för att föreslå bindande direktiv med långtgående skyldigheter för arbetsgivare. Det kan konstateras att medlemsstaterna i de nu aktuella frågorna över huvud taget inte getts möjlighet att självständigt på nationell nivå ta sig an den sociala pelaren. Detta är förvånande.

Arbetsgivarverket anser att de frågor som kommissionen nu försöker lösa bäst passar för hantering på nationell nivå och förslaget kommer i flera delar i konflikt med subsidiaritetsprincipen, framför allt gäller det artiklarna 7-11 och 14. Förslaget innehåller till stora delar detaljerade regleringar på arbetsrättens område. Förslaget är inte på något sätt anpassat till den svenska arbetsmarknaden och de modeller som finns för reglering av rättigheter och tvistelösning. Förslaget kan därför komma att leda till stora ingrepp i redan gällande kollektivavtal i Sverige och det saknas över huvud taget resonemang kring hur dessa avtal ska respekteras. Det förutsätts enligt förslaget rätt och slätt att medlemsstaterna ska säkerställa att dessa kollektivavtal förklaras ogiltiga eller ändras.

Enligt förslaget kommer parterna hädanefter på de områden som förslaget är tänkt att reglera få en betydligt mer begränsad roll. Arbetsgivarverket anser att det är en

fullständigt orimlig väg att gå. Arbetsgivarverket anser att Sverige måste bevaka att de förslag som kommer från Kommissionen är förenliga med medlemsstaternas olika arbetsmarknadsmodeller och regleringar. Mot den bakgrunden och tillsammans med subsidiaritetsprincipen anser Arbetsgivarverket att Sverige ska verka för att Kommissionens fortsatta arbete bör inriktas på att enbart se över innehållet i det gällande Upplysningsdirektivet.

Arbetsgivarverket har utifrån den korta tid som getts för att komma med synpunkter, granskat de olika artiklarna i förslaget till direktiv enligt nedan.

Genomgång av förslagets olika artiklar

Artikel 1

Arbetsgivarverket anser att räckvidden för direktivets tillämplighet är allt för omfattande. Räckvidden i det gällande Upplysningsdirektivet är väl avvägd och bör gälla även fortsättningsvis, särskilt att definitionen av arbetstagare, anställningsavtal och anställningsförhållande följer av nationell rätt.

Artikel 2

Som Arbetsgivarverket angett under artikel 1 ska definitionerna enligt förslaget i artikel 2 även fortsättningsvis regleras på nationell nivå. Arbetsmarknadsmodellerna inom EU är så vitt skilda och allt för varierande för att det ska vara möjligt att ha enhetliga begrepp i dessa avseenden. Arbetsgivarverket befärrar att ett införande av EU-definitioner i det föreslagna direktivet kommer att leda till att den svenska modellen behöver anpassas och att den förändras i grunden.

Definitionen av begreppet arbetstagare i underpunkten (a) synes vara utan gräns mot andra relationer som avser att utföra arbete åt annan. Så som definitionen är skriven omfattar den även det som i Sverige kallas uppdragstagare, egenföretagare, konsulter med egen firma och liknande. Dessutom verkar inte arbetstagarbegreppet enligt (a) synkronisera med arbetsgivarbegreppet enligt (b), då det enligt (b) talas om ett anställningsförhållande vilket det inte görs i (a). Det är oklart vad som menas med "är indirekt part" i ett anställningsförhållande. Dessa oklarheter kan komma att bli tvist drivande om arbetstagarbegreppet.

Definitionen av arbetsschema enligt underpunkten (d) ger ett mycket otidsenligt och föråldrat intryck. Det ger bilden av att arbetsschema med strikt reglerad arbetstid, klockslag och dagar är norm fast alltmer arbete i det moderna samhället mäts på annat sätt än i strikt reglerad tid. Samma gäller det nya begreppet i underpunkten (e), referenstid, som blir ytterligare ett begrepp för alla arbetsgivare att förhålla sig till.

