

Arbetsmarknadsdepartementet

103 33 Stockholm

Genomförande av arbetsvillkorsdirektivet (Ds 2020:14)

Inledning

Sveriges akademikers centralorganisation har givits tillfälle att lämna synpunkter över Arbetsmarknadsdepartementets promemoria om genomförande av arbetsvillkorsdirektivet.

I promemorian lämnas förslag till genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019:1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen, arbetsvillkorsdirektivet. Genom arbetsvillkorsdirektivet uppdateras och utökas upplysningsdirektivets bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att lämna information om anställningsvillkor. Vidare innehåller direktivet vissa minimikrav i fråga om anställningsvillkor. Medlemsstaterna får tillåta arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal göra avvikelser från bestämmelserna om minimikrav förutsatt att det övergripande skyddet som avses för arbetstagare respekteras.

Det är av stor vikt att den svenska arbetsmarknadsmodellen värnas vid genomförande av direktivet. I promemorian föreslås att direktivets bestämmelser så långt som möjligt anses genomförda genom redan gällande svensk rätt. De författningsändringar som föreslås anges vara nödvändiga för att genomföra arbetsvillkorsdirektivet och för att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt EU-rätten. Utifrån dessa förutsättningar är förslagen i promemorian till övervägande del väl avvägda.

Avsnitt 4 För vem ska direktivets bestämmelser gälla?

4.3 Vilka möjligheter till undantag från direktivets tillämpningsområde bör utnyttjas?

Saco delar promemorians bedömning att undantag från direktivet inte bör göras för arbetstagare med en arbetstid som uppgår till högst tre timmar per vecka, för fysiska personer som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll samt att offentliganställda inte bör undantas från bestämmelserna i kapitel 3 i direktivet.

Gällande arbetstagare som är sjömän och fiskare delar Saco promemorians uppfattning att även dessa bör omfattas av direktivets bestämmelser.

4.4 Behov av ändring i anställningsskyddslagen

Saco tillstyrker promemorians förslag att anställningsskyddslagen, som i de delar som genomför arbetsvillkorsdirektivet, även ska gälla för arbetstagare med företagsledande eller därmed jämförlig ställning, arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj samt arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag för utveckling i anställningen.

Avsnitt 5 Information om anställningsförhållandet som ska lämnas vid anställningens början

5.2.1 Ändringar behövs i anställningsskyddslagens bestämmelser om att lämna information i början av ett anställningsförhållande

Saco tillstyrker promemorians förslag att införa ändringar om att lämna information i början av ett anställningsförhållande i anställningsskyddslagen. Saco har dock följande synpunkter på förslaget.

Ändringarna föreslås införas i 6 c – 6 e §§ i anställningsskyddslagen, vilket innebär att bestämmelserna blir väldigt omfattande och därmed riskerar bli svåra att överskåda. Det kan innebära svårigheter för arbetstagare att förstå vilken information de har rätt till samt problem för småföretagare att veta vilken typ av information de har en skyldighet att tillhandahålla. Ett förslag är därför att skapa en tydligare struktur för de olika punkterna genom tydligare uppdelningar och/eller underrubriker.

Avsnitt 8 Provanställning

8.3 Genomförande i anställningsskyddslagen av direktivets bestämmelse om längsta varaktighet för provanställning

Saco instämmer i promemorians bedömning att det inte finns behov av ändringar i anställningsskyddslagen med anledning av direktivets bestämmelse om varaktighet av provanställning.

Avsnitt 9 Parallell anställning

9.3 En ny bestämmelse om parallell anställning behövs i svensk rätt

Saco delar promemorians bedömning att det mot bakgrund av artikel 9 i arbetsvillkorsdirektivet finns ett behov av att införa en särskild bestämmelse om parallella anställningar. Resonemanget avseende 36 § avtalslagen som alternativ och varför en separat bestämmelse är att föredra är väl avvägt.

Saco har dock följande invändningar och synpunkter över förslaget utformning.

