

Metoder att motverka låglönekonkurrens i Finland

Av professor Niklas Bruun,
Arbetslivsinstitutet

1. Introduktion

Finland har länge varit ett slutet land, ett land som kännetecknats av att andelen utländska invandrare, arbetstagare mm. varit relativt låg. Likaså har andelen utländska investeringar varit relativt ringa i Finland. Det har varit ytterst ovanligt att utländska företag etablerat sig på den finska marknaden och börjat konkurrera med egen medförd arbetskraft.

Även om det finska samhället i dessa avseenden är statt i snabb förändring markerat av de geopolitiska förändringarna på 1990-talet med Sovjetunionens sönderfall och det finska EU-medlemskapet som nyckelhändelser råder ingen tvekan om att helhetsbilden fortfarande är densamma. År 1999 fanns enligt statistiken ca 90.000 utlänningar bosatta i Finland som har en befolkning på över 5 miljoner. Andelen utlänningar ligger alltså klart under 2 %. Förklaringarna till detta är många, det finska språkets svårtillgänglighet, den sedan länge med nordiska mått mätt relativt höga arbetslösheten i Finland samt rädslan för att en liberal invandrapolitik skulle föra med sig omfattande invandrarrörelser från Ryssland brukar ofta anges som delförklaringar till detta fenomen.

Frågan om låglönekonkurrens har därför generellt sett inte varit en fråga om utländska företags arbetskraft i Finland eller om utländska arbetstagare i Finland. Däremot har den gällt en strävan att undvika lönekonkurrens mellan olika regioner, mellan olika grupper av anställda på arbetsmarknaden samt mellan grupper som varit egenföretagare och anställda. Efter att invandringen till Finland ökat har man också från fackets sida systematiskt i preventivt syfte velat förhindra att den utländska arbetskraften används som ett medel i lönekonkurrensen.

I Finland har lagstiftaren varit aktiv då det gällt att förhindra låglönekonkurrens. Kollektivavtalslagen innehåller ett uttryckligt stadgande som föreskriver att vid kollektivavtal bunden arbetsgivare är tvungen att tillämpa avtalets minimivillkor också i förhållande till oorganiserade arbetstagare och allmängiltighets-systemet förhindrar i hög grad låglönekonkurrens i förhållande till arbetsgivare som valt att inte organisera sig i en arbetsgivarorganisation. Detta är dock – som nedan framgår – inte en mekanism som helt förhindrar, utan en mekanism som begränsar möjligheterna att bedriva låglönekonkurrens.

2. Arbetstillstånd m.m.

Begränsningarna i utlänningars rätt att idka näring och arbeta i Finland har traditionellt varit ett av sätten genom vilka man kunnat begränsa konkurrensen däri även inberäknat lönekonkurrensen.

Fortfarande innehåller lagstiftningen dylika begränsningar, vilka är relevanta för arbetstagare och företag som kommer från länder som inte hör till EU eller Norden.

Utlänningslagen (1991/378) reglerar bland annat förutsättningarna för att få uppehålls- och arbetstillstånd i Finland. Med arbetstillstånd avses rätt att förvärvsarbeta i Finland. Ett sådant arbetstillstånd skall som huvudregel skaffas före ankomsten till landet (kap 4 § 24.3). Arbetstillstånd krävs dock icke av den som är medborgare i en stat som hör till det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, den som har permanent uppehållstillstånd i Finland eller som har tidsbegränsat uppehållstillstånd och vissa särskilda i lagen definierade släktrationer till finska medborgare.

Arbetstillstånd kan beviljas av finländska diplomatiska beskickningar och konsulat utomlands eller i Finland av utlänningverk och den lokala polisen (utlänningslagen kap 4 § 26). Arbetstillstånd beviljas för en bestämd bransch, men tillståndet får förenas med begränsningar som gäller arbetsgivaren, regional giltighet för tillståndet eller arbetets natur (kap 4 § 27.2). Antalet arbetstillstånd som beviljats av finska myndigheter är frapperande lågt, år 1997 var antalet 1009, år 1998 sammanlagt 1084 och år 1999 sammanlagt 689.