Artikel 3

Den informationsskyldighet som åligger arbetsgivaren i dag som en följd av 6 c § i LAS utvidgas betydligt enligt artikel 3 punkt 2. Enligt kommissionen själv är det

underpunkterna (f) provanställning, (g) rätt till utbildning, (l) arbetsschemats innehåll samt (n) socialförsäkringsinstitutioner som tar emot sociala avgifter och allt skydd avseende social trygghet som tillhandahålls av arbetsgivaren, som ska utgöra kategorier att omfattas av utvidgad informationsskyldighet.

Enligt förslaget blir det sammantaget 15 olika punkter som arbetsgivaren ska informera om. Det kan konstateras att detta är en betydande administrativ uppgift som läggs på arbetsgivaren, den blir inte mindre av att informationen ska föreligga redan från första dagen. Riskerna för att en arbetsgivare ska missa någon information ökar i och med utvidgningen av informationsskyldigheten. I ljuset av att bestämmelserna ska vara försedda med ”ändamålsenliga, proportionerliga och avskräckande sanktioner” är detta ytterligare bekymmersamt och inte speciellt verksamhetsbefrämjande.

Underpunkten (g) som handlar om ”eventuell rätt till utbildning som tillhandahålls av arbetsgivaren” är svår att förstå hur den ska hanteras och hur den främjar verksamheten. Det måste ligga i arbetsgivarens rätt att bedriva verksamheten att löpande avgöra vilken utbildning som ska tillhandahållas arbetstagarna för verksamhetens nytta. Att beskriva det i ett besked till arbetstagaren blir antingen svävande och otydligt för att kunna fylla någon vettig funktion, eller skrivs den så att den i praktiken begränsar arbetsgivarens möjlighet att flexibelt anpassa verksamheten efter ständigt förändrade förutsättningar. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med artikel 11 som innehåller materiella rättigheter, se nedan.

Underpunkten (l) om arbetsschema, referenstimmar och referensdagar kommer att leda till avsevärda svårigheter att beskriva under vilka former som arbetstiden förläggs. Det är Arbetsgivarverkets uppfattning att den frågan betydligt bättre regleras i kollektivavtal mellan parterna – vilket i dag är den gängse modellen på svensk arbetsmarknad – i stället för att beskrivas på detta sätt för varje individ som är anställd.

Underpunkten (m) innebär att arbetsgivaren ska ange alla kollektivavtal som reglerar arbetstagarnas arbetsvillkor samt vilka organ som har slutit dessa kollektivavtal. Det blir även en betydande byråkrati att, särskilt när ett nytt kollektivavtal har slutits, hålla alla anställdas besked uppdaterade. Enligt dagens krav är det tillräckligt att Arbetsgivaren uppger tillämpligt kollektivavtal, vilket innebär att inte alla kollektivavtal redovisas, Arbetsgivarverket anser det vara tillräckligt att de viktigaste kollektivavtalen anges.

Kravet på att ange de socialförsäkringsinstitutioner som tar emot sociala avgifter är egendomligt. Det betyder så som texten är formulerad att arbetsgivaren ska upplysa arbetstagaren om vart lagstadgade sociala avgifter ska betalas. Ska bestämmelsen även förstås så att de kollektivavtalade socialförmånerna ska anges? Det är oklart om det gäller såväl pensioner, trygghetssystem som arbetsskadesystem? Ska det varje gång informeras till alla anställda när parterna

eller arbetsgivaren har utsett en ny institution eller administrativ förvaltare för förvaltning av kapital inom systemen?

Artikel 4

Enligt artikeln ska informationen tillhandahållas individuellt och i form av ett dokument senast första dagen. Detta är en betydande skärpning av dagens krav att det ska ske inom en månad enligt LAS. Det har inte kommit till Arbetsgivarverkets kännedom och det kan inte heller i övrigt anses ha visats att den nuvarande fristen skulle ha medfört några betydande problem som behöver lösas med en kortare frist.

