



Subsidiaritetsprövning av kommissionens direktivförslag om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen. Utskottet anser att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet konstaterar inledningsvis att det är fråga om ett sådant lagstiftningsutkast som omfattas av bestämmelserna om subsidiaritet i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen. EU ska enligt artikel 153.1 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom bl.a. området arbetsvillkor för att uppnå målen i artikel 151 som bl.a. innefattar att förbättra levnads- och arbetsvillkor.

Utskottet menar att det är centralt att medlemsstaternas befogenheter på det arbetsrättsliga området värnas i EU-arbetet. Det har varit en grundbult i det svenska förhållningssättet till EU ända sedan vi gick med i unionen. Utgångspunkten måste således även i fortsättningen vara att frågor inom det arbetsrättsliga området som saknar en tydlig gränsöverskridande dimension i första hand bör hanteras på nationell nivå.

Utskottet har visserligen förståelse för att det kan finnas behov av en uppdatering av upplysningsdirektivet. Utskottet konstaterar att upplysningsdirektivet antogs för snart 30 år sedan och att det kan finnas skäl för ändringar så att det bättre speglar den verklighet som finns i dag på arbetsmarknaden. Förslaget till nytt direktiv går dock längre än så eftersom det bl.a. föreskriver nya materiella rättigheter och innehåller definitioner av arbetstagar- och arbetsgivarbegreppen.

Utskottet noterar att parterna på den svenska arbetsmarknaden, såväl arbetstagar- som arbetsgivarorganisationerna, i skrivelser till regeringen har anfört att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet delar parternas bedömning att direktivförslaget innebär ett ingrepp i den svenska

arbetsmarknadsmodellen. Den svenska arbetsmarknaden präglas av att det är arbetsmarknadens parter som bär det huvudsakliga ansvaret för att reglera villkoren på arbetsmarknaden. Modellen med ansvarstagande parter har varit gynnsam för Sverige och inneburit en arbetsmarknad och ekonomi som utvecklats väl över tid. De frågor som regleras i direktivförslaget är i Sverige i huvudsak lösta genom kollektivavtal på företagsnivå, branschnivå och/eller nationell nivå. Utskottet ser en tydlig risk att de föreslagna reglerna skulle kunna innebära störningar på Sveriges väl fungerande system.

Utskottet står vidare bakom uppfattningen att det är på nationell nivå som arbetstagarbegreppet i förhållande till de olika systemens särart bäst kan försvaras och utvecklas. Utskottet utesluter inte heller att en definition av arbetstagarbegreppet på EU-nivå skulle kunna få effekter på andra områden än det arbetsrättsliga. Det skulle t.ex. kunna röra sig om områden där medlemsstaterna har exklusiv kompetens. Konsekvenserna av förslaget är svåra att överblicka.

Utskottet välkomnar intentionen i direktivförslaget, att det är angeläget att skapa tydliga och förutsägbara arbetsvillkor och att dessa bör anpassas till hur arbetsmarknaden utvecklas. Utskottet delar också kommissionens bedömning att det finns ett gemensamt intresse av en ökad konvergens uppåt av arbets- och levnadsförhållanden för medborgarna i EU:s medlemsstater. Däremot menar utskottet, till skillnad från kommissionen, att inte alla åtgärder som direktivet föreslår vidtas mest effektivt på EU-nivå. Eftersom förutsättningarna och systemen skiljer sig åt väsentligt mellan EU:s medlemsstater regleras flera av frågorna som omfattas av direktivförslaget bäst på nationell nivå. Det finns inte heller någon tydlig gränsöverskridande dimension i de frågor som avses regleras.

Prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen (COM(2017) 797).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Utskottets prövning.....	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag.....	11
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag.....	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens direktivförslag om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 15 februari 2018

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Raimo Pärssinen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Raimo Pärssinen (S), Jessica Polfjärd (M), Jessica Roswall (M), Ann-Christin Ahlberg (S), Sven-Olof Sällström (SD), Jan Ericson (M), Patrik Björck (S), Marco Venegas (MP), Eva-Lena Jansson (S), Magnus Persson (SD), Said Abdu (L), Ali Esbati (V), Magnus Manhammar (S), Erik Andersson (M), Serkan Köse (S), Fredrik Christensson (C) och Erik Slottner (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 21 december 2017 presenterade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen (COM(2017) 797).

Den 17 januari 2018 hänvisade kammaren förslaget till arbetsmarknadsutskottet för subsidiaritetskontroll. Åttaveckorsfristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 6 mars 2018.

Regeringen informerade riksdagen om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i direktivförslaget den 4 januari 2018 (dnr 882-2017/18) efter en begäran av arbetsmarknadsutskottet enligt 10 kap. 10 § riksdagsordningen.

Den 23 januari 2018 informerade statsrådet Ylva Johansson utskottet om förslaget, och den 25 januari 2018 lämnade regeringen in en fakta-PM till riksdagen (2017/18:FPM49).

Kommissionens förslag

Bakgrund

Rådets direktiv 91/533/EEG om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet (det s.k. upplysningsdirektivet) antogs 1991. Kommissionen noterar att arbetsmarknaden sedan dess har utvecklats och blivit alltmer flexibel och att nya, s.k. atypiska anställningsformer har vuxit fram. Under 2016 avsåg en fjärdedel av alla anställningsavtal i EU atypiska anställningsformer, och under de senaste tio åren har mer än hälften av alla nya arbetstillfällen varit atypiska. Kommissionen drar slutsatsen att mer flexibla arbetsformer kan skapa osäkerhet om vilka rättigheter som gäller. Kommissionen uppskattar att 2–3 miljoner arbetstagare i EU i dag inte omfattas av upplysningsdirektivet.

Dessa förändringar på arbetsmarknaden ledde till att kommissionen i april 2017 såg över upplysningsdirektivet inom ramen för kommissionens program för lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refitprogrammet). Kommissionens utvärdering visade att direktivets effektivitet kan förbättras genom en översyn av tillämpningsområdet så att fler arbetstagare omfattas och att direktivet tillför ett tydligt EU-mervärde. Att ha miniminormer på EU-nivå för information till arbetstagarna ökar enligt kommissionen tryggheten för både arbetsgivare och anställda och förhindrar att länder konkurrerar om arbetsvillkor, en s.k. kapplöpning mot botten.

Kommissionen hänvisar också till att det i samrådet om den europeiska pelaren för sociala rättigheter påtalades brister i EU:s sociala regelverk till

följd av utvecklingen på arbetsmarknaden. Detta framhölls också i Europaparlamentets resolution av den 19 januari 2017 om en europeisk pelare för sociala rättigheter.

Kommissionen noterar vidare att i Europaparlamentets resolution av den 4 juli 2017 om arbetsvillkor och osäkra anställningar uppmanas kommissionen att se över upplysningsdirektivet för att ta hänsyn till nya anställningsformer.

Vid Toppmötet för rättvisa jobb och tillväxt i Göteborg den 17 november 2017 undertecknade EU:s institutioner gemensamt den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Den innehåller 20 principer som enligt kommissionen ”ska fungera som vägvisare för förnyad konvergens uppåt i fråga om sociala normer mot bakgrund av de föränderliga villkoren i arbetslivet”. Kommissionen menar att förslaget till direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor bidrar till genomförandet av princip nummer 5 om trygghet och anpassningsbar anställning och nummer 7 om anställningsvillkor och skydd i händelse av uppsägning.

Förslagens syfte och huvudsakliga innehåll

Direktivförslaget är avsett att dels ersätta det befintliga upplysningsdirektivet med nya regler om information om anställningsförhållandet, dels slå fast nya materiella rättigheter i fråga om arbetsvillkor. Kommissionen föreslår ett minimidirektiv som ska uppnå följande:

- förbättra arbetstagarnas tillgång till information om sina anställningsvillkor
- förbättra arbetsvillkoren för alla arbetstagare, särskilt de som arbetar i nya och atypiska anställningsformer, och samtidigt bevara anpassningsförmåga och innovation på arbetsmarknaden
- förbättra efterlevnaden av normer för arbetsvillkor genom bättre tillämpning
- öka tydligheten på arbetsmarknaden och undvika att införa alltför stora bördor på företaget i alla storlekar.

Till de föreslagna bestämmelserna hör en definition av arbetstagarbegreppet, nya informationsbestämmelser, minimikrav för anställningsvillkor som bl.a. omfattar maximal längd för provanställning om sex månader, regler om parallell anställning, rätt till övergång till en annan anställningsform och rätt till utbildning. Det finns också en bestämmelse om möjlighet att avvika från de materiella rättigheterna som gäller minimikrav på anställningsvillkor genom reglering i kollektivavtal om det övergripande skyddet av arbetstagare iakttas. Vidare innehåller direktivförslaget bestämmelser kopplade till bl.a. tvistlösning, skydd mot ogynnsam behandling och sanktioner.

Utskottets prövning

Inledning

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna artikel ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De nationella parlamenten ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet.

Enligt nämnda protokoll ska Europaparlamentet, rådet och kommissionen översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen ska i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen pröva om lagstiftningsakten strider mot subsidiaritetsprincipen.

Förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen

Kommissionens bedömning

Kommissionen framhåller att det redan i dag finns EU-regler om informationsskyldighet för anställningsvillkor i det gällande upplysningsdirektivet. Kommissionens program för lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refitprogrammet) har utvärderat det gällande upplysningsdirektivet. Utvärderingen visar att det är nödvändigt att vidta åtgärder på området. Ändringarna behövs för att direktivet ska följa utvecklingen på arbetsmarknaden och för att komma till rätta med de brister som har identifierats.

Även minimikraven för anställningsvillkor som föreslås är enligt kommissionen motiverade att införa på EU-nivå eftersom åtgärder på nationell nivå inte med säkerhet skulle uppnå samma resultat. Dessutom skulle olika nationella regleringar kunna leda till ökade skillnader mellan medlemsstaterna och riskera att leda till konkurrens grundad på normer för socialt skydd. Företagen skulle därmed kunna fortsätta att konkurrera på orättvisa villkor, vilket skulle kunna hämma den inre marknadens funktion.

Kommissionen menar vidare att det föreslagna direktivet innebär minimiharmonisering av medlemsstaternas system. Det respekterar medlemsstaternas kompetens att införa högre skyddsnivåer och möjliggör för arbetsmarknadens parter att införa ändringar genom kollektivavtal. I enlighet med artikel 153.2 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt stöder

och kompletterar det medlemsstaternas åtgärder genom minimikrav som genomförs successivt.

Vidare menar kommissionen att proportionalitetsprincipen iaktas fullständigt, eftersom förslaget är 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.

Kommissionen säger också att kostnaderna är 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, vilket svarar mot EU:s mer allmänna socialpolitiska ambitioner. Förslaget låter medlemsstaterna välja att behålla eller införa normer som är mer fördelaktiga för arbetstagarna, tar hänsyn till nationella särdrag och möjliggör ändringar i kombinationen av materiella rättigheter genom kollektivavtal. Således lämnar förslaget utrymme för flexibilitet när det gäller valet av konkreta genomförandeåtgärder.

Regeringens bedömning

Regeringen informerade i en promemoria till riksdagen den 4 januari 2018 om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i direktivförslaget:

Regeringen gör följande bedömning avseende de föreslagna bestämmelserna som rör information. Som kommissionen anför finns det sedan mer än tjugofem år tillbaka EU-reglering om informationsskyldighet för anställningsvillkor. Arbetsmarknaden har dock förändrats väsentligt sedan upplysningsdirektivet antogs och Refit-utvärderingen visar att det finns behov av modernisering. Regeringen delar kommissionens bedömning att förslagen i denna del är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Avseende de övriga delarna av förslaget, som rör bl.a. minimikrav för anställning, gör regeringen följande bedömning. Regeringen delar uppfattningen att de snabba förändringarna på arbetsmarknaden leder till utmaningar vad gäller arbetsrättslig reglering. Dessa delar av förslaget innehåller dock relativt detaljerad reglering av arbetstagares rättigheter och vem som är att anse som en arbetstagare och dessutom föreslås bestämmelser om kollektivavtals tillämplighet. Det är viktigt att bevaka att de är förenliga med medlemsstaternas olika arbetsmarknadsmodeller och reglering. Regeringen anser att det är tveksamt om dessa förslag är förenliga med subsidiaritetsprincipen och att ytterligare analys behövs.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att det är fråga om ett sådant lagstiftningsutkast som omfattas av bestämmelserna om subsidiaritet i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen. EU ska enligt artikel 153.1 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom bl.a. området arbetsvillkor för att uppnå målen i artikel 151 som bl.a. innefattar att förbättra levnads- och arbetsvillkor.

Utskottet menar att det är centralt att medlemsstaternas befogenheter på det arbetsrättsliga området värnas i EU-arbetet. Det har varit en grundbult i det svenska förhållningssättet till EU ända sedan vi gick med i unionen. Utgångspunkten måste således även i fortsättningen vara att frågor inom det arbetsrättsliga området som saknar en tydlig gränsöverskridande dimension i första hand bör hanteras på nationell nivå.

Utskottet har visserligen förståelse för att det kan finnas behov av en uppdatering av upplysningsdirektivet. Utskottet konstaterar att upplysningsdirektivet antogs för snart 30 år sedan och att det kan finnas skäl för ändringar så att det bättre speglar den verklighet som finns i dag på arbetsmarknaden. Förslaget till nytt direktiv går dock längre än så eftersom det bl.a. föreskriver nya materiella rättigheter och innehåller definitioner av arbetstagar- och arbetsgivarbegreppen.

Utskottet noterar att parterna på den svenska arbetsmarknaden, såväl arbetstagar- som arbetsgivarorganisationerna, i skrivelser till regeringen har anfört att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet delar parternas bedömning att direktivförslaget innebär ett ingrepp i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Den svenska arbetsmarknaden präglas av att det är arbetsmarknadens parter som bär det huvudsakliga ansvaret för att reglera villkoren på arbetsmarknaden. Modellen med ansvarstagande parter har varit gynnsam för Sverige och inneburit en arbetsmarknad och ekonomi som utvecklats väl över tid. De frågor som regleras i direktivförslaget är i Sverige i huvudsak lösta genom kollektivavtal på företagsnivå, branschnivå och/eller nationell nivå. Utskottet ser en tydlig risk att de föreslagna reglerna skulle kunna innebära störningar på Sveriges väl fungerande system.

Utskottet står vidare bakom uppfattningen att det är på nationell nivå som arbetstagarbegreppet i förhållande till de olika systemens särart bäst kan försvaras och utvecklas. Utskottet utesluter inte heller att en definition av arbetstagarbegreppet på EU-nivå skulle kunna få effekter på andra områden än det arbetsrättsliga. Det skulle t.ex. kunna röra sig om områden där medlemsstaterna har exklusiv kompetens. Konsekvenserna av förslaget är svåra att överblicka.

Utskottet välkomnar intentionen i direktivförslaget, att det är angeläget att skapa tydliga och förutsägbara arbetsvillkor och att dessa bör anpassas till hur arbetsmarknaden utvecklas. Utskottet delar också kommissionens bedömning att det finns ett gemensamt intresse av en ökad konvergens uppåt av arbets- och levnadsförhållanden för medborgarna i EU:s medlemsstater. Däremot menar utskottet, till skillnad från kommissionen, att inte alla åtgärder som direktivet föreslår vidtas mest effektivt på EU-nivå. Eftersom förutsättningarna och systemen skiljer sig åt väsentligt mellan EU:s medlemsstater regleras flera av frågorna som omfattas av direktivförslaget bäst på nationell nivå. Det finns inte heller någon tydlig gränsöverskridande dimension i de frågor som avses regleras.

Utskottet anser mot denna bakgrund att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande

till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen (COM(2017) 797).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen (COM(2017) 797) strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. Skälen till riksdagens bedömning är följande.

Riksdagen konstaterar inledningsvis att det är fråga om ett sådant lagstiftningsutkast som omfattas av bestämmelserna om subsidiaritet i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen. EU ska enligt artikel 153.1 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom bl.a. området arbetsvillkor för att uppnå målen i artikel 151 som bl.a. innefattar att förbättra levnads- och arbetsvillkor.

Riksdagen menar att det är centralt att medlemsstaternas befogenheter på det arbetsrättsliga området värnas i EU-arbetet. Det har varit en grundbult i det svenska förhållningssättet till EU ända sedan vi gick med i unionen. Utgångspunkten måste således även i fortsättningen vara att frågor inom det arbetsrättsliga området som saknar en tydlig gränsöverskridande dimension i första hand bör hanteras på nationell nivå.

Riksdagen har visserligen förståelse för att det kan finnas behov av en uppdatering av upplysningsdirektivet. Riksdagen konstaterar att upplysningsdirektivet antogs för snart 30 år sedan och att det kan finnas skäl för ändringar så att det bättre speglar den verklighet som finns i dag på arbetsmarknaden. Förslaget till nytt direktiv går dock längre än så eftersom det bl.a. föreskriver nya materiella rättigheter och innehåller definitioner av arbetstagar- och arbetsgivarbegreppen.

Riksdagen noterar att parterna på den svenska arbetsmarknaden, såväl arbetstagar- som arbetsgivarorganisationerna, i skrivelser till regeringen har anfört att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen delar parternas bedömning att direktivförslaget innebär ett ingrepp i den svenska arbetsmarknads-modellen. Den svenska arbetsmarknaden präglas av att det är arbetsmarknadens parter som bär det huvudsakliga ansvaret för att reglera villkoren på arbetsmarknaden. Modellen med ansvarstagande parter har varit gynnsam för Sverige och inneburit en arbetsmarknad och ekonomi som utvecklats väl över tid. De frågor som regleras i direktivförslaget är i Sverige i huvudsak lösta genom kollektivavtal på företagsnivå, branschnivå och/eller nationell nivå. Riksdagen ser en tydlig risk att de föreslagna reglerna skulle kunna innebära störningar på Sveriges väl fungerande system.

Riksdagen står vidare bakom uppfattningen att det är på nationell nivå som arbetstagarbegreppet i förhållande till de olika systemens särart bäst kan försvaras och utvecklas. Riksdagen utesluter inte heller att en definition av arbetstagarbegreppet på EU-nivå skulle kunna få effekter på andra områden än det arbetsrättsliga. Det skulle t.ex. kunna röra sig om områden där

medlemsstaterna har exklusiv kompetens. Konsekvenserna av förslaget är svåra att överblicka.

Riksdagen välkomnar intentionen i direktivförslaget, att det är angeläget att skapa tydliga och förutsägbara arbetsvillkor och att dessa bör anpassas till hur arbetsmarknaden utvecklas. Riksdagen delar också kommissionens bedömning att det finns ett gemensamt intresse av en ökad konvergens uppåt av arbets- och levnadsförhållanden för medborgarna i EU:s medlemsstater. Däremot menar riksdagen, till skillnad från kommissionen, att inte alla åtgärder som direktivet föreslår vidtas mest effektivt på EU-nivå. Eftersom förutsättningarna och systemen skiljer sig åt väsentligt mellan EU:s medlemsstater regleras flera av frågorna som omfattas av direktivförslaget bäst på nationell nivå. Det finns inte heller någon tydlig gränsöverskridande dimension i de frågor som avses regleras.

Riksdagen anser mot denna bakgrund att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och lämnar härmed ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.