Utlänningslagen innehåller också en bestämmelse som uttryckligen tar sikte på arbetsgivarens skyldigheter. Här föreskrivs att arbetsgivaren skall, innan en utlänning arbetsförhållande börjar, förvissa sig om att utlänningen har arbetstillstånd eller att han inte behöver arbetstillstånd. Arbetsgivaren skall vidare ge arbetsmyndigheten en försäkran om att den lön som betalas till utlänningen och övriga arbetsvillkor stämmer överens med de gällande kollektivavtalen eller, om det inte finns något kollektivavtal i branschen, om att de svarar mot den praxis som gäller finska arbetstagare. Dessutom innehöll lagen fram till slutet av år 1999 en passus om att dessa regler även gäller då arbetstagare som är anställda hos en utländsk arbetsgivare arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete eller som hyrd arbetskraft visavi den som lämnat entreprenaden eller underentreprenaden eller på den som låter utföra arbetet. I samband med att lagen om utstationerade arbetstagare trädde i kraft i slutet av år 1999¹ ändrades utlänningslagen såtillvida att man till denna del intog en hänvisning till lagen om utstationerade arbetstagare. Bakgrunden till denna ändring är att lagen om utstationerade arbetstagare getts ett vitt tillämpningsområde. Den är tillämplig på utstationering från samtliga länder, inte endast från länder som hör till det europeiska sam-

¹ Lag om utstationerade arbetstagare (1146/1999) trädde i kraft 16.12.1999.

arbetsområdet. Utlänningslagen kap 4 § 29.3 har i ändrad lydelse följande innehåll:

Då arbetstagare som är anställda hos en utländsk arbetsgivare arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete eller som hyrd arbetskraft, tillämpas vad som 1 och 2 mom. bestäms om arbetsgivarens skyldigheter på den som lämnat entreprenaden eller underentreprenaden eller låter utföra arbetet. I fråga om de arbetsvillkor som skall iakttas tillämpas emellertid vad som bestäms i lagen om utstationerade arbetstagare (1146/1999).

Utlänningslagen kan sålunda sägas ge uttryck för en klar linje vad gäller de villkor på vilka utlänningar får utföra arbete i Finland: Det är finska kollektivavtal och finsk lagstiftning som bestämmer de centrala villkoren för utförande av dylikt arbete. Detta gäller oberoende av om utlänningen har en finsk eller utländsk arbetsgivare. Då det gäller utstationering av arbetskraft hänvisar jag till det särskilda avsnittet där härtill anslutande frågor behandlas.

3. Sociala hänsyn vid offentlig upphandling

3.1 Bakgrund

Finland har genom lagstiftning om offentlig upphandling implementerat den omfattande EU-rättsliga regleringen, som sedermera kompletterats av TRIPS-avtalet.

Lagen om offentlig upphandling stiftades år 1992 (1505/1992) och den har kompletterats av en rad förordningar.²

Då det gäller möjligheten att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling bör för Finlands del beaktas att Finland har ratificerat ILO-konventionen 94 angående arbetsklausuler i kontrakt däri offentlig myndighet är part. Konventionen var dock inte föremål för någon egentlig uppmärksamhet i samband med att regleringen om offentlig upphandling implementerades. Detta torde dels bero på att konventionen inte varit särskilt välkänd i Finland på grund av att dess praktiska betydelse varit ringa, dels på grund av att kollektivavtalens allmängiltighetsreglering i Finland gjort att det varit mer eller mindre självklart att olika ekonomiska aktörer – inte minst anbudsgivare vid offentlig upphandling – måste följa den arbetsrättsliga minimiregleringen i Finland.

² Se F om sådan upphandling av varor, tjänster och byggnadsentreprenader som överstiger tröskelvärdet (380/1998), F om sådan upphandling som överstiger tröskelvärdena av enheter verksamma inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (381/1998) och upphandlingsförordning för staten (1416/1993).

