

U 2/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europarådets och parlamentets direktiv (direktiv om anställningsvillkor)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 21 december 2017 till Europaparlamentets och rådets direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen, COM (2017) 797 final samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 8 februari 2018

Arbetsminister Jari Lindström

Äldre regeringssekreterare Nico Steiner

ARBETS- OCH NÄRINGS-
MINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2017/1822

1.2.2018

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM TYDLIGA
OCH FÖRUTSÄGBARA ARBETSVILLKOR I EURPEISKA UNIONEN****1 Bakgrund till förslaget**

Europeiska gemenskapernas råd antog 1991 ett direktiv om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet (91/533/EEG, *informationsdirektiv*). Syftet med direktivet var bland annat att förbättra arbetstagarnas skydd mot eventuella rättskränkningar och öka tydligheten på arbetsmarknaden. Dessutom försökte man med direktivet förenhetliga kraven på att upplysa avlönade arbetstagare skriftligt om anställningsavtalets eller anställningsförhållandets centrala villkor. Direktivet har i Finland huvudsakligen genomförts genom 2 kap. 4 § i arbetsavtalslagen (55/2001). Enligt paragrafen ska arbetsgivaren ge en arbetstagare skriftlig information om de centrala villkoren i arbetet.

Arbetsmarknaden har utvecklats avsevärt sedan man antog informationsdirektivet. De senaste 25 åren har arbetsmarknaden blivit alltmer flexibel. Enligt kommissionen avsåg en fjärdedel av alla anställningsavtal under 2016 atypiska anställningsformer, och de senaste tio åren har mer än hälften av alla nya arbetstillfällen varit atypiska. Befolkningsutvecklingen har lett till större mångfald i den arbetande befolkningen, medan digitaliseringen har lett till att nya anställningsformer uppkommit. Den flexibilitet som följer av de nya anställningsformerna har varit en viktig drivkraft för nya arbetstillfällen och tillväxt. Sedan 2014 har det i Europeiska unionen uppstått mer än fem miljoner arbetstillfällen, varav nästan 20 % i nya anställningsformer. De nya anställningsformernas förmåga att anpassas till förändringar i ekonomin har gjort det möjligt att utveckla nya affärsmodeller, bl.a. i delningsekonomin, och har gjort det möjligt för personer som tidigare varit utestängda att ta sig in på arbetsmarknaden. Sysselsättningen i EU är högre än någonsin: 236 miljoner män och kvinnor arbetar.

Utvecklingen har emellertid också lett till instabilitet och allt lägre förutsägbarhet i vissa anställningsförhållanden, framför allt för arbetstagare i de mest otrygga situationerna. En otillräcklig rättslig inramning kan leda till att arbetstagare i olika former av atypiska anställningsformer drabbas av otydliga eller oskäligen metoder och gör det svårt för dem att hävda sina rättigheter. Omkring 4–6 miljon arbetstagare kallas vid behov och tillfälligt, och många av dem får inte veta särskilt mycket om när och hur länge de ska arbeta. Upp till 1 miljoner personer har exklusivitetsklausuler, så att de inte får arbeta för en annan arbetsgivare. Bara en fjärdedel av de tidsbegränsat anställda får gå över till en fast anställning, och andelen ofrivilligt deltidsarbetande hade 2016 nått upp till omkring 28 %. Mer flexibla arbetsformer kan skapa osäkerhet om vilka rättigheter som gäller.

För att hantera detta problem har vissa medlemsstater infört nya bestämmelser, och arbetsmarknadens parter har utvecklat nya kollektivavtal, vilket leder till ett alltmer skiftande regelverk i EU som helhet. Detta kan leda till en situation med ökad konkurrens som bygger på att underskrida sociala normer, vilket får negativa följder även för arbetsgivarna som drabbas av ett ohållbart konkurrenstryck och för medlemsstaterna som går miste om skatteintäkter och sociala avgifter. Utmaningen består i att se till att de dynamiska och innovativa arbetsmarknader som ligger till grund för EU:s konkurrenskraft är utformade så att de skapar ett minimiskydd för alla arbetstagare, långsiktiga produktivitetsvinster för arbetsgivarna och konvergens i riktning mot bättre arbets- och levnadsvillkor i hela EU.

Det allmänna målet med förslaget till direktiv är att främja tryggare och mer förutsägbara anställningar och samtidigt sörja för flexibilitet på arbetsmarknaden och bättre levnads- och arbetsvillkor. De särskilda mål genom vilka det allmänna målet uttrycks är följande:

- 1) Förbättra arbetstagarnas tillgång till information om sina arbetsvillkor.
- 2) Förbättra arbetsvillkoren för alla arbetstagare, i synnerhet för dem i nya och atypiska anställningsformer, och samtidigt bevara anpassningsförmåga och innovation på arbetsmarknaden.
- 3) Förbättra efterlevnaden av normer för arbetsvillkor genom bättre tillämpning.
- 4) Öka tydligheten på arbetsmarknaden och undvika att införa alltför stora bördor på företag i alla storlekar.

Förslaget till direktiv ersätter informationsdirektivet och dessutom föreskrivs om nya krav på arbetsvillkorens förutsägbarhet och trygghet särskilt för dem som arbetar i osäkra anställningsförhållanden. Dessutom skulle förslaget till direktiv tillämpas i vidare omfattning än det nu gällande informationsdirektivet.

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 Direktivets syfte, tillämpningsområde och definitioner

Direktivets första kapitel innehåller allmänna bestämmelser, såsom direktivets syfte, tillämpningsområde och definitioner. Syftet med direktivet är att förbättra arbetsvillkoren genom att främja tryggare och mer förutsägbara anställningar och samtidigt säkerställa flexibiliteten på arbetsmarknaden. I direktivet fastställs miniminormer för rättigheter som gäller för varje arbetstagare i unionen.

Tillämpningsområdet för förslaget till direktiv är vidare än det nuvarande informationsdirektivets eftersom utgångspunkten för direktivet är att det omfattar alla arbetstagare. Medlemsstaterna ges möjligheten att inte tillämpa bestämmelserna i direktivet på anställningsförhållanden som pågår högst åtta timmar per månad. Undantaget får inte tillämpas på anställningsförhållanden där inga arbetstimmar fastställts på förhand (exempelvis för arbetstagare som kallas in vid behov). Dessutom kan medlemsstaterna begränsa tillämpningen av vissa av villkoren på privata hushåll. Direktivet tillämpas på sjömän och fiskare.

Vissa begrepp som används i förslaget till direktiv definieras i 2 artikeln. Begreppen arbetsgivare, arbetstagare och anställningsförhållande kräver i mångt och mycket ett finländskt språkbruk. Med arbetsgivare avses dock en eller flera fysiska personer eller juridiska personer som direkt eller indirekt är en part i arbetstagarens anställningsförhållande. En del av direktivets skyldigheter kunde på så sätt omfatta exempelvis företag som hyr in arbetskraft, även om dessa företag inte agerar arbetsgivare.

Med arbetsschemat (arbetsskiftsförteckningen) avses ett schema som anger vilka klockslag och dagar arbetet börjar och slutar.

2.2 Information till arbetstagaren om arbetets centrala villkor

Innehållet i kapitel 2 i förslaget till direktiv består huvudsakligen av uppdaterade bestämmelser motsvarande det nuvarande informationsdirektivet. Artikel 3 i kapitlet avser arbetsgivarens

skyldighet att lämna information och innehåller en förteckning över de uppgifter som arbetsgivaren ska ge sin arbetstagare. Ny minimiinformation i förteckningen är:

- Information om provotidens eller provanställningens varaktighet och villkor.
- Information om rätten till utbildning.
- Information om reglerna om övertid och övertidsersättning.
- Information om hur variabla arbetsscheman läggs upp, särskilt om arbetstagarens arbetstid varierar.
- Information om det eller de sociala trygghetssystem som tar emot bidrag.

Informationen om arbetets villkor ska ges senast under den första dagen i ett anställningsförhållande (artikel 4) och alla ändringar av de arbetsvillkor som man informerat om ska översändas senast den dag då de träder i kraft (artikel 5). Gällande tidsfrist enligt det nuvarande direktivet är högst två månader från att anställningsförhållandet inletts eller att ändringen skett. Informationen får även lämnas elektroniskt. Medlemsstaterna ska utarbeta mallar och modeller för den skriftliga informationen. De här mallarna och modellerna samt information om nationella lagar, andra författningar och relevanta kollektivavtal ska tillhandahållas i ett tillgängligt format.

Förslagets artikel 6 förutsätter att vissa ytterligare uppgifter ges för arbetstagare som skickas utomlands. Den ytterligare informationen motsvarar i huvudsak bestämmelserna i artikel 4 i det gällande informationsdirektivet. Det som är nytt är dock att en arbetstagare som skickas till en annan medlemsstat ska få information om den ersättning som denne har rätt till i enlighet med gällande lagstiftning i värdmedlemsstaten samt en länk till de av värdmedlemsstatens webbplatser som krävs enligt artikel 5.2 i direktiv 2014/67/EU. Om inte medlemsstaterna bestämmer annat behöver inte den ytterligare informationen för utskickade arbetstagare meddelas om arbetet utomlands varar mindre än fyra på varandra följande veckor.