Vidare ska medlemsstaterna utarbeta mallar och förlagor, vilket i och för sig kan tjäna ett syfte, men alla arbetsgivare kommer att behöva anpassa dessa mallar till sin egen verksamhet, så nyttan och även det önskvärda med sådana mallar ska inte överdrivas. Det finns även en risk att mallarna kan verka normerande fast de egentligen ska utgöra ett underlag. Även risken för att en arbetsgivare som använder sig av en tillhandahållen mall råkar göra fel är också en aspekt att beakta.

Frågan är också vilken myndighet i Sverige som skulle kunna fullgöra uppgiften med att ta fram mallar. Det finns som bekant ingen allmän arbetsmarknadsinspektion i Sverige, se vidare Arbetsgivarverkets synpunkter under artikel 14.

Artikel 5

Enligt Artikel 5 ska varje ändring föranleda ett nytt besked, enligt ovan, till varje berörd arbetstagare senast då ändringen träder i kraft. Förutom den byråkrati det i sig innebär, så stämmer regeln inte med det som gäller i Sverige att kollektivavtal ges retroaktiv verkan.

Artikel 7

Att införa en regel om provanställning som inte överskrider sex månader även om det finns möjlighet att föreskriva längre period om det är motiverat med hänsyn till anställningens karaktär eller ligger i arbetstagarens intresse, innebär att Sveriges (och även de svenska parternas) möjlighet att själv stadga ändamålsenliga regler begränsas och att den slutliga bestämmanderätten över hur regler om provanställningar ska vara utformade och tolkas överlämnas till EU-nivån.

Artikel 8

Den föreslagna bestämmelsen begränsar arbetsgivares rätt att förbjuda andra anställningar, men med möjlighet till undantag om det motiveras av legitima skäl såsom skydd för företagshemligheter eller till undvikande av intressekonflikter. Detta innebär också att Sveriges möjlighet att själv stadga ändamålsenliga regler begränsas och att den slutliga bestämmanderätten över hur regler ska vara utformade överlämnas till EU-nivån. För den offentliga sektorn måste det även

lyftas fram att det är oklart hur dessa föreslagna regler förhåller sig till det i Sverige gällande regelverket kring förtroendskadliga bisysslor i lagen om offentlig anställning, LOA. Då ytterligare ett normsystem skulle etableras att pröva bisysslorna mot, kan det antas att förslaget kommer att bli tvistedrivande eller i vart fall kommer att tynga de alltmer frekventa tvisterna om bisysslor i statlig verksamhet. Arbetsdomstolen men framför allt EU-domstolen kommer om förslaget genomförs att få pröva bisysslor mot de föreslagna reglerna i direktivet.

Om nämnda regler införs måste de nuvarande reglerna i LOA ses över för att undvika otydlighet eller dubbelreglering. Det ska framhållas att det även finns en omfattande kollektivavtalsreglering av arbetshindrande och konkurrerande bisysslor. Hur det förslagna systemet förhåller sig till dessa regler i kollektivavtal är oklart; se mer om förslaget och befintliga kollektivavtal under texten till artikel 13.

Artikel 9

Artikeln innebär att arbetsgivare kommer att få förhålla sig till ytterligare ett begreppskomplex kring referenstimmar och referensdagar. Regelverket framstår som otidsenligt och begränsande. Modern verksamhet måste snabbt kunna anpassa sig till nya förhållanden, detta underlättas inte av de föreslagna reglerna.

Artikel 10

Förslaget är svårt att förstå, men kan uppfattas som att en arbetstagare efter sex månaders anställning kan begära tillsvidareanställning vilket ska tillgodoses om det finns tillgängligt.

