

Stockholm, 2007-02-13

Grönbok

En modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar

Fördraget och arbetsrätten

Vid en diskussion om arbetsrätt och EU är det väsentligt att börja med EUs fördrag.

Fördraget avgränsar vilka arbetsrättsfrågor som hör till EUs kompetens. Framför allt är löner, föreningsrätt och konfliktåtgärder enligt artikel 137 undantagna från EUs kompetens. Detta synsätt har sedan fått sin reglering i praktiken genom bl a utstationeringsdirektivet där arbetslandsprincipen avgör vilken arbetsrätt som gäller vid arbete i annat land.

Samtidigt har kommissionen enligt fördraget en skyldighet att på olika sätt stödja arbetsmarknadens parter och deras arbete. Med regleringen av rättigheterna för arbetsmarknadens parter som en nationell fråga ligger det också i ansvaret för EU att inte försvåra för de rättigheter som finns i de nationella reglerna. Som exempel på betydelsen av detta finns den s k Montiförordningen enligt vilken den fria rörligheten för varor inte får inkräkta på de fackliga rättigheterna såsom dessa bestäms i nationell rätt. Vidare har EU ett ansvar för mainstreaming av genusfrågorna. Jämställdhetsaspekten är central i hela arbetet med arbetsrätten. Kvinnor missgynnas på många olika sätt i arbetslivet. Bland de åtgärder som diskuteras inom kommissionen måste därför finnas åtgärder som motverkar att kvinnorna missgynnas. Direktiven om visstids- och deltidsanställningar är exempel på åtgärder som har haft stor betydelse för att minska diskrimineringen av kvinnor på arbetsmarknaden.

Artikel 138 fastställer vidare att kommissionen alltid i arbetsrättsfrågor har att höra parterna. Om dessa önskar lösa frågan via förhandlingar måste kommissionen invänta ett eventuellt förslag från parterna i form av ett avtal. Denna regel betyder att fördragsmässigt måste kommissionen fästa särskild vikt vid de synpunkter som förs fram av arbetsmarknadens parter. Om sedan kommissionen, som en följd av grönboken, kommer med konkreta förslag inom arbetsrätten ska dessa anmälas till parterna och i första hand regleras genom europeiska avtal.

Vi uppfattar tanken bakom grönboken som att kommissionen vill ta upp hela arbetsrätten till diskussion. Dock innebär grönbokens beskrivningar och frågor att man får en känsla av att anställningstryggheten och flexicurity skulle var liktydigt med arbetsrätt. För en heltäckande diskussion om arbetsrätten skulle betydligt fler frågor ha behövt behandlas i grönboken.

Något om den svenska arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknaden präglas av starka organisationer och att löner och anställningsvillkor i hög utsträckning regleras i civilrättsligt bindande kollektivavtal. Cirka 80 procent av arbetstagarna är medlemmar i en facklig organisation. Även arbetsgivarna är i hög utsträckning organiserade. Strider mellan fackliga organisationer förekommer nästan aldrig. Till skillnad mot många andra länder är arbetsrätten i hög utsträckning civilrättsligt reglerad och inte offentlighetslig.

Arbetsmarknaden i Sverige regleras av lagar och kollektivavtal. När det gäller löner och övriga ersättningar finns det ingen lagstiftning utan dessa regleras endast genom kollektivavtal. Staten tar inget ansvar för att kollektivavtalen ska gälla utan de fackliga organisationerna måste se till att varje enskild arbetsgivare blir bunden av kollektivavtal på rent avtalsrättslig grund. Det kan ske antingen genom att arbetsgivaren blir medlem i en arbetsgivarorganisation som har kollektivavtal med en facklig organisation för arbetet eller genom ett direkt avtal mellan arbetsgivaren och berörd facklig organisation. Utan kollektivavtal kan arbetsgivare överenskomma om vilken lön som helst med sina anställda. Om svensk lag är tillämplig på anställningsavtalet får dock inte lönen vara oskäligt låg. I praktiken är kollektivavtalen normerande även på arbetsplatser utan kollektivavtal.

