

ILO-kommittén

Yttrande 14/2006

2008-02-08

Arbetsmarknadsdepartementet

ILO:s rekommendation (nr 198) om anställningsförhållandet m.m.

2 bilagor

ILO-kommitténs bedömning

Rekommendation (nr 198) om anställningsförhållandet föranleder inga åtgärder i Sverige.

Ärendet

Genom remiss den 12 oktober 2007 (A2007/394/ARM), har ILO-kommittén anmodats yttra sig över om ILO:s rekommendation (nr 198) om anställningsförhållandet föranleder några åtgärder i Sverige.

ILO-kommittén har i sin tur remitterat ärendet till Arbetsdomstolen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Medlingsinstitutet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsgivarverket, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation och Företagarnas Riksorganisation.

En sammanställning över remissyttrandena samt en preliminär översättning till svenska av rekommendationstexten bifogas.

Bakgrund

Vid den 95:e sessionen av ILO:s årliga internationella arbetskonferens antogs i juni 2006 den aktuella rekommendationen med 329 röster för, 94 röster emot och 30 nedlagda röster.

Arbetstagarna, en bred majoritet av regeringarna, såväl från i- som u-länder, stödde rekommendationen. Hela EU-gruppen med undantag för Storbritannien röstade för. Storbritannien, USA och Schweiz lade ned sina röster. Nästan hela arbetsgivarkollektivet röstade emot. Av de svenska ombuden röstade regerings- och arbetstagarrepresentanterna för rekommendationen medan arbetsgivarrepresentanten röstade mot.

Arbetskonferensen antog i anslutning till rekommendationen även en resolution avseende anställningsförhållandet.

I samband med att arbetskonferensen diskuterade rapporten från den särskilt tillsatta konferenskommitté som behandlat frågan om anställningsförhållandet, gjorde EU-länderna (utom Storbritannien, men med Bulgarien och Rumänien) ett gemensamt uttalande av innebörden att man försökt vara tillmötesgående och stödjande i förhållande till de ansträngningar som gjorts av parterna i syfte att åstadkomma en rekommendation med ett brett stöd samt att man ansåg det vara olyckligt att konsensus inte kunnat uppnås, men att man sett som sitt ansvar att se till att de länder som behövde vägledning och stöd skulle få tillgång till åtminstone viss sådan.

Frågan om ett ILO-instrument inom detta ämnesområde har behandlats av arbetskonferensen vid ett flertal tidigare tillfällen: 1997, 1998 och 2003.

ILO:s styrelse beslöt i april 1995 att föra upp ämnet "kontraktsarbete" på Internationella arbetskonferensens dagordning, detta med syftet att år 1997 hålla en första diskussion och år 1998 anta instrument i ämnet. Inför förstaårsbehandlingen hade Internationella arbetsbyrån utarbetat en underlagsrapport, som även innefattade ett frågeformulär för medlemsländerna att besvara (rapport VI 1). Genom remiss den 15 januari 1996 (A96/120/IS) anmodades ILO-kommittén att yttra sig över rapporten. Kommittén vidareremitterade i sin tur ärendet. Kommitténs yttrande 2/96 avgavs den 21 augusti 1996. (Svaren på formuläret låg sedan till grund för en andra rapport, Rapport VI (2) med förslag till en konvention och en rekommendation om kontraktsarbete. Båda rapporterna utgjorde underlag för diskussionen i arbetsutskottet om kontraktsarbete vid arbetskonferensen.)

Inför den avslutande behandlingen 1998 lade Internationella arbetsbyrån fram en rapport med förslag till konventions- och rekommendationstexter, baserade på konferensutskottets slutsatser, vilka också antagits av konferensen (rapport V 1). Genom remiss den 13 oktober 1997 (A97/3321/IS) anmodades ILO-kommittén att yttra sig över rapporten. Kommittén vidareremitterade i sin tur ärendet. Kommitténs yttrande 13/97 avgavs den 9 december 1997. (Svaren på rapporten sammanfattades i rapport V (2A). I en rapport V (2B) presenterades sedan ett förslag till konvention och rekommendation samt senare även en Rapport V (2B) add.).

Diskussionerna ledde dock inte till några instrument utan arbetet avslutades med att en resolution enhälligt antogs i vilken det föreslogs att ämnet skulle utredas vidare och tas upp vid en senare arbetskonferens.

Vid den 91:a sessionen av ILO:s arbetskonferens i juni 2003 togs frågorna upp till generell diskussion, baserat på en rapport (Report V The scope of the employment relationship), vilket ledde till antagandet av en resolution och ett antal slutsatser, bl a avseende inriktningen på det fortsatta arbetet, vilket skulle vara en rekommendation.

Mot denna bakgrund tog härefter Internationella arbetsbyrån fram en bakgrundsrapport (V (1) The employment relationship) samt ett frågeformulär, vilket 2005 tillställdes samtliga regeringar bland ILO:s medlemsstater. På grundval av svaren (redovisade i Report V (2A) The employment relationship), utarbetades ett utkast till rekommendation

(Report V 2b) The employment relationship), vilket i sin tur sedermera utgjorde grunden för förhandlingarna 2006.

Den ovan nämnda rapporten och frågeformuläret remitterades den 20 januari 2005 till ILO-kommittén (N2005/439/ARM). Kommittén vidareremitterade i sin tur ärendet. Kommitténs yttrande 1/2005 avgavs den 18 maj 2005.

Rekommendationens huvudsakliga innehåll

Rekommendationen består av en inledning och därefter fyra avsnitt.

De fyra avsnitten behandlar:

- Nationell politik för skydd av arbetstagare i ett anställningsförhållande
- Fastställandet av förekomsten av ett anställningsförhållande
- Övervakning och implementering
- Slutbestämmelser

Det första avsnittet behandlar behovet av att det finns en nationell politik för skyddet av arbetstagare i ett anställningsförhållande.

Enligt rekommendationen bör medlemsstaterna med lämpliga intervall revidera och vid behov klarlägga och anpassa tillämpningsområdet för lagar och förordningar i syfte att tillförsäkra arbetstagare ett effektivt skydd.

Arten och omfattningen av detta skydd bör fastställas i nationell lag eller praxis, eller bådadera. Reglerna bör vara tydliga och ägnade att trygga ett effektivt skydd. Den nationella politiken bör utformas i samråd med parternas mest representativa organisationer.

Nationell politik bör enligt rekommendationen minst omfatta åtgärder för att

- ge vägledning om hur man fastställer att ett anställningsförhållande föreligger och om skillnaden mellan anställda och egenföretagare,
- bekämpa dolda anställningsförhållanden,
- garantera normer som är tillämpliga på alla typer av avtalskonstruktioner, bl. a. sådana som berör flera parter, så att anställda arbetstagare får det skydd de har rätt till,
- garantera att normer som är tillämpliga på alla typer av avtalskonstruktioner slår fast vem som ansvarar för det skydd de ger,
- ge effektiv tillgång till förfaranden och verktyg för att avgöra tvister om huruvida ett anställningsförhållande föreligger och villkoren i detta,
- trygga efterlevnad och faktisk tillämpning av lagar och förordningar om anställningsförhållandet, och
- utbilda personer med uppgift att lösa tvister och upprätthålla nationella arbetsrättsliga lagar och normer om tillämpliga internationella arbetsnormer, komparativ rätt och rättspraxis.

Medlemsstaterna bör vidare särskilt trygga ett effektivt skydd för arbetstagare som särskilt påverkas av osäkerhet avseende om ett anställningsförhållande föreligger. Vikten av att beakta jämställdhetsaspekten och av ett effektivt skydd för migrerande arbetstagare lyfts fram särskilt.

Slutligen bör nationell politik för att skydda arbetstagare i ett anställningsförhållande inte inkräkta på faktiska civilrättsliga eller kommersiella relationer, men samtidigt måste de tillförsäkra personer i ett anställningsförhållande det skydd de har rätt till.

Det andra avsnittet behandlar fastställandet av om ett anställningsförhållande föreligger.

Fastställande av om det föreligger ett anställningsförhållande bör främst vägledas av fakta. Medlemsstaterna bör främja tydliga metoder för att vägleda när det gäller att fastställa om ett anställningsförhållande föreligger. Medlemsstaterna bör överväga möjligheten att

- tillåta ett brett urval av metoder för att fastställa om ett anställningsförhållande föreligger,

- införa en legal presumtion om att ett anställningsförhållande föreligger när en eller flera tillämpliga indikatorer föreligger, och
- fastställa att arbetstagare med vissa karakteristika, ska anses vara antingen anställda eller egenföretagare.

Medlemsstaterna kan överväga att klart definiera de villkor som ska gälla för att fastställa om ett anställningsförhållande föreligger.