2.3 Minimikrav på anställningsvillkor

I kapitel 3 i direktivet fastställs bestämmelser om minimikrav på anställningsvillkoren som är nya i relation till det gällande informationsdirektivet. Undantag kan göras för bestämmelserna i kapitlet genom kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter, förutsatt att inte den allmänna skyddsnivån för arbetstagarna sjunker (artikel 12).

I artikel 7 i förslaget till direktiv fastställs en längsta varaktighet på sex månader för provanställningar, inbegripet eventuell förlängning. Medlemsstaterna får föreskriva längre provanställningsperioder om det är motiverat med hänsyn till anställningens karaktär (t.ex. en befattning i ledande ställning) eller om det ligger i arbetstagarens intresse (till exempel en förlängning efter långvarig sjukdom).

Enligt artikel 8 i förslaget till direktiv får en arbetsgivare inte hindra en arbetstagare från att ta en annan anställning (s.k. exklusivitetsklausul), om inte detta är motiverat av legitima skäl som skydd av företagshemligheter eller undvikande av intressekonflikter.

Med artikel 9 i förslaget till direktiv försöker man förbättra statusen för arbetstagare som har varierande arbetsschema. I informationen om anställningsförhållandets centrala villkor ska arbetsgivaren uppges s.k. referenstimmar och referensdagar då arbetstagaren kan beordras att arbeta. Arbetstagaren får inte beordras att arbeta utanför dessa tidpunkter. Dessutom ska man i

informationen om anställningens centrala villkor uppge hur långt på förhand arbetstagaren ska få varsel om arbetsskift. Även om arbetspass erbjuds inom referenstimman och referensdagarna får inte arbetstagarna beordras att arbeta om inte arbetsgivaren gett varsel inom rimlig tid i förväg.

I artikel 10 i förslaget till direktiv fastställs att arbetstagarna har möjlighet att ansöka om tryggar, mer förutsägbara anställningsformer när anställningsförhållandet varat i sex månader. Det här gäller exempelvis arbetstagare som vill gå över till heltidsarbete eller ett anställningsförhållande med ett större antal garanterade avlönade timmar eller ett mindre varierande arbetsschema. Arbetsgivarna är skyldiga att svara skriftligt inom en månad. Medlemsstaterna får föreskriva att denna tidsfrist förlängs till högst tre månader för små och medelstora företag.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 11 i förslaget se till att arbetsgivare som är skyldiga att tillhandahålla utbildning för att arbetstagarna ska kunna utföra det arbete de är anställda för, tillhandahåller sådan utbildning utan kostnad för arbetstagaren.

2.4 Villkor för effektivt genomförande

I kapitel 5 i förslaget till direktiv ingår villkor för att säkerställa att direktivet genomförs effektivt.

Enligt artikel 13 ska medlemsstaterna förklara bestämmelser och alla andra åtgärder som strider mot detta direktiv ogiltiga eller ändra dem i syfte att få dem att överensstämma med bestämmelserna i direktivet. Dessutom ska medlemsstaterna se till att de nationella rättsordningarna ger tillgång till ändamålsenlig och opartisk tvistlösning (artikel 15). Medlemsstaterna åläggs också att föreskriva ändamålsenliga, proportionella och avskräckande sanktioner för underlåtenhet att fullgöra skyldigheterna som följer av detta direktiv, och se till att dessa tillämpas (artikel 18).

Vad gäller underlåtenhet att tillhandahålla informationen om anställningsförhållandets centrala villkor, kan medlemsstaterna välja det lämpligare av följande två system för sanktioner:

a. Arbetstagaren ska åtnjuta en gynnsam presumtion som fastställs av medlemsstaten: Om ingen information lämnats om när anställningsförhållandet upphör eller avtalets varaktighet, gäller anställningsförhållandet tills vidare. Om ingen information lämnats om provanställningens förefintlighet eller varaktighet, saknas provanställning. Om inte den information som förutsätts lämnats om arbetstiden, har arbetstagaren heltidsanställning. Arbetsgivarna ska ha möjlighet att motbevisa dessa presumtioner.

b. Tillgång till ett administrativt förfarande där en behörig myndighet har befogenhet att fastställa de faktiska omständigheterna i målet, förplikta arbetsgivaren att lämna den information som saknas och påföra en straffavgift om detta inte sker.