Staten har sålunda överlåtit till arbetstagarna själva att genom sina fackliga organisationer tillvarata sina intressen. En grundläggande förutsättning för detta är att de fackliga organisationerna är representativa och har effektiva medel för att förmå arbetsgivare att träffa kollektivavtal. När kollektivavtal gäller mellan parterna råder i princip total fredsplikt. När kollektivavtal inte föreligger mellan parterna har en facklig organisation full frihet att vidta stridsåtgärder, inklusive sympatiåtgärder, för att förmå arbetsgivaren att träffa avtal oavsett om man har några medlemmar på arbetsplatsen eller ej. Även övervakningen av att reglerna på arbetsmarknaden följs åvilar de fackliga organisationerna. Statlig kontroll och övervakning finns endast när det gäller arbetsmiljöfrågor.

Kollektivavtal/lagstiftning och flexibilitet

Vi kan konstatera att Grönboken i huvudsak handlar om den individuella arbetsrätten och det är positivt att EU ser över regelverket för skyddet av den enskilde på arbetsmarknaden. Men i detta sammanhang är det viktigt att se att den kollektiva arbetsrätten och framförallt parternas roll och deras förmåga att samarbeta har en mycket stor betydelse för möjligheterna att kombinera flexibilitet med trygghet för arbetstagarna. Inte minst ser vi det inom den nordiska arbetsmarknaden där parternas roll och arbetsgivarnas vilja till förhandlingar och samarbete är en förutsättning för en väl fungerande arbetsmarknadsmodell.

Staten har ett viktigt uppdrag att besluta om grundläggande lagstiftning för arbetsrätten men lagarna måste i stor utsträckning utformas som ett fundament. Där det finns behov av anpassning för särskilda förhållanden t ex inom olika branscher måste det finnas

möjlighet till sådan anpassning genom förhandlingar och avtal mellan parterna. Ett sådant kombinerat system bidrar kraftigt till att öka flexibiliteten och anpassningen efter de branschvisa och lokala förutsättningarna. Det bygger emellertid på parternas vilja och förmåga att lösa problemen, något som särskilt bör beaktas i arbetet med att utveckla arbetsrätten på EU-nivå.

Omvandlingen i samhället

I takt med att allt fler länder öppnar sina ekonomier för marknadslösningar, handel och investeringar, ökar trycket på strukturomvandlingen i samhället. När trycket på förändringar tilltar ökar också risken för, och omfattningen av omvandlingens negativa effekter. Är förmågan till omställningen låg ökar motståndet till förändringar. Om omvärldstrycket ökar måste förmågan till omställning förbättras annars kommer motståndet att öka i motsvarande omfattning. Omvandlingstrycket samspelar således med omvandlingsmotstånd och förmågan till omställning.

Om lösningarna för att möta det ökade omvärldstrycket innebär att villkoren för den enskilde försämras och att tryggheten i arbetet urholkas så kan man vara säker på att motståndet mot förändringarna kommer att öka. De politiska tendenserna pekar mot att det är de anställda som närmast berörs av omvandlingens effekter som ska stå för merparten av kostnaderna. En sådan politik leder till ett ökat motstånd.

En omställningssituation på arbetsmarknaden innefattar ett delat ansvar för de inblandade parterna; regering, arbetsgivare, arbetstagarorganisation och individ. Det är dessa som i samspel har i uppdrag att undanröja motstånd mot behövliga förändringar för att göra nödvändig strukturomvandling möjlig. Men viljan och förmågan till omställning och förändringar förutsätter ökade kunskaper, insikt, inflytande och trygghet för individen.

Frågor i grönboken och LOs svar

1. Vad bör prioriteras i en ändamålsenlig reformagenda inom det arbetsrättsliga området?

EU bör fokusera på åtgärder som syftar till att öka skyddet för arbetstagare med otrygga jobb och för att införa direktivet om bemanningsföretag. Möjligheten att välja mellan lagstiftning och kollektivavtal måste alltid inkluderas i EU-arbetsrätt. Vad gäller konkreta prioriteringar hänvisar vi också till svaren nedan.