3.2 Uteslutning av leverantörer

Vad avser uteslutning av leverantörer följer den finska lagstiftningen långt direktivens ordalydelse. I lagen sägs sålunda (§ 6) att i en anbudstävlan kan en sådan kandidat eller anbudsgivare uteslutas som inte kan anses ha tekniska, ekonomiska eller andra förutsättningar för att genomföra upphandlingen eller som har försummat att betala skatt eller lagstadgade socialavgifter i Finland eller i det land där leverantörens huvudsakliga verksamhetsställe är beläget. En sådan kandidat skall på begäran ges upplysning om grunderna för uteslutningen. I förordningarna har man närmare angett vad detta inneburit, bl.a. sägs att en leverantör kan uteslutas om han ”genom ett lagakraftvunnet beslut har dömts för en lagstridig handling i anslutning till sin yrkesutövning” eller ”i sin yrkesutövning har gjort sig skyldig till en allvarlig förseelse, och upphandlingsenheten vid behov kan visa detta”. Mig veterligen finns ingen praxis rörande uteslutning av leverantörer på grund av brott mot arbetsrättsliga förpliktelser och formuleringarna ger här tveklöst ett visst tolkningsutrymme.

3.3 Sociala klausuler vid offentliga kontrakt

Inte heller frågan om sociala klausuler vid offentliga kontrakt har rönt större uppmärksamhet i Finland. Den generella problematiken är naturligtvis densamma för Finland som för övriga medlemsländer. Noteras kan dock att man i de finska förordningarna intagit uttryckliga bestämmelser om arbetarskydd och arbetsvillkor:

I F 380/1998 § 45 sägs till exempel: ”En upphandlingsenhet kan i förfrågningsunderlaget nämna de myndigheter hos vilka anbudsgivaren kan få information om de förpliktelser i fråga om arbetarskydd och arbetsvillkor i Finland som skall iakttas på monterings- eller arbetsplatsen eller den plats där tjänsten utförs. Upphandlingsenheten skall kräva att de anbudsgivare som deltar i anbudstävlan i sina anbud beaktar dessa förpliktelser som följer av den finska lagstiftningen. De bestämmelser som gäller granskning av exceptionellt låga anbud skall dock iaktas”.³

Eftersom den finska regleringen av kollektivavtals allmängiltiga verkan är lagbaserad ligger det nära till hands att utgå från att dylika villkor faller under tillämpningsområdet för förordningarna.

4. Speciallagstiftning för vissa arbetstagar kategorier

Inom den finska arbetsrättsliga traditionen kan man med fog hävda att ett sätt att åstadkomma ”låglönekonkurrens” har varit att låta vissa typer av arbeten utföras av personer som formellt inte getts arbetstagarstatus utan är någon form av

³ I F 381/1998 § 34 ingår motsvarande bestämmelse.

”egenanställda”. Som känt har fackets motreaktion på detta i allmänhet varit en strävan att utvidga arbetstagarbegreppet till att gälla nya grupper av anställda.

Facket har historiskt sett lyckats väl i denna strävan. I finskt lagstiftnings-sammanhang finns dock vissa kategorier av anställda som nästan måste ses som en institutionaliserad form av kontrollerad låglönekonkurrens.

I familjevårdarlagen (312/1992) stadgas om att anställda som i kommun på grund av ett uppdragsavtal utför arbete i sitt hem inte står i arbetsavtalsförhållande till kommunen trots att alla lagstadgade kännetecken för ett arbetsavtal torde föreligga. Högst fyra barn får vårdas i ett privat hem inom ramen för ett sådant förhållande som har avsevärt oförmånligare anställnings- och sociala villkor än ett arbetsförhållande.

I socialvårdslagen (710/1982) och förordningen (607/1983) stadgas om närståendevårdares ställning på motsvarande sätt.

I lagen om arbetsmarknadsstöd (1542/1993) stadgas om arbetspraktik för vissa kategorier av arbetslösa, nämligen sådana som varit arbetslösa en längre tid. I lagens 6.2 § stadgas uttryckligen att medan ”en mottagare av arbetsmarknadsstöd deltar i arbetspraktik enligt denna lag står han inte i sett sådant arbetsförhållande till den som ordnar arbetspraktiken eller till Arbetskraftsbyrån som avses i 1 § lagen om arbetsavtal”.

I alla nämnda fall kan man säga att det handlar om en på lag baserad uttrycklig möjlighet att sysselsätta vissