

Kommittédirektiv



Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag

**Dir.
2009:85**

Beslut vid regeringssammanträde den 24 september 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska överväga och lämna förslag på vilka åtgärder som behöver vidtas för att i svensk rätt genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.

EG-direktivet och svenska regler

Direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag (nedan kallat direktivet) trädde i kraft den 5 december 2008 (EUT L 327, 5.12.2008, s. 9, Celex 32008L0104). Det ska vara införlivat i medlemsstaterna senast den 5 december 2011.

Direktivet är indelat i tre kapitel. Det första kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om tillämpningsområde, syfte och definitioner. I kapitlet finns också bestämmelser som syftar till att det i medlemsstaterna ska undanröjas omotiverade hinder för anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag. Det andra kapitlet innehåller bestämmelser om skyddet för anställda i bemanningsföretag när det gäller arbets- och anställningsvillkor samt regler om tillgång till anställning,

yrkesutbildning och gemensamma inrättningar. I kapitlet finns också bestämmelser om representation för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag samt information till arbetstagarrepresentanter i kundföretaget. Det tredje kapitlet innehåller slutbestämmelser. Här anges bl.a. att direktivet inte hindrar medlemsstaterna att tillämpa eller införa förmånligare regler för arbetstagarna enligt lag eller kollektivavtal. Kapitlet innehåller därutöver bestämmelser om bl.a. sanktioner och genomförande.

Enligt artikel 2 är syftet med direktivet att skydda arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och förbättra kvaliteten i det arbete de utför. Direktivet syftar också till att effektivt bidra till att skapa arbetstillfällen och utveckla flexibla arbetsformer genom att erkänna bemanningsföretag som arbetsgivare och fastställa en lämplig ram för anlitande av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.

Direktivets materiella innehåll

I materiellt hänseende innebär direktivet att medlemsstaterna är skyldiga att efter samråd med arbetsmarknadens parter göra en översyn av eventuella begränsningar eller förbud mot arbete som utförs av personal som hyrs ut av bemanningsföretag (artikel 4). Begränsningar eller förbud av denna karaktär kan endast motiveras av allmänintresset, särskilt arbetstagarnas skydd, kraven på hälsa och säkerhet i arbetet eller behovet av att garantera att arbetsmarknaden fungerar väl och att missbruk förhindras. Om sådana begränsningar eller förbud föreskrivs i kollektivavtal, får översynen utföras av de parter på arbetsmarknaden som har förhandlat fram det berörda avtalet. Medlemsstaterna ska senast den 5 december 2011 informera kommissionen om resultatet av översynen.

Artikel 5 föreskriver att medlemsstaterna ska införa en likabehandlingsprincip som ska tillämpas på arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. Likabehandlingsprincipen innebär att grundläggande arbets- och anställningsvillkor för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag under den tid som uppdraget i kundföretaget varar, ska vara minst de villkor som skulle ha gällt för dem om de hade anställts direkt av

företaget i fråga för att inneha samma tjänst. De grundläggande villkor som avses är, enligt artikel 3 f i direktivet, arbets- och anställningsvillkor som fastställs i lagar och andra författningar, kollektivavtal eller andra bindande generella bestämmelser som gäller i kundföretaget och som avser arbetstidens längd, övertid, raster, vilotid, nattarbete, semester, helgdagar och lön. Regler i kundföretaget som gäller skydd av gravida och ammande kvinnor och skydd av barn och ungdomar ska också följas, liksom sådana regler som rör likabehandling av kvinnor och män samt åtgärder för att motverka all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

I direktivet ges möjlighet för medlemsstaterna att tillgodose skyddet för anställda i bemanningsföretag på andra sätt än genom den föreskrivna likabehandlingsprincipen. En sådan möjlighet, som var angelägen för svensk del under förhandlingarna av direktivet, följer av artikel 5.3. Där anges att medlemsstaterna efter samråd med arbetsmarknadens parter får ge dessa möjlighet att bibehålla eller ingå kollektivavtal med överenskommelser om arbets- och anställningsvillkor för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag som avviker från artikelns huvudprincip om likabehandling. En förutsättning för detta är dock att det övergripande skyddet av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag respekteras.

Enligt artikel 5.5 är medlemsstaterna skyldiga att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra missbruk vid tillämpningen av artikel 5 och särskilt för att förhindra flera på varandra följande uppdrag som syftar till att kringgå direktivets bestämmelser.

Direktivet innehåller också bestämmelser som syftar till att göra det lättare för arbetstagare i bemanningsföretag att få permanent anställning i kundföretaget samt regler som bl.a. rör tillgång till gemensamma inrättningar, förmåner och utbildning hos kundföretaget (artikel 6). Slutligen finns bestämmelser om representation för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag samt om information till arbetstagarrepresentanter i kundföretaget i samband med att företaget anlitar arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag (artikel 6 respektive 7).

Svenska regler

Utgångspunkten för den svenska arbetsrättsliga lagstiftningen generellt är att samma regler gäller för anställda i bemanningsföretag som för andra kategorier arbetstagare. Samma regler om anställningsskydd och medbestämmande gäller således för anställda i bemanningsföretag som för anställda i andra typer av företag. Detsamma gäller bestämmelser om exempelvis semester, arbetstid och skydd mot diskriminering. I viss lagstiftning, t.ex. arbetsmiljölagen (1977:1160), finns dock bestämmelser som särskilt tar sikte på inhyrd arbetskraft (se 3 kap. 12 §). Även lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft innehåller vissa regler som syftar till att skydda anställda i bemanningsföretag och motverka att bemanningsföretagsformen används på ett sätt som lagstiftaren ansett vara otillbörligt.

Sådana grundläggande arbets- och anställningsvillkor som omfattas av likabehandlingsprincipen i direktivets artikel 5 regleras vid sidan av lagstiftningen ofta genom kollektivavtal. Det finns särskilda kollektivavtal på förbunds nivå som reglerar villkoren för anställda i bemanningsföretag som omfattas av avtalen.

Uppdraget

Utredaren ges i uppdrag att överväga och lämna förslag på åtgärder som behöver vidtas för att genomföra direktivet om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag i svensk rätt.

Utgångspunkten för utredarens överväganden och förslag ska vara att vidmakthålla den grundläggande principen på arbetsmarknaden att huvudansvaret för reglering av löne- och anställningsvillkor överlåts på arbetsmarknadens parter. Målet ska vara att direktivet genomförs på ett sätt som i så stor utsträckning som möjligt anknyter till traditionerna på den svenska arbetsmarknaden.

Ytterligare en sådan allmän utgångspunkt för utredarens arbete är att ta hänsyn till att direktivet har två syften, dels att uppställa skydd för arbetstagare, dels att främja bemannings-

företagsverksamhet som ett sätt att effektivt bidra till att skapa arbetstillfällen och till att utveckla flexibla arbetsformer.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsregleringar som utredningen kan ge anledning till.

Hur ska likabehandlingsprincipen genomföras i Sverige med hänsyn till traditionerna på den svenska arbetsmarknaden?

Arbets- och anställningsvillkoren på vissa områden för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag ska under den tid som uppdraget varar minst vara de villkor som skulle ha gällt för dem om de hade anställts direkt av kundföretaget för att inneha samma tjänst. Det är möjligt för medlemsstaterna att, under vissa förutsättningar, införa eller tillämpa befintliga lösningar i fråga om skyddet för anställda i bemanningsföretag enligt bland annat kollektivavtal.

I Sverige är det arbetsmarknadens parter som svarar för lönebildningen och den sker i princip utan inblandning från statsmakternas sida. Även övriga villkor regleras i stor utsträckning i kollektivavtal. Sverige har inte något system för att förklara att ett kollektivavtal ska tillämpas på samtliga arbetstagare inom en viss bransch (s.k. allmängiltigförklaring).

Villkoren för anställda i bemanningsföretag regleras i huvudsak genom särskilda kollektivavtal. Avtal för arbetare finns mellan bransch- och arbetsgivarorganisationen Bemanningsföretagen och samtliga 15 LO-förbund. Avtal för tjänstemän finns mellan Bemanningsföretagen och Unionen respektive Akademikerförbunden. Det finns också avtal mellan exempelvis Bemanningsföretagen och Vårdförbundet. För att ett företag ska kunna bli medlem i Bemanningsföretagen och få en kollektivavtalsbaserad auktorisation krävs att en rad villkor är uppfyllda, bl.a. att företaget genomgår årlig granskning av auktorisationsnämnden, är bundet av kollektivavtal och följer förbundets stadgar.

Enligt tillgänglig statistik täcktes år 2007 ca 91 procent av arbetstagarna av kollektivavtal på den svenska arbetsmarknaden. Den exakta täckningsgraden på varje avtalsområde varierar, men det torde stå klart att bemanningsföretags-

branschen tillhör de branscher där täckningsgraden är hög. Någon hundra procentig täckning rör det sig dock inte om, vilket innebär att inte alla anställda i bemanningsföretag omfattas av kollektivavtal.

Det ovan sagda ger upphov till frågeställningar om hur direktivet kan och bör genomföras när villkoren för anställda i bemanningsföretag, som i Sverige, är reglerade i kollektivavtal. Dessa frågor ska belysas utifrån de utgångspunkter som angivits ovan, dvs. att direktivet bör genomföras på ett sätt som i så stor utsträckning som möjligt anknyter till traditionerna på den svenska arbetsmarknaden.

Förhållandet mellan direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 21.1.1997, s. 1, Celex 31996L0071) (nedan kallat utstationeringsdirektivet) och direktivet om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag är inte helt klart. En särskild fråga är om och i så fall hur medlemsstaternas genomförande av utstationeringsdirektivet påverkas av bemanningsföretagsdirektivet. Det kan noteras att skäl 22 i bemanningsföretagsdirektivet anger att direktivet ska genomföras utan att det påverkar tillämpningen av utstationeringsdirektivet. Å andra sidan är en utgångspunkt enligt utstationeringsdirektivet att värdlandets minimivillkor inom de områden som anges i direktivet ska tillämpas på anställda i bemanningsföretag som utstationeras från ett annat medlemsland. Det finns två bestämmelser i utstationeringsdirektivet som specifikt berör villkor för anställda i bemanningsföretag. Den första är artikel 3.1 d i utstationeringsdirektivet som anger att mottagarlandets bestämmelser om villkor för att ställa arbetstagare till förfogande, särskilt genom företag för uthyrning av arbetskraft, ska tillämpas vid utstationering. Den andra är artikel 3.9 som anger att medlemsstaterna kan fastställa att bemanningsföretag som är etablerade i en annan medlemsstat ska garantera arbetstagare som de utstationerar samma villkor som de som tillämpas för tillfälligt anställda arbetstagare i den medlemsstat inom vars territorium arbetet utförs. Med tillfälligt anställda avses anställda i bemanningsföretag.

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren

- ta ställning till om det är möjligt att genomföra direktivets bestämmelser helt eller delvis genom kollektivavtal,
- överväga om kompletterande lagstiftning behöver införas och i så fall lämna förslag till en sådan reglering,
- överväga om det föreslagna genomförandet av direktivet nödvändiggör ändringar när det gäller behandlingen av arbetstagare som utstationeras till Sverige av bemanningsföretag som är etablerade i ett annat land. I så fall ska utredaren lämna förslag på sådana ändringar.

Finns det omotiverade hinder på den svenska arbetsmarknaden mot arbete som utförs av personal som hyrs ut av bemanningsföretag?

Direktivet ställer upp krav på att medlemsstaterna ska göra en översyn av eventuella begränsningar eller förbud mot att anlita arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag. Sådana eventuella begränsningar eller förbud får endast motiveras av allmänintresset, särskilt arbetstagarnas skydd, kraven på hälsa och säkerhet i arbetet eller behovet av att garantera att arbetsmarknaden fungerar väl och att missbruk förhindras. Översynen ska göras efter samråd med arbetsmarknadens parter. Parterna ansvarar själva för att göra en motsvarande översyn i fråga om begränsningar eller förbud som följer av kollektivavtal.

Utredaren ska därför

- göra en översyn av eventuella begränsningar eller förbud mot att anlita arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag som följer av lag, förordning eller praxis,
- bedöma om eventuella hinder är motiverade med stöd av de skäl som anges i direktivet,
- i förekommande fall lämna förslag till ändringar.

Hur förhåller sig direktivets övriga regler till nuvarande reglering i Sverige?

Artikel 6 i direktivet innehåller bestämmelser som rör tillgång till anställning, gemensamma inrättningar och yrkesutbildning. Bland annat ska arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag informeras om lediga platser i kundföretaget för att få samma möjligheter att hitta tillsvidareanställning som övriga arbetstagare i det företaget. Vidare anges att bemanningsföretagen inte får kräva ersättning från arbetstagarna för en placering i ett kundföretag eller för att dessa tar anställning hos ett kundföretag efter att de har utfört ett uppdrag i det företaget. Arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag ska också ges tillgång till förmåner eller gemensamma inrättningar inom kundföretaget på samma villkor som arbetstagare som är direkt anställda i företaget, såvida inte skillnaden i behandling motiveras av objektiva skäl.

Artiklarna 7 och 8 i direktivet innehåller regler som tar sikte på representation för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag samt bestämmelser om information till arbetstagarrepresentanter i kundföretaget.

Artiklarna 6–8 innehåller bestämmelser som delvis regleras i lag i Sverige. Exempelvis finns i 6 § lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft ett förbud mot att ta betalt av arbetssökande eller arbetstagare vid uthyrning av arbetskraft. Det finns även annan arbetsrättslig reglering som det kan bli aktuellt att ta hänsyn till vid genomförandet av direktivet i denna del, såsom exempelvis lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, lagen (1982:80) om anställningsskydd och lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda. Därutöver kan också reglering i kollektivavtal förekomma.

Utredaren ska därför

- analysera hur direktivets regler om tillgång till anställning, gemensamma inrättningar och yrkesutbildning stämmer överens med svensk rätt,
- analysera hur direktivets regler om representation för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag

samt bestämmelserna om information till arbetstagarrepresentanter i kundföretaget stämmer överens med svensk rätt,

- i förekommande fall lämna förslag till ändringar som behövs för att genomföra direktivet i dessa delar.

Utredningsarbetet

Till stöd för utredarens arbete ska en referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter och eventuellt andra organisationer med intresse i frågan inrättas.

Utredaren ska beakta relevanta överenskommelser som slutits inom ramen för ILO och Europarådet.

Utredaren bör hålla sig informerad om arbetet i andra länder med att genomföra direktivet samt hur andra medlemsstater och kommissionen ser på exempelvis förhållandet mellan direktivet och utstationeringsdirektivet. Genomförandet i övriga nordiska länder ska uppmärksammas särskilt.

Utredaren ska analysera och bedöma effekterna av förslagen i de avseenden som omfattas av 14–15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474). Särskilt viktigt är det att belysa förslagets konsekvenser för de mindre företagen.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 29 oktober 2010.

(Arbetsmarknadsdepartementet)