Grönboken handlar i huvudsak om den individuella arbetsrätten. Vi skulle också vilja se mer diskussion och förslag om den kollektiva arbetsrätten. Eftersom kollektivavtal är en metod att kunna kombinera trygghet och flexibilitet måste kommissionen också se hur en förstärkt kollektiv arbetsrätt kan användas för en förbättrad flexicurity.

Som en del av en förstärkt kollektiv arbetsrätt är det också viktigt att öka fackföreningarnas deltagande i information, konsultation och medbestämmande. Detta kan ske genom harmonisering uppåt av de nuvarande EU-reglerna i syfte att uppnå ett lika stort arbetstagarinflytande i olika situationer och i olika typer av företag. Det finns

för närvarande ett flertal olika direktiv som på olika sätt behandlar arbetstagarnas inflytande. En samordning av dessa regler skulle innebära både en förstärkning och en förenkling av den kollektiva arbetsrätten i form av arbetstagarinflytande.

2. Kan en anpassning av arbetsrätten och kollektivavtalen bidra till ökad flexibilitet och anställningstrygghet och till minskad segmentering på arbetsmarknaden? Hur bör detta i så fall ske?

Ja, i en kombination med lagar och kollektivavtal. Generella regler kan formuleras genom lagar och en nödvändig anpassning till sektorspecifika situationer e t c kan uppnås genom kollektivavtal. När man använder sig av kollektivavtal är möjligheten att tillämpa semidispositiva regler en förutsättning.

Genom att använda miniminivåer i EU-direktiv kan situationen förbättras i de medlemsländer som saknar tillräckligt skydd. I direktivförslag borde kommissionen driva en sådan utveckling men alltid i kombination med möjligheter att tillämpa bättre villkor nationellt. Innan de faktiska förslagen läggs fram, är förhandlingar enligt fördragsreglerna om sociala dialogen obligatoriska. Om det primärt finns ett tryck från kommissionen för direktiv, är sociala dialogen det bästa sättet att genomföra förslagen.

Begreppet flexibilitet har oftast sin utgångspunkt i försök att underlätta för företagen. Det är en oproblematiserad utgångspunkt om det sker på annat sätt än genom försämringar av tryggheten för de anställda. Grönbokens resonemang handlar dock i huvudsak om de områden där det kan finnas konflikt mellan de två önskningarna om flexibilitet respektive trygghet och utgångspunkten i dessa resonemang är just önskan om flexibla villkor för företagen. Flexibilitet kan dock ses också från den anställdes sida. Det kan t ex gälla möjligheter till flexibla arbetstider, möjligheter till justerade anställningsvillkor för föräldrar, för studerande och för dem som har nära till pensionsåldern. Här handlar det både om vilka villkor som erbjuds på arbetsmarknaden och på vilka möjligheter som samhället ger i form av t ex barnomsorg. Dessa olika aspekter på flexibilitet sett från den anställdes sida lyser med sin frånvaro i grönboken.

3. Är gällande bestämmelser (lagar och/eller kollektivavtal) ett hinder eller en hjälp för företag och arbetstagare som vill utnyttja möjligheterna att öka produktiviteten och anpassa sig till ny teknik och förändringar som hänger samman med den internationella konkurrensen? Hur kan de bestämmelser som påverkar små och medelstora företag bli bättre utan att det inverkar på deras syfte?

Det måste vara möjligt att ompröva det specifika innehållet i både lagar och kollektivavtal med avseende på den ekonomiska utvecklingen. Det är omöjligt att finna ett svar på denna fråga som är gemensamt för 27 medlemsstater. Genom att formulera semidispositiva regler i arbetsrätten skapas möjligheter för specifika sektoranpassade lösningar som accepteras av båda arbetsmarknadsparterna.

I fråga om företags storlek ska arbetsmarknadsreglerna generellt vara desamma, särskilt när det gäller den enskilde arbetstagarens anställningskontrakt och arbetsvillkor, oberoende av företagets storlek.