Medlemsstaterna bör överväga möjligheten att i sina lagar och förordningar eller på annat sätt fastställa specifika indikatorer för att ett anställningsförhållande föreligger. Exempel på vad sådana indikatorer skulle kunna inbegripa anges.

Ansvar för att lösa tvister om huruvida ett anställningsförhållande föreligger och villkoren för detta bör vila på arbetsdomstolar eller andra domstolar eller skiljedomsorgan som arbetstagare och arbetsgivare har effektiv tillgång till.

Det bör vidtas åtgärder i syfte att trygga att regler avseende anställningsförhållandet respekteras och tillämpas, t.ex. genom yrkesinspektionen och i samarbete mellan den och socialförsäkringsmyndigheter och skattemyndigheter.

Arbetsmarknadsmyndigheter och till dessa knutna organ bör när det gäller anställningsförhållandet regelbundet se över sina program och metoder för verkställighet. Speciell uppmärksamhet bör ägnas åt yrken och sektorer där andelen kvinnliga arbetstagare är stor.

Effektiva metoder för att undanröja incitament att dölja ett anställningsförhållande bör utarbetas.

Medlemsstater bör främja den roll kollektivavtal och dialogen mellan arbetsmarknadens parter har, bland andra som ett sätt att finna lösningar på frågor som rör anställningsförhållandets räckvidd på nationell nivå.

Det tredje avsnittet avser övervakning och genomförande.

Medlemsstaterna bör enligt rekommendationen ha ett lämpligt organ för att övervaka förändringar av arbetsmarknaden och arbetets organisation och för att utforma råd om hur åtgärder som rör anställningsförhållande ska vidtas och genomföras. Arbetsgivarnas och arbetstagarnas mest representativa organisationer bör vara företrädare som jämställda parter i detta. Dessutom bör de vid behov konsulteras.

Medlemsstaterna bör på olika sätt skaffa information om förändringar i arbetsformer och arbetets struktur. Medlemsstaterna bör skapa nationella system för att trygga att anställningsförhållanden kan identifieras effektivt vid tillhandahållandet av tjänster över gränserna. De bör överväga att utveckla systematiska kontakter och utbyte av information i frågan med andra stater.

Slutbestämmelsen anger att rekommendationen inte reviderar 1997 års rekommendation (nr 188) om privat arbetsförmedling och inte heller kan revidera 1997 års konvention (nr 181) om privat arbetsförmedling.

Remissinstansernas synpunkter

Ingen av remissinstanserna anser att rekommendationen föranleder några åtgärder i Sverige.

Sveriges Akademikers Centralorganisation(SACO) avstår från att besvara remissen.

Arbetsdomstolen (AD), Arbetsmiljöverket(AV) respektive Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) framför inga synpunkter med anledning av rekommendationen.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)anser inte att rekommendationen föranleder några åtgärder inom myndighetens ansvarsområde.

Medlingsinstitutet (MI) bedömer inte att rekommendationen föranleder några åtgärder i Sverige. MI konstaterar att arbetstagarbegreppet är tvingande och att AD i ett stort antal domar har angivit vilka kriterier som ska ligga till grund för bedömningen av om en person som utför arbete är arbetstagar. Dessa kriterier konstateras vara väl kända av arbetsmarknadens parter och överensstämmer med de indikatorer som anges i p 13 i rekommendationen.

Svenskt Näringsliv (SN) anser inte att innehållet i rekommendationen föranleder några åtgärder i Sverige. SN anför vidare att en rekommendation dessutom är ett icke rättsligt bindande instrument. Även om innehållet hade baserats på en annan rättslig grund skulle det inte ha föranlett några förändringar i Sverige, då arbetstagarbegreppet preciseras noggrant i förarbeten och praxis. Arbetstagarbegreppets karaktär och räckvidd var föremål för utredning i Arbetslivsinstitutets arbetsrättsutredning ”Hållfast arbetsrätt – för ett föränderligt arbetsliv” (Ds 2002:56). Utredningen föreslog inga förändringar av arbetstagarbegreppet. Dessutom pekades på möjligheterna att i domstolspraxis göra anpassningar till nya förhållanden. Utredningen, liksom remissinstanserna, såg inte heller behov av att i svensk rätt reglera egenanställda genom att införa denna tredje kategori av arbetspresterande part eller i övrigt någon mellangrupp. SN framför vidare vissa synpunkter beträffande utkastet till översättning av rekommendationen till svenska.

Arbetsgivarverket (AgV) anser att i den mån rekommendationen föranleder någon åtgärd i Sverige, bör inriktningen vara att regelsystemet utformas så att det i största möjliga mån respekterar avtalsparternas fria vilja i fråga om vilka partsrelationer de valt att etablera. I övrigt avstår AgV från synpunkter.

Landsorganisationen i Sverige (LO) anser inte att rekommendationen behöver föranleda några särskilda åtgärder i Sverige. LO menar att de exempel på kriterier som anges i rekommendationen för att det ska anses att det föreligger en anställning ligger väldigt nära dem som tillämpas i svensk rätt. LO anser att rekommendationstexten i vissa delar känns främmande för svensk arbetsmarknad och arbetsrätt samt lämnar ett par exempel på detta.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) bedömer att rekommendationen inte föranleder någon ändring av gällande svensk lagstiftning på arbetsrättens område. TCO

menar dock att det är viktigt att rekommendationen uppmärksammas i arbetet med reformer som påverkar gränsdragningen mellan uppdragstagare och arbetstagare. TCO anför även att historiskt har det svenska arbetstagarebegreppet visat god förmåga att inkludera de som är i behov av arbetsrättsligt skydd. En anledning till detta har varit att begreppet inte definieras i lagstiftningen utan kunnat utvecklas i praxis i takt med att arbetslivet utvecklats. TCO anser att det finns anledning att se med oro på de senaste årens utveckling, och ifrågasätter om Sverige verkligen lever upp till ILO:s rekommendation. Från arbetsplatserna rapporteras att det på många områden blir allt vanligare att arbetsgivare hellre anlitar personer som formellt sett är egenföretagare för att göra arbete som tidigare utfördes eller alltså även utförs av arbetstagare. Ett tydligt uttryck för detta är det ökade antalet f-skattsedlar. TCO utvecklar här efter sina ståndpunkter avseende effekten av tilldelningen av f-skattsedlar, vilken bland annat anges ha lett till en urholkning av den svenska arbetsrätts personkrets av just det slag som rekommendationen syftar till att motverka. TCO diskuterar vidare utformningen av direktiven till den av regeringen tillsatta f-skatteutredningen, vilken i vissa delar anses rimma illa med art 4 och 5 i rekommendationen. TCO anser vidare att det finns brister på de områden som omfattas av rekommendationens del III, Övervakning och genomförande. Dessa utgör enligt TCO inte ett ratifikationshinder utan ska snarare ses som god vägledning för regeringen.

Företagarna vill understryka behovet av att Sverige gör en mycket klar gräns mellan företagande och anställning. Osäkerheten på den punkten utgör hinder och bromsar näringslivet. Vidare är det viktigt att den som vill arbeta som företagare ska få göra det. Det är också viktigt att parterna i dessa sammanhang kan känna trygghet när det gäller vilken relation det är fråga om. I övrigt ansluter sig Företagarna till yttrandet som avgavs av SN (av den 27 april 2005) i samband med det tidigare remissförfarandet.

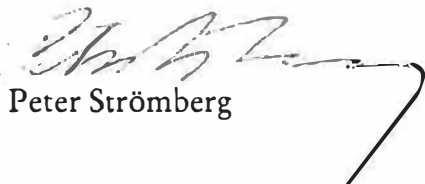
ILO-kommitténs kommentarer

Ingen av remissinstanserna anser att rekommendationen föranleder några åtgärder i Sverige. TCO anser dock att rekommendationens del III om övervakning och genomförande bör ses som god vägledning för regeringen mot bakgrund av att det inte förs någon statistik över hur många olika uppdragsgivare personer med f-skattsedel faktiskt har.

ILO-kommittén finner inte att rekommendationen föranleder några åtgärder i Sverige.

I handläggningen av detta ärende har deltagit undertecknad ordförande och ledamöterna Hult, Middelman, Beckman, Rudeberg, Söderlöf, Edström, Nygren och Bengtsson. Närvarande har varit ersättarna Frank, Svenson, Kovar, Grenfors, Engblom och Grahl, samt Monica Eng Sjölund, Arbetsmarknadsdepartementet, Kerstin Jacobsson, Försäkringskassan, Leif Remahl, Sjöfartsverket, sekreterarna Herzfeld Olsson, Hiljemark och Wiklund samt undertecknad föredragande.

För ILO-kommittén



Peter Strömberg



Helle Ellehøj