Inledningsvis vad gäller innebörd och syfte med artikel 9 så är det Sacos bedömning att det är viktigt att framhäva arbetstagares *möjligheter* att ta ett annat arbete utanför det arbetsschema som finns hos arbetsgivaren. Saco efterfrågar ett utförligare resonemang i denna del då promemorian primärt fokuserar på exklusivitetsrestriktionerna. I kommissionens konsekvensanalys anförs bland annat att exklusivitetsklausuler kan innebära en oproportionerlig börda för arbetstagaren som riskerar att leda till osäkra situationer i form av dålig ekonomi med mera. Därtill kan sådana klausuler innebära en inlåsningsseffekt för arbetstagare. För arbetstagare är det viktigt att det är tydligt att en parallell anställning som huvudregel inte får förbjudas samt under vilka förutsättningar förbud kan aktualiseras. Detta bör enligt Saco återspeglas i övervägandena.

Angående fråga om bestämmelsen om parallella anställningar och *exklusivitetsrestriktioner* anges att den ska ligga i linje med vad som anses skäligt på den svenska arbetsmarknaden idag, dvs lag, kollektivavtal och rättspraxis. Regeln bör inte utformas så att arbetsgivare börjar använda avtal med restriktioner mot annan anställning i större utsträckning än vad som sker idag. Trots detta ser Saco att det föreligger en sådan risk med promemorians förslag framförallt till följd av långtgående exklusivitetsrestriktioner.

Arbetsvillkorsdirektivet stadgar att arbetsgivaren får använda exklusivitetsrestriktioner på *objektiva grunder* som hälsa och säkerhet, skydd för företagshemligheter, integritet i den offentliga förvaltningen och undvikande av intressekonflikter. Idag finns det möjlighet för arbetsgivare att förbjuda bisyssla som är konkurrerande, arbetshindrande eller förtroendeskadlig. Dessa grunder ligger rimligen inom ramen för artikel 9.2. Därutöver

finns det även en möjlighet att skriva in ytterligare begränsningar genom en reglering i anställningsavtalet. Det är därför positivt att det tydliggörs under vilka förutsättningar en arbetsgivare får förbjuda en arbetstagare att ha en parallell anställning.

Promemorians förslag går dock längre än direktivet genom att framhäva lojalitetsplikten i bestämmelsen på ett extensivt sätt. Därtill fokuserar författaren primärt på arbetstagarens lojalitetsplikt utan att påpeka att den är ömsesidig. Lojalitetsplikten en *oskriven* rätt och del av anställningsavtalet och vilar på sedvänja, allmänna rättsgrundsatser och rättspraxis. En uttrycklig regel riskerar att tolkas som att en *ny* grund har tillkommit och därmed skapa ovisshet och mer långtgående inskränkningar i arbetstagares möjlighet att ta en parallell anställning än vad som är önskvärt. Det måste vara tydligt för arbetstagare vad som förväntas av dem i fråga om parallella anställningar så att arbetstagare inte riskerar att göra fel alternativt undviker att ta en annan anställning av rädsla för att göra fel och riskera repressalier.

Saco föreslår därför att punkt 4 i andra stycket och stycke tre i promemorians förslag till ny bestämmelse i anställningsskyddslagen 6 h § stryks. Riskerar att ändra rättsläget jämfört med hur det är nu. I direktivet ställs också krav på att skyddsnivån för arbetstagare inte får inskränkas vid genomförandet.

Avslutningsvis vad gäller 11 § lagen om offentlig anställning så är det Sacos inställning att bestämmelsen bör ändras. Bestämmelsen innebär att när en arbetstagare får en ny statlig anställning, upphör den första utan särskild åtgärd. I promemorian anförs det att bestämmelsen i praktiken tillämpas på ett sätt som innebär en förmån för arbetstagaren. Det framgår dock inte av ordalydelsen utan förutsätter arbetsgivarens goda vilja. Bestämmelsen bör därför omformuleras till att när en arbetstagare får en ny statlig anställning, upphör den första *på begäran av arbetstagaren*. I annat fall riskerar bestämmelsen att strida mot direktivet.

Avsnitt 10 Minsta förutsägbarhet i arbetet

10.3 Genomförande av direktivets bestämmelse om minsta förutsägbarhet i arbetet enligt arbetstidslagen, anställningsskyddslagen och praxis

I promemorian görs bedömningen att det inte finns behov av ändringar i arbetstidslagen eller anställningsskyddslagen med

anledning av artikel 10 i arbetsvillkorsdirektivet. Saco delar bedömningen att det finns bestämmelser i arbetstidslagen och kollektivavtal som syftar till att skapa en förutsägbarhet i arbetstidens förläggning. Det finns dock arbetstagare som inte åtnjuter detta skydd då reglerna inte tillämpas. Exempelvis gäller det arbetstagare med nolttimmarsavtal vilket Saco, till skillnad från vad som anförs i promemorian, menar förekommer i Sverige. Denna typ av avtal är svåra att ifrågasätta för arbetstagaren vilket påverkar möjligheterna att kartlägga avtalen då det inte finns några rättsliga avgöranden.

Gällande promemorians bedömning och resonemang anser Saco att den, på en avgörande punkt inte är tillräckligt tydlig, nämligen avseende fråga om ogynnsamma konsekvenser. Enligt artikel 10 ska en arbetstagare inte riskera *ogynnsamma konsekvenser* i fall de tackar nej till arbetspass om vissa villkor inte är uppfyllda.

I promemorian anförs att om det på arbetsplatser förekommer kränkande särbehandling eller trakasserier av arbetstagare för att de avböjt arbetspass som de inte varit skyldiga att åta sig bör agerandet anses strida mot hur en verksamhet ska organiseras enligt 13 och 14 §§ i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4. Arbetsmiljöverket regler och OSA-föreskrifterna är dock svåra att tillämpa på individnivå i det enskilda fallet. De bestämmelser som promemorian hänvisar till innebär att arbetsgivare bland annat ska skapa policys och rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras. Även arbetstidslagens regler om möjlighet för Arbetsmiljöverket att meddela förelägganden och förbud förenat med vite är svåra att tillämpa på individnivå.

Vad gäller själva begreppet ogynnsamma konsekvenser noteras att det ligger nära begreppet ogynnsam behandling som förekommer i artikel 9 om parallell anställning. Det bör därför förtydligas om och i så fall på vilket sätt begreppen skiljer sig samt om ytterligare åtgärder bör vidtas. Sammantaget uppstår fråga om befintliga regler är tillräckliga för att skydda arbetstagare från ogynnsamma konsekvenser i enlighet med arbetsvillkorsdirektivet som fastställer rättigheter för individen. Frågan bör utredas ytterligare och Arbetsmarknadsdepartementet bör ta ställning till om ytterligare åtgärder bör vidtas.

Avsnitt 11 Kompletterande åtgärder vid behovsavtal

11.3 Genomförande av direktivets bestämmelse om kompletterande åtgärder vid behovsavtal

Artikel 11 i arbetsvillkorsdirektivet lämnar ett stort utrymme för medlemsstaterna att själva avgöra vilken eller vilka åtgärder som ska vidtas för att förebygga otillbörliga metoder vid behovsavtal. Saco har inga invändningar mot promemorians bedömning att det med anledning av direktivets bestämmelse inte finns behov av ändringar i svensk rätt.

Däremot kan det finnas anledning att tillsätta en ny utredning gällande fråga om skydd för arbetstagare med intermittenta anställningar. Det finns en utveckling på arbetsmarknaden som talar för att osäkra sysselsättningsformer ökar. Korta tidsbegränsade anställningar innebär inte sällan en stor osäkerhet, otrygghet och stress för arbetstagare. Det kan handla om en osäkerhet i att det finns små möjligheter att påverka när och hur arbetet ska utföras samt vilken lön de kan räkna med. Trots att de arbetar finns svårigheter att försörja sig och planera sin framtid. I praktiken kan det handla om att tvingas tacka ja till ett arbetspass med kort varsel av rädsla för att gå miste om inkomst samt framtida erbjudanden om arbete. I utredningen Tid för trygghet, SOU 2019:5 behandlades frågan men det resulterade i slutänden inte i några konkreta åtgärder.

Avsnitt 12 Begäran om övergång till annan anställningsform

12.3 En ny bestämmelse om begäran av övergång till annan anställningsform behövs i svensk rätt

Promemorians förslag innebär en rätt för arbetstagare att begära en anställningsform med mer förutsägbara och trygga arbetsvillkor, om tillgängligt, och få ett motiverat skriftligt svar. Förslaget innebär således inte en rätt att få en sådan anställning men däremot en möjlighet att göra en begäran och en rätt att få ett skriftligt svar.

Saco tillstyrker promemorians förslag och delar bedömningen att artikel 12.1, läst tillsammans med skäl 36, bör tolkas som en rätt begära både en annan anställningsform och en högre sysselsättningsgrad. Angående tidsgränsen om en månad instämmer Saco i promemorians förslag att den bör gälla för alla arbetsgivare.

Avsnitt 13 Obligatorisk utbildning

13.3 Genomförande av direktivets bestämmelse om obligatorisk utbildning

Artikel 13 i arbetsvillkorsdirektivet innebär att i den mån arbetsgivare enligt unionsrätten, nationell rätt eller kollektivavtal är *skyldiga* att ge arbetstagarna utbildning för att de ska kunna utföra det arbete de är anställda för, ska medlemsstaterna säkerställa att sådan utbildning är kostnadsfri, räknas som arbetstid och om möjligt sker under arbetstid.

Promemorians bedömning är att det inte finns behov av författningsändringar med anledning av artikel 13, mot bakgrund av att det utöver arbetsmiljöområdet inte finns några författningsbestämmelser som medför skyldighet för arbetsgivare att tillhandahålla sådan utbildning som arbetsvillkorsdirektivet stadgar. Denna bedömning delar Saco. Däremot är det oklart vilken bedömning som görs i fråga om obligatorisk utbildning enligt kollektivavtal, exempelvis är det otydligt om man menar att det förekommer sådana obligatorium eller inte. Det går således inte att ta ställning i denna del och resonemanget bör därför utvecklas.

Avsnitt 14 Avvikelser genom kollektivavtal

Artikel 14 i arbetsvillkorsdirektivet innebär en möjlighet för medlemsstaterna att tillåta arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal göra avvikelser från bestämmelserna i artikel 8–13 förutsatt att det övergripande skyddet för arbetstagare iakttas.

I promemorian föreslås nya bestämmelser i anställningsskyddslagen, arbetstidslagen, lagen om husligt arbete, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete, lagen om vissa försvarsmaktsanställningar samt lagen om gymnasial lärlingsanställning om möjlighet att göra avvikelser genom kollektivavtal.

Saco är positiva till promemorians förslag till bestämmelser som gör det möjligt att göra avvikelser från arbetsvillkorsdirektivets bestämmelser om minimikrav. Det är dock viktigt att möjligheter att reglera villkor i kollektivavtal inte inskränks mer än nödvändigt vid genomförande av direktivet. Den svenska kollektivavtalsmodellen bygger på att löner samt villkor regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter. En reglering genom kollektivavtal är flexibel och anpassningsbar till olika branscher

och omvärldsförändringar och är ett fundament för en väl fungerande arbetsmarknad.

Möjligheten att göra avvikelser genom kollektivavtal enligt arbetsvillkorsdirektivet förutsätter vidare att det *övergripande skyddet* respekteras. Detta är problematiskt då ordalydelsen innebär att EU-domstolen ges en rätt att överpröva kollektivavtalslösningar. En sådan ordning riskerar att urholka den svenska parts- och kollektivavtalsmodellen. Givetvis står Saco rent principiellt bakom tanken att den allmänna skyddsnivån för arbetstagare inte ska sänkas men avtalsfriheten är en grundförutsättning för den svenska partsmodellen och möjligheten att göra avsteg genom kollektivavtal måste vara fredad. Vidare ska tolkningen av avtalen och dess bestämmelser ske i enlighet med de tvistlösningsmekanismer som återfinns i svensk rätt inklusive de nationella kollektivavtalen.

Sacos uppfattning är att det övergripande skyddet, i linje med vad som anförs i promemorian, ska tolkas som att kollektivavtalet *sammantaget* ger ett övergripande skydd som är tillräckligt även om en viss fråga inte regleras alls alternativt på ett mer eller mindre förmånligt sätt. Ett framförhandlat kollektivavtal ska betraktas som en helhet.

Saco bilägger också yttranden från Sacoförbunden Akademikerförbundet SSR, Akavia och SRAT.

Med vänlig hälsning
Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Jenny Wahlbäck
Jurist