4. Hur kan rekryteringen av fast anställda och visstidsanställda underlättas genom lagar eller kollektivavtal för att skapa större flexibilitet inom ramen för dessa avtal, samtidigt som adekvata standarder för anställningstrygghet och socialt skydd upprätthålls?

Frågan om rekrytering handlar snarare om behovet av en aktiv arbetsmarknadspolitik för att säkerställa en överensstämmelse mellan efterfrågan och tillgången på olika kompetenser på arbetsmarknaden.

EU bör i det sammanhanget starta en diskussion om rätten för en arbetstagarare att, under en viss tid, ta ledigt från sin anställning för att pröva ett annat arbete utan att förlora sin ursprungliga anställning, i fall hon/han vill gå tillbaka till den efter provperioden. Ett system med rätt att testa nya jobb skulle kunna öka rörligheten, men detta måste genomföras utan minskningar i anställningstryggheten.

5. Skulle det vara lämpligt att överväga en kombination av mer flexibel lagstiftning om anställningsskydd och väl genomtänkta stödåtgärder för arbetslösa, både i form av inkomstersättning (d v s passiva arbetsmarknadsåtgärder) och aktiva arbetsmarknadsåtgärder?

En välutformad och allmängiltig arbetslöshetsförsäkring är alltid en förutsättning för anställningstryggheten. Huruvida det behövs ändringar av anställningsskyddet är en nationell fråga. Utgångspunkten för en diskussion om anställningsskydd måste vara att det inte är det befintliga arbetet i sig som behöver skyddas, utan den anställde som har arbetet. Hög arbetslöshetsersättning kombinerat med en snabb och lätt väg till nästa anställning genom framför allt arbetsmarknadsutbildning är absolut nödvändigt för att man ska kunna acceptera en viss period av arbetslöshet. Arbetstagarnas vilja att acceptera förändringar i företag eller hela sektorer av näringslivet beror på vilken ekonomisk skyddsnivå de har under arbetslöshetsperioden och möjligheterna att finna nya jobb.

6. Vilken roll kan lagar respektive kollektivavtal som förhandlats fram mellan arbetsmarknadens parter ha när det gäller att främja tillgång till utbildning och underlätta övergången mellan olika anställningsformer för att främja rörlighet uppåt under ett aktivt yrkesliv?

En lag som möjliggör ledighet för utbildning är ett första steg. Ersättning under en sådan period, antingen via lag eller kollektivavtal, är nästa steg. Hur ersättningen fördelas mellan arbetsgivaren, den anställda och samhället, måste variera beroende på utbildningens eller studiernas karaktär. Arbetsgivaren ska vara ansvarig för att bekosta en utbildning som är nödvändig för att man ska kunna fortsätta utföra sitt arbete. En mer allmän utbildning som inte är direkt kopplad till anställningen i fråga måste innebära att den anställde accepterar en lägre ersättning under denna period. Om ambitionen är att

stimulera livslångt lärande, måste någon form av allmänt bidrag från samhället övervägas.

7. Behövs större tydlighet i medlemsstaternas rättsliga definitioner av anställning och egenföretagandet för att underlätta äkta övergångar mellan dessa sysselsättningssituationer?

EU måste behålla sin nuvarande praxis att överlåta åt medlemsstaterna att definiera begreppet arbetstagare. Det primära syftet med denna definition måste vara att hindra att "ekonomiskt beroende" och 'underställda' personer förlorar skyddet som en anställd normalt har. Flera faktorer måste beaktas för att kunna göra en fullständig bedömning. Därför kan inte definitionen fastställas exakt, en gång för alla.

Kommissionens text tar dock upp problem som är relevanta för alla medlemsländer. De typer av jobb som innebär falsk egenanställning och "ekonomiskt beroende arbete" orsakar verkliga problem. Användningen av dessa typer av jobb måste minskas. Hur det ska göras måste diskuteras både nationellt och inom EU för att försöka hitta lösningar. Det är för tidigt att säga om det möjligen finns gemensamma lösningar eller om alla lösningar måste vara nationella.

