

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

REMISSVAR (A2015/02501/ARM)

Översyn av lex Laval (SOU 2015:83)

Sammanfattning

- Saco anser att Utstationeringskommitténs förslag företrädesvis faller väl inom ramen för den svenska kollektivavtalsmodellen och stärker skyddet för utstationerade arbetstagare.
- Saco delar kommitténs bedömning att krav på arbetsskade- och livförsäkringar faller inom den hårda kärnan, då dessa kan hänföras till säkerhet, hälsa och hygien i arbetet.
- Saco tillstyrker förslaget att förtydliga att med minimilön avses minimilön enligt kollektivavtalet utan avdrag för utgifter till följd av utstationering. Skyddet bör dock även omfatta situationen när arbetstagaren själv står för dessa utgifter.
- Saco tillstyrker förslagen om utstationeringskollektivavtal med minimivillkor, med ett undantag.
- Saco avstyrker förslaget att det endast är det för arbetsgivaren mest förmånliga avtalet som kan krävas om det finns flera tillämpliga centrala kollektivavtal inom en bransch.
- Saco tillstyrker förslaget att en utstationerande arbetsgivare på begäran av en arbetstagarorganisation ska utse en företrädare med behörighet att förhandla och sluta kollektivavtal för arbetsgivarens räkning. Förslaget att arbetstagare i samband med sådan begäran att redovisa eventuella medlemmar är dock rättsligt tveksamt.
- Saco avstyrker förslaget att ge Arbetsmiljöverket i uppgift att analysera vilka villkor i ett branschavtal som får krävas vid utstationering i Sverige, i fall där Arbetsmiljöverket finner skäl att göra så eller när arbetstagarorganisation inte lämnat in ett utstationeringskollektivavtal till myndigheten.
- Saco förordar en skyldighet för fackförbunden att anmäla en kontaktperson till Arbetsmiljöverket, i syfte att skapa förutsebarhet om tillämpliga kollektivavtalsvillkor.

Övergripande synpunkter

Saco har beretts tillfälle att yttra sig över de förslag som Utstationeringskommittén lämnat.

Saco kan konstatera att det idag finns problem med utstationeringsreglerna såsom den följer av lex Laval, vilket också blir tydligt i den kritik som kommit från ILO:s expertkommitté och den Europeiska sociala kommittén. Dessa problem måste lösas inom ramen för det svenska kollektivavtalssystemet. Saco anser att Utstationeringskommittén företrädesvis funnit lösningar som faller inom dessa ramar, men det finns undantag vilka vi återkommer till i detta remissvar. Saco gör bedömningen att förslagen sammantaget kommer att leda

till att fler utstationerade arbetstagare kommer att kunna garanteras kollektivavtalsvillkor inom den hårda kärnan.

Arbetsskade – och livförsäkringar samt kostnadsersättningar

Saco ställer sig bakom Utstationeringskommitténs bedömning att krav på arbetsskade- och livförsäkringar faller inom den hårda kärnan i utstationeringsdirektivet, närmare bestämt säkerhet, hälsa och hygien i arbetet (artikel 3.1 e).

När lex Laval infördes gjordes en annan bedömning, vilken Saco inte delade. Vi anser att den rimliga tolkningen av artikel 3.1 e i utstationeringsdirektivet är att arbetsskade- och livförsäkringar utgör arbets- och anställningsvillkor som syftar till att kompensera arbetstagare eller deras efterlevande för skador som uppkommer på grund av brister i arbetsmiljön och därmed faller under direktivets hårda kärna. Arbetstagarorganisationer ska därför kunna ställa krav på sådana försäkringar i samband med utstationering. Såsom Utstationeringskommittén påtalar kan anpassningar av försäkringar behöva göras bland annat med hänsyn tagen till det eventuellt skydd som de utstationerade arbetstagarna redan har.