Om det är så bestämmelsen ska uppfattas, så kommer den att få stora effekter för Sverige. Det betyder att om det finns tillgängligt (vad det nu betyder) arbete för tillsvidareanställning så ska det ske en omvandling av en tidsbegränsad anställning till en tillsvidareanställning. Det nuvarande svenska systemet med anställningsformen ”allmän visstidsanställning” och möjlighet att anställa vikarier kommer sannolikt inte att kunna bestå. För statens del behöver en närmare analys göras om hur artikelbestämmelsen förhåller sig till regeringsformens bestämmelser gällande statliga anställningsbeslut (12 kap 5 § andra stycket – ”Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.”). Vidare måste också anställningsförordningen och även andra specialförfattningar inom statens område för specifika sektorer som medger tidsbegränsade anställningar ses över, som exempel kan nämnas lagen om vissa försvarsmaktsanställningar som medger tidsbegränsad anställning av soldater. Även högskoleförordningen måste sannolikt ses över och anpassas.

Tolkningen av vad som kan anses finnas ”tillgängligt” överläts till EU-nivån att avgöra.

Om å andra sidan bestämmelsen inte ger mer än en rätt att *begära* säkrare anställning och en skyldighet för arbetsgivaren att lämna svar på denna begäran inom

viss tid, kan det ifrågasättas vad bestämmelsen fyller för funktion. Det enda bestämmelsen tillför är att arbetsgivaren har en skyldighet att svara – möjlighet att *begära* annan anställningsform finns redan nu.

Artikel 11

Artikeln innebär en skyldighet att utan kostnad tillhandahålla utbildning för att arbetstagarna ska kunna utföra det arbete de är anställda för utan kostnad för arbetstagarna. Förslaget kan innebära allvarliga inskränkningar i arbetsgivarens rätt att själv bestämma hur verksamheten ska utvecklas. Bestämmelsen kan läsas så att arbetsgivaren är förhindrad att lösa sin kompetensförsörjning genom att växla kompetens. Även om arbetsgivaren ofta eller i första hand försöker lösa behov av ny eller ändrad kompetens genom att utbilda sin redan anställda personal, så måste arbetsgivaren alltid själv få avgöra om det är mer ändamålsenligt att nyanställa högre utbildad personal eller personal med annan utbildning i stället för att utbilda den personal man redan har anställd.

Den föreslagna regeln riskerar att få effekter även utanför förhållandet arbetsgivare – arbetstagare genom att den negativt kan påverka incitamentet för den enskilde att skaffa sig en utbildning på egen hand. Förslaget kan helt enkelt få allvarliga långtgående konsekvenser för människors vilja att utbilda sig. Hur långt arbetsgivarens skyldighet att utbilda sträcker sig kommer ytterst att ligga i EU-domstolens hand. Arbetsgivarverket tror mer på att utbildningssystemet utformas så att det blir okomplicerat att utbilda sig, kanske kontinuerligt under livet, att det finns goda studiestöd att tillgå och att det ska vara attraktivt att utbilda sig.

Artikel 12

Artikeln medger att medlemsstaterna låter parterna sluta kollektivavtal samtidigt som det övergripande skyddet av arbetstagare iakttas. Arbetsgivarverket konstaterar att parternas roll blir att anpassa de givna reglerna till kollektivavtal. Detta ger visserligen en viss flexibilitet, men går inte att jämföra med om parterna är fria att i kollektivavtal bestämma villkor som de själva finner mest ändamålsenliga i sin verksamhet vägda mot den andra partens intressen. Den här typen av begränsad kollektivavtalsdispositivitet betyder i praktiken att arbetsgivaren får betala priset för avsteg som görs från allmänna regler som inte är branschpassade.

Arbetsgivarverket anser att det även i nationell lagstiftning ska vara möjligt att göra avsteg från artiklarna 7-11.

Artikel 13

Arbetsgivarverket vill understryka att detta är en utomordentligt allvarlig och ingripande bestämmelse som innebär att medlemsstaterna åtar sig att säkerställa att ingångna kollektivavtal förklaras ogiltiga i syfte att få dem att överensstämma med direktivförslaget. Det kan vara fråga om balanserade kollektivavtal som slutits efter noggranna överväganden och värderingar av vinster och eftergifter för

att nå en önskad konsensus, som riskerar att på ett bryskt sätt sopas undan i vissa delar.

Arbetsgivarverket anser att tillvägagångssättet inte främjar ett modernt arbetsliv som bygger på ett förtroendefullt samarbete mellan ansvarsfulla arbetsmarknadsparter. Arbetsgivarverket utgår ifrån att Sverige nogt överväger huruvida förfarandet är i överensstämmelse med internationella åtaganden som Sverige har gjort, exempelvis inom ramen för ILO.

Artikel 14

Punkten (a) har stora brister i formuleringen. Där står att ”om den information som lämnats inte omfattar den information som avses i artikel 3.2 e, f, k, eller l ska den gynnsamma presumptionen omfatta en presumption att arbetstagaren har ett stadigvarande anställningsförhållande...” (engelsk version “Where the information provided did not include the information referred to in points (e), (f), (k) or (l) of Article 3(2), the favourable presumptions shall include a presumption that the worker has an open-ended employment relationship...”). Oavsett det materiella innehållet måste denna bestämmelse kunna formuleras på ett bättre sätt.

Förslaget till tvistelösning i punkt (b) korresponderar överhuvudtaget inte med den modell som finns på stora delar av den svenska arbetsmarknaden; tvisteförhandlingar mellan parter i ett kollektivavtalsförhållande för att så långt möjligt hitta lösningar utan att behöva gå till domstol. Det kan också konstateras att vi i Sverige inte har någon myndighet som utövar allmän tillsyn över arbetsmarknaden och att införande av en sådan modell och myndighet direkt skulle strida mot den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Den svenska modellen för tvistelösning leder till att de parter som löst tvisten tar ansvar för att lösningen implementeras och accepteras. Huvudparten av tvister på den svenska arbetsmarknaden löses på det sättet mellan parterna utan att nå domstol.

Arbetsgivarverket förutsätter att Sverige nogt överväger om förslaget över huvudtaget går att förena med den svenska förhandlingsmodellen för tvistelösning. Om det inte är möjligt kan förslaget bli ett grundskott mot en viktig del av den svenska modellen för tvistelösning på arbetsmarknaden.

Artikel 18

Arbetsgivarverket konstaterar att det blir en markant utökning av skyldigheter som blir försedda med sanktioner vid överträdelser. Redan denna utvidgning är i sig ett bekymmer då den leder till en ökad polarisering mellan arbetsgivare och arbetstagare på ett sätt som framstår som omodernt i dagens arbetsliv. Vad som är än mera allvarligt är att flera av bestämmelserna är svårtolkade. Förslagen kan därför utan tvekan beskrivas som tvistedrivande. Arbetsgivarverket utgår ifrån, i den mån direktivet ska genomföras, att åtskillig möda läggs ner på att göra

regelverket tydligt och lättfattligt för alla typer av arbetsgivare, även de små. Förslagets skrivning att sanktionerna ska vara ändamålsenliga och proportionerliga är i och för sig rimligt, i det borde ligga att, eventuella skadestånd ska vara anpassade till effekterna som en överträdelse får för den berörde. Men att det i förslaget även står att sanktionerna ska vara avskräckande förefaller som mycket omodernt och för närmast tanken till gammaldags straffrätt. Om det speglar kommissionens syn på arbetsgivare och företagande, så är det i ett större perspektiv mycket bekymmersamt. Det kan även ifrågasättas om en sanktion samtidigt kan vara både proportionerlig och avskräckande. Närmast får man intrycket av att det bara har adderats tänkbara karakteristika för sanktioner i förslaget till bestämmelser.

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Eva Liedström Adler. I den slutliga handläggningen deltog förhandlingschefen Anna Falck, utredaren Torbjörn Eklund samt chefsjuristen Karl Pfeifer, föredragande.



Eva Liedström Adler



Karl Pfeifer