8. Behövs minimirättigheter som tillämpas på arbetsvillkoren för alla arbetstagare oavsett anställningsform? Vilka konsekvenser anser ni sådana minimikrav skulle få för skapandet av arbetstillfällen och arbetstagarnas skydd?

ILOs rekommendation (nr 198,2006) om anställningsförhållanden (Employment relationship) anser vi ska vara utgångspunkten för resonemangen inom EU om arbetsvillkoren vid olika anställningsformer. Där sägs det: att låta omfattningen på det skydd som ges till arbetstagare definieras av nationella lagar och praxis.

Minimirättigheter, vilket i frågan nämns av Kommissionen, har redan fattats beslut om av EUs beslutande organ. Det gäller främst de två befintliga avtal som blev direktiv, gällande visstidsanställningar och deltidsanställningar. Dessa förbjuder diskriminering genom sämre arbetsvillkor vid den sortens anställningar i förhållande till heltids-tillsvidareanställningar. Problemet verkar vara att implementera dem fullt ut, att tillämpa dem och övervaka dem.

Det finns också en miniminivå på global nivå. I ILO-konvention nr 158 Uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ, som borde ratificeras av alla medlemsstater, står det att för en sådan uppsägning måste det finnas "saklig grund för sådan uppsägning, som har att göra med kompetensen eller uppförandet hos arbetstagaren eller baseras på driftkrav för företaget, inrättningen eller tjänsten". Inom EU finns i direktivet om kollektiva uppsägningar endast krav på information. Starka skäl talar för att EU där och i andra direktiv även fastlägger en miniminivå för skäl för uppsägningar. En sådan miniminivå ska utgå från nämnda ILO-konvention. Detta bör vara en självklar del i kommande bestämmelser gällande anställningstrygghet inom EU.

I lagstiftning och tillämpning av arbetsrätten är det nödvändigt att poängtera att miniminivåer är just miniminivåer. Det får inte finnas någon önskan att göra dessa nivåer till något som gäller för alla. Det finns i grönbokens resonemang en utsagd undran om man kan finna en gemensam nivå för dem som idag har ett bra anställningsskydd och för dem som har otrygga anställningar. Att uppnå förbättringar för anställda med otrygga anställningar på bekostnad av tryggheten för dem som har ett bra skydd kan aldrig vara en acceptabel metod. Miniminivåerna ska därför vara en metod att förbättra situationen för dem med det sämsta skyddet.

9. Anser ni att ansvarsområdena för de olika parterna inom flerpartsförhållanden bör förtydligas så att det framgår vem som ansvarar för efterlevnaden av anställningsrättigheterna? Skulle subsidiärt ansvar vara ett effektivt och rimligt sätt att fastställa det ansvaret när det gäller underleverantörer? Eller finns det andra sätt att säkerställa ett adekvat skydd för arbetstagare i ett "trepartsförhållande"?

Ja, huvudentreprenören ska ha ett ansvar för underleverantörerna. Detta är ett effektivt och lämpligt sätt att fastställa ett sådant ansvar när det gäller underleverantörerna. Ett direktiv som leder fram till ett sådant ansvar verkar vara det mest effektiva sättet för att få bukt med mycket av missbruket av arbetskraften på dagens arbetsmarknad. Det ökar inte bara skyddet gällande sociallagstiftningen och kollektivavtal utan skulle också förbättra inkasseringen av skatter och miljöskyddet.

10. Behövs det ett förtydligande av anställningsstatusen för personal som hyrs ut av bemanningsföretag?

Ja. Vi väntar alla på ett beslut angående direktivet om bemanningsföretag! I Sverige har vi löst den frågan på ett positivt sätt med en tydlig definition av vem som är arbetsgivare och genom att sluta kollektivavtal med bemanningsföretag. De fackliga LO-avtalen baseras på principerna i artikel 1 i det föreslagna direktivet, medan TCO-facken har använt sig av möjligheterna till undantag som finns i det ändrade förslaget till direktiv.