Saco tillstyrker Utstationeringskommitténs förslag att förtydliga i utstationeringslagen att med minimilön avses minimilön enligt kollektivavtalet utan avdrag för ersättning för utgifter som uppkommit till följd av utstationeringen. Förslaget innebär ett förtydligande i linje med EU-domstolens praxis. Skyddet för arbetstagarna bör dock ytterligare stärkas i situationer där arbetstagaren själv får stå för kostnaderna. Ett sådant kringgående löses inte genom den föreslagna bestämmelsen.

Ett system med utstationeringskollektivavtal med minimivillkor

Utstationeringskommittén föreslår ett nytt system som ska ersätta lex Laval. Enligt det nya systemet ska stridsåtgärder alltid vara tillåtna för att uppnå ett så kallat utstationeringsavtal med minimivillkor enligt tillämpligt svenskt branschavtal. Därmed utgår den så kallade bevisregeln som innebär att en arbetsgivare som kan visa att denne tillämpar villkor i nivå med ett centralt branschavtal kan freda sig mot stridsåtgärder.

De villkor som kan ingå i ett utstationeringskollektivavtal med minimivillkor är endast minimivillkor inom utstationeringsdirektivets hårda kärna. Om det inom den aktuella branschen finns flera tillämpliga centrala kollektivavtal avses villkoren i det kollektivavtal som har de för arbetsgivarsidan mest förmånliga villkoren. En stridsåtgärd som vidtas i strid mot denna bestämmelse är olovlig, dock inte vid så kallade tredjelandsutstationering.

I jämförelse med ett vanligt svenskt kollektivavtal är de rättsverkningarna som följer av ett utstationeringskollektivavtal som slutits efter stridsåtgärder eller varsel om sådana avtal begränsade. Ett sådant avtal innebär inte skyldigheter för arbetsgivaren i förhållande till en arbetstagarorganisation, dennes förtroendemän eller det allmänna enligt annan lagstiftning än utstationeringslagen. Dessutom ska inte 22 och 25 §§ LAS beaktas vid turordning på grund av arbetsbrist. Dessa begränsningar ska inte gälla vid tredjelandsutstationering. Däremot ger ett utstationeringskollektivavtal den avtalsslutande arbetstagarorganisationen kontrollbefogenheter.

En arbetsgivare som slutit ett utstationeringskollektivavtal ska enligt förslaget inte med giltig verkan kunna träffa en överenskommelse med en utstationerad arbetstagare som strider mot avtalet. En utstationerad arbetstagare har också rätt att utkräva minimivillkoren, såsom de följer av utstationeringskollektivavtalet, av arbetsgivaren.

Saco delar Utstationeringskommitténs bedömning att det föreslagna systemet med utstationeringskollektivavtal med minimivillkor som ytterst kan uppnås med stöd av stridsåtgärder är förenligt med EU-rätten. Systemet faller också bättre inom ramen för det svenska kollektivavtalssystemet än lex Laval i nuvarande form gör och möter i viss mån den kritik som kommit från ILO:s expertkommitté och Europeiska sociala kommittén.

Mot denna bakgrund tillstyrker Saco förslaget om utstationeringskollektivavtal med minimivillkor, dock med undantag för den del i förslaget som rör situationen när flera branschavtal är tillämpliga.

Särskilt om vad som gäller när flera branschavtal är tillämpliga

Saco avstyrker förslaget att det endast är det för arbetsgivaren mest förmånliga avtalet som kan krävas om det finns flera tillämpliga centrala kollektivavtal inom en bransch.

Förslaget innebär ett ingrepp i partsautonomin och riskerar att störa balansen på den svenska arbetsmarknaden. Det finns idag flera tillämpliga kollektivavtal inom en rad branscher. Hur gränsdragningen ska gå till är något som parterna själva löser, utan lagstiftarens inblandning.

Det är vidare tveksamt om en sådan ordning är förenlig med den positiva föreningsrätten, såsom den följer av ILO:s kärnkonventioner och Europarådets konvention om mänskliga rättigheter. Om ett fackförbund har en eller flera medlemmar på en arbetsplats måste det ges medel att tillvarata sina medlemmars intressen, vilket bör kunna ske genom krav på kollektivavtal ytterst genom stridsåtgärder. Om ett fackförbund med medlemmar på arbetsplatsen vid en konkurrenssituation skulle visa sig ha den minst fördelaktiga kollektivavtalet så kan fackförbundet inte tillvara medlemmarnas intressen. Det följer av Europadomstolens praxis rörande föreningsfriheten att skyddet är starkare i relation till den "egna" arbetsgivaren, det vill säga arbetsgivare som har medlemmar bland sina anställda. Även ILO:s expertkommitté har kritiserat lex Laval, särskilt att utstationeringslagen begränsar rätten att vidta stridsåtgärder när en fackförening har medlemmar på arbetsplatsen.

Härtill är det inte helt självklart att i förväg avgöra vilket kollektivavtal som är mest förmånligt för arbetsgivaren. Den enda vägledning Utstationeringskommittén ger i denna del är att detta får avgöras efter en samlad helhetsbedömning. Detta är inte en förutsebar ordning för vare sig arbetsgivare eller fackförbund. Om ett fackförbund hamnar fel vid en sådan samlad helhetsbedömning och vidtar en stridsåtgärd i tron att det avtal som krävs är det mest förmånliga för arbetsgivaren, riskerar förbundet att få betala stora skadestånd.

Företrädare för utstationerade arbetstagare

Utstationeringskommittén föreslår att en utstationerande arbetsgivare på begäran av en arbetstagarorganisation ska utse en företrädare som har behörighet att för arbetsgivaren förhandla om och sluta kollektivavtal.

Idag ska arbetsgivaren anmäla en kontaktperson till Arbetsmiljöverket, men det saknas krav på förhandlingsbehörighet. Förslaget stärker den svenska kollektivavtalsmodellen i utstationeringssituationer. En behörig representant är något som Saco tillsammans med LO och TCO efterlyst under många år.

Mot denna bakgrund tillstyrker Saco förslaget. Förslaget innehåller dock ett krav på att arbetstagarorganisationen också i sin begäran bland annat ska redovisa om den har medlemmar på arbetsplatsen. Detta kan skapa problem för den berörda arbetstagaren som kan hamna i en utsatt position och informationen är i sig en känslig personuppgift. Det är dessutom tveksamt om förslaget är förenligt med internationella åtaganden som skyddar föreningsfriheten.

Förutsebara kollektivavtalsvillkor vid utstationering

Utstationeringskommittén förslår att utstationeringslagens krav på arbetstagarorganisation att till Arbetsmiljöverket inge sådana kollektivavtalsvillkor som den kan komma att kräva med stöd av en stridsåtgärd fortsatt ska gälla. Bestämmelsen kom till genom lex Laval, men väldigt få kollektivavtal har lämnats in och tolkningarna av bestämmelsen har gått isär. Flera fackförbund, däribland flera av Sacos förbund, har uppfattat att denna skyldighet endast infaller om det skulle kunna bli aktuellt att kräva ett kollektivavtal ytterst med stöd av stridsåtgärder.

Utstationeringskommittén anser att nuvarande regel inte ensam förmått att uppfylla EU-rättens krav på transparens. Den lämnar därför ett kompletterande förslag som syftar till att stärka arbetsgivarens möjligheter att förutse vilka kollektivavtalsvillkor som kan krävas av ett fackförbund vid utstationering i Sverige. För de fall ett fackförbund inte har lämnat in de kollektivavtalsvillkor som ska gälla vid utstationering föreslår kommittén att Arbetsmiljöverket ska analysera vilka villkor i ett branschavtal som får krävas vid utstationering. Denna analys ska sedan publiceras på Arbetsmiljöverkets hemsida. Detsamma gäller om kollektivavtalsvillkor lämnats in, men Arbetsmiljöverket finner skäl att göra en sådan analys. Det rör sig främst om en situation där ett fackförbund lämnat in ett "fullt" kollektivavtal som inte endast reglerar minimivillkoren i den hårda kärnan. Analysen ska inte vara rättsligt bindande, men som Utstationeringskommittén själv påtalar kan den både få normerande effekter på arbetsmarknaden och ett bevisvärde vid en rättslig prövning.

Till att börja med kan det ifrågasättas om ett sådant långtgående krav verkligen krävs för att uppfylla EU-rätten. Här vill vi särskilt uppmärksamma det faktum att andra EU-länder, bland andra Danmark och Tyskland, valt att hänvisa till arbetsmarknadens parter för inhämtandet av information om kollektivavtalsvillkor vid utstationering.

Den svenska kollektivavtalsmodellen bygger på att det är arbetsmarknadens parter som avtalar villkoren på arbetsmarknaden och som utan statlig inblandning råder över lönebildningen. Förslaget innebär ett allvarligt ingrepp i dessa principer.

Härutöver kan det ifrågasättas om den föreslagna ordningen verkligen bidrar till förutsebarheten för utstationerande arbetsgivare. Enligt Utstationeringskommitténs överväganden bör Arbetsmiljöverket börja med de centrala kollektivavtalen för de branscher där utstationering är vanligast. Myndighetens uppdrag är dock inte begränsat. Det skulle ytterst kunna innebära att alla centrala branschavtal analyseras. Idag finns det ca 680 centrala kollektivavtal. Om Arbetsmiljöverket skulle utföra denna uppgift fullt ut, skulle en utstationerande arbetsgivare som går in på myndighetens hemsida

hitta information om den hårda kärnan i flera hundra kollektivavtal. Det framstår som en svår uppgift för ett utstationerande företag eller en utstationerad arbetstagare att tillgodogöra sig relevant information om tillämpliga villkor utifrån ett sådant överflöd av information.

För särskilt små förbund innebär det en klart oproportionerlig börda att ta fram utstationeringskollektivavtal, trots att dessa inte har för avsikt att kräva ett sådant avtal. Detta förstärks om Arbetsmiljöverket väljer att analysera avtal inom branscher där utstationering inte alls eller sällan förekommer.

Även utredningen om nya utstationeringsregler (SOU 2015:38) såg över denna fråga. Saco framförde till utredningen att vi kan tänka oss en skyldighet för fackförbunden att anmäla en kontaktperson. En sådan lösning tillser att utstationerande företag och utstationerade arbetstagare kan få relevant information om tillämpliga kollektivavtalsvillkor inom branschen och den hårda kärnan. En sådan lösning harmoniserar också väl med den svenska kollektivavtalsmodellen, där det är arbetsmarknadens parter som förfogar över kollektivavtalen utan statlig inblandning.

Saco vill avslutningsvis peka på att om förslaget genomförs och om dessutom det förslag som utredningen om upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78) lämnat skulle förverkligas, kommer vi att få en ordning som öppnar för att Arbetsmiljöverket, Upphandlingsmyndigheten och Migrationsverket med stöd av olika regelverk kommer att fastställa lönenivåer utifrån kollektivavtal. Det är dessutom så att samtliga myndigheter kan bli inblandade i en och samma situation, det vill säga om det skulle handla om en tredjelandsmedborgare som utstationeras till Sverige för att utföra arbete under ett offentligt kontrakt. I och med att ingen samordning sker kan de tre myndigheterna komma att fastställa skilda lönenivåer för en och samma arbetstagare, vilket är en ohållbar ordning. Detta visar att den pågående utvecklingen mot en statlig styrning av lönesättningen är mycket olycklig.

Saco avstryker mot denna bakgrund Utstationeringskommitténs förslag att stärka förutsebarheten genom att ge Arbetsmiljöverket i uppgift att analysera kollektivavtal.

Saco bilägger yttranden från Sacoförbunden; Akademikerförbundet SSR, Jusek, Sveriges Ingenjörer samt Sveriges läkarförbund.

Med vänlig hälsning

Sveriges akademikers centralorganisation

Robert Boije

Lena Maier Söderberg