Medlemsstaterna ska se till att arbetstagare som fört fram klagomål på att bestämmelser, som antagits i enlighet med detta direktiv, inte efterlevs, får rättsligt skydd mot ogynnsam behandling eller ogynnsamma följder från arbetsgivarens sida (artikel 16). Om en arbetstagare anser att han eller hon sagts upp eller drabbats av en motsvarande nackdel (t.ex. att en efterfrågestyrd arbetstagare inte längre får något arbete) på grund av att han eller hon ansöker om eller åtnjuter rättigheterna i direktivet, och kan styrka detta påstående, har arbetsgivaren enligt denna bestämmelse bevisbördan för att visa att uppsägningen eller den påstådda ogynnsamma behandlingen byggde på andra objektiva grunder (artikel 17).

2.5 Slutbestämmelser

Kapitel 6 i förslaget till direktiv innehåller för arbetsrättsliga direktiv typiska slutbestämmelser samt bestämmelser om genomförande och ikraftträdande. Bestämmelserna i direktivet är minimiskyldigheter och tillåter medlemsstaterna att ge ett högre skydd än enligt det föreslagna direktivet.

Medlemsstaterna ska verkställa direktivet inom två år efter dagen för ikraftträdandet. När direktivet träder i kraft tillämpas det också på befintliga anställningsförhållanden. Arbetsgivarna ska dock endast på begäran av arbetstagaren tillhandahålla eller komplettera informationen om anställningsförhållandets centrala villkor. Om ingen sådan begäran görs ska det inte medföra att arbetstagaren utesluts från minimirättigheterna som fastställs i detta direktiv.

3 Förslagets rättsliga grund och relation till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

3.1 Rättslig grund

Förslaget bygger på artikel 153.2 b i EUF-fördraget, där det föreskrivs att direktiv kan antas med minimikrav på bl.a. ”arbetsvillkor”, enligt artikel 153.1 b i EUF-fördraget, och undvika administrativa, finansiella och rättsliga ålägganden som motverkar tillkomsten och utvecklingen av små och medelstora företag.

3.2 Subsidiaritetsprincipen

Krav på information om arbetsvillkor har fastställts på EU-nivå genom informationsdirektivet. Det behövs ändringar för att anpassa direktivet till utvecklingen på arbetsmarknaden. De nya materiella rättigheter som införs genom kapitel 3 är motiverade på EU-nivå, eftersom insatser enbart från medlemsstaterna som svar på nya atypiska anställningsformer inte nödvändigtvis skulle ge samma skyddsnivå i fråga om tydlighet och förutsägbarhet, och skulle riskera att öka skillnaderna mellan medlemsstaterna och i förlängningen leda till konkurrens på grundval av sociala normer. Företagen skulle därför fortsätta att konkurrera på ojämlika villkor, vilket skulle hämma den inre marknadens funktion. Dessutom måste beaktas att direktivet bygger på minimiharmonisering av medlemsstaternas system, och respekterar medlemsstaternas behörlighet att ställa högre krav och ger arbetsmarknadens parter möjlighet att ändra kombinationen av materiella rättigheter och skyldigheter genom kollektivavtal.

3.3 Proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen är förslaget begränsat till tillhandahållande av enhetlig information till arbetstagarna om arbetsvillkor och garantier för arbetstagarnas grundläggande rättigheter, något som minskar risken för en kapplöpning mot botten i fråga om sociala normer. Det föreslagna direktivet omfattar åtgärder för att minska bördorna och stödja efterlevnaden. Enligt kommissionen kan kostnaderna anses vara rimliga och motiverade mot bakgrund av de befintliga och mer långsiktiga fördelarna med tryggare anställningar, ökad produktivitet och enklare rutiner för både arbetstagare och arbetsgivare.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Information om de centrala villkoren i arbetet

Finland har huvudsakligen genomfört det gällande informationsdirektivet i 2 kap. 4 § i arbetsavtalslagen. Lagrummet innefattar en förteckning på sådana uppgifter som arbetsgivaren ska informera om skriftligen.

Kapitel 3 i förslaget till direktiv förutsätter en utvidgning av innehållet i den information som avses i 2 kap. 4 § i arbetsavtalslagen. Utöver den information som ska ingå enligt nuvarande bestämmelse ska åtminstone följande framkomma:

- Eventuell rätt för arbetstagaren till utbildning som tillhandahålls av arbetsgivaren.
- För varierande arbetsschema, de referenstimmar och referensdagar då arbetstagaren kan beordras att arbeta, samt information om hur långt på förhand arbetstagaren ska ges varsel om ett arbetspass.
- Information om det eller de sociala trygghetssystem som tar emot bidrag.

Tidpunkten för tillhandahållandet av informationen enligt det föreslagna direktivet avviker från den gällande lagen. Enligt arbetsavtalslagen ska informationen ges inom en månad från det att anställningen inletts. Direktivet kräver att informationen ges redan under den första arbetsdagen.

4.2 Minimikrav på anställningsvillkor

Förslagets bestämmelse om provanställning (artikel 7) motsvarar principerna i arbetsavtalslagens bestämmelse om provotid (1 kap. 4 §). Möjligheten till förlängning av provanställningsperioden på grund av arbetstagarens frånvaro kräver dock ännu noggrannare bedömning.

Kraven på förutsägbarheten i arbetet vad gäller varierande arbetsscheman (artikel 9) kan eventuellt förutsätta vissa ändringar i Finlands lagstiftning. Enligt gällande bestämmelser förutsätts inte att arbetsgivaren fastställer referenstimmar och referensdagar under vilka denna med ensamrätt kan beordra arbetstagaren att arbeta. Kravet på arbetsskiftsförteckning som fastställs i arbetstidslagen kan eventuellt, åtminstone delvis, omfatta kravet på att ge tillräckligt varsel om arbetspass.

Finlands lagstiftning innehåller inte något sådant förfarande som avses i det föreslagna direktivets artikel 10, enligt vilken arbetstagaren först kan begära en tryggare anställningsform, varefter arbetsgivaren ska besvara sådan begäran skriftligen. En delvis motsvarande strävan framkommer dock i arbetsavtalslagens bestämmelser om arbetsgivaren skyldighet att erbjuda deltidsanställda arbete (2 kap. 5 §) och ge information om platser som blir lediga för att säkerställa att även deltidsanställda och visstidsanställda har samma möjligheter att söka sig till dessa platser som ordinarie arbetstagare eller heltidsanställda (2 kap. 6 §). I föreslagen form kräver dock förslaget till direktiv ny reglering.

4.3 Villkor för effektivt genomförande

Det föreslagna direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att välja mellan två system för sanktioner för det fall att arbetsgivaren underlåter att ge skriftlig information om de centrala villkoren i arbetet. Antingen tillämpas vissa gynnsamma presumtioner på arbetstagaren (exempelvis så att om ingen information lämnats om anställningens längd, gäller anställningen tills vidare) eller så ska arbetstagaren ha möjlighet att lämna in ett klagomål till en behörig myndighet i god tid.

Drag av bägge systemen föreligger i Finlands lagstiftning. Delvis innehåller Finlands lagstiftning sådana presumtioner som avses i förslaget till direktiv. Tillämpningen av dessa har dock inte knutits till den skriftliga information som ska ges om de centrala villkoren i arbetet. Tidsbegränsningen av ett arbetsavtal förhindras exempelvis inte av att man kommit överens om avtalets längd endast muntligt och att ingen skriftlig information lämnats. Vid fall av underlå-

telse att lämna skriftlig information kan arbetstagaren redan i nuläget vända sig till arbetarskyddsmyndigheterna som har möjlighet att ålägga arbetsgivaren administrativa sanktioner. Ett system med administrativa sanktioner ter sig preliminärt som ett lämpligare alternativ ur Finlands perspektiv. Detaljerna förutsätter dock vidare bedömning.

Den delade bevisbördan i det föreslagna direktivets artikel 17, angående situationer där arbetstagaren sagts upp på grund av att ha utövat de rättigheter som föreskrivs i direktivet, skulle delvis förutsätta att lagstiftningen ändras.

5 Ålands befogenhet

Den lagstiftning som är relevant med tanke på det föreslagna direktivet gäller även på Åland.

6 Behandling av förslaget i Finland och i Europeiska unionen

6.1 Behandling av förslaget i Finland

Avdelningen för arbetsrätt vid kommittén för EU-ärenden och delegationen för sjömansärenden vid arbets- och näringsministeriet har beretts tillfälle att avge utlåtanden om utkastet till skrivelse.

6.2 Behandling av förslaget i EU:s organ

Kommissionen avgav sitt förslag till direktiv den 21 december 2017. Förslaget behandlades i rådets arbetsgrupp för första gången den 9 januari 2018.

7 Statsrådets ståndpunkt

Finland förhåller sig huvudsakligen positivt till kommissionens förslag, men de specifika konsekvenserna av förslaget bedöms ännu och ställningstagandet preciseras vid behov.

Statsrådet anser att den administrativa bördan för företagen måste stå i relevant proportion till nyttan med regleringen. Bland annat kan tillhandahållandet av information om anställningsvillkor i vissa fall vara irrelevant till exempel vid korta anställningsförhållanden. På samma sätt kan det föreligga grunder för att tillhandahållandet av informationen får ske senare i fall där behovet av arbetskraft är akut.