11. Hur kan minimikraven avseende arbetstidens förläggning ändras för att ge både arbetsgivare och arbetstagare större flexibilitet, samtidigt som en hög nivå på skyddet av arbetstagarnas hälsa och säkerhet bibehålls? Vilka aspekter av arbetstidens förläggning bör prioriteras av gemenskapen?

Den brittiska "opt-outen" är inte i överensstämmelse med Fördraget och aktuella direktiv om hälsa och säkerhet. Möjligheten att endast via kollektivavtal kunna förlänga beräkningsperioden för den maximala arbetstiden upp till ett år visar hur även för arbetstidsdirektivet metoden med kollektivavtal kan användas för att åstadkomma flexibilitet. Metoden att göra reglerna förhandlingsbara genom kollektivavtal skulle kunna vara en lösning även för andra bestämmelser i direktivet.

12. Hur kan anställningsrättigheterna för arbetstagare på en arbetsmarknad över gränserna – särskilt för gränsarbetare – säkerställas i hela EU? Behövs en mer harmoniserad definition av "arbetstagare" i EU-direktiven för att se till att dessa

arbetstagare kan utöva sina anställningsrättigheter oavsett i vilken medlemsstat de arbetar? Eller bör medlemsstaterna även i fortsättningen avgöra detta själva?

Svaret blir delvis detsamma som svaret på fråga 7. Företaget måste följa reglerna enligt arbetsrätten i varje land där man har verksamhet och en del av de reglerna är definitionen på arbetstagare i det landet. Att följa detta är en del av att följa arbetsrätten i sin helhet, enligt praxis i varje land. Det är viktigt att man garanterar en gränslinje mellan arbetare och egenföretagare som inte skapar några mellanzoner, vilka kan utvecklas till gråzoner. En otvetydig gränslinje är viktig inte bara för arbetsrätten utan också för implementeringen av social- och skattelagstiftning.

13. Anser ni det nödvändigt att förstärka det administrativa samarbetet mellan berörda myndigheter för att de skall kunna genomföra gemenskapens arbetsrättsliga bestämmelser mer effektivt? Bör arbetsmarknadens parter delta i ett sådant samarbete?

Det administrativa samarbetet måste förbättras och det gäller såväl nationell som EU-lagstiftning. De nya gemensamma kontaktpunkterna enligt tjänstedirektivet kan vara en väg att uppnå detta. Rollen för arbetsmarknadens parter vid implementeringen av EU-regler skiljer sig åt avsevärt mellan medlemsstaterna.

Men den besvärliga frågan är övervakningen. Regler utan övervakning riskerar att bli utan effekt och därför måste större tyngd ges åt implementering och övervakning av reglerna. Löner och arbetsvillkor är särskilt besvärliga att övervaka när det finns gränsöverskridande verksamhet. Därför måste samarbetet mellan myndigheterna naturligtvis förbättras men varje land måste själv ta ansvaret och ha möjlighet att välja hur övervakningen ska ske. Fackföreningarna har därvid en viktig roll och EU-reglerna får inte stoppa dem från att göra sitt jobb.

I några länder såsom Sverige och Danmark sköts denna övervakning helt av fackföreningarna. Ett sådant system kan vara effektivare än ett baserat på myndigheter och det måste därför stödjas.

14. Anser ni att det behövs ytterligare initiativ på EU-nivå för att stödja medlemsstaternas kamp mot odeklarerat arbete?

En del av det odeklarerade arbetet (svartarbetet) skulle kunna upptäckas och förändras till ”deklarerat” arbete via kontaktpunkterna enligt tjänstedirektivet. En strikt gränslinje i enlighet med svaret på fråga 12 är ett annat medel att upptäcka dem som försöker undvika arbets- och sociallagstiftning. Med en hänvisning till fråga 13 är det också enklare att omvandla odeklarerat arbete till deklarerat arbete om övervakningen sköts av fackföreningarna genom tecknandet av kollektivavtal.

LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Wanja Lundby-Wedin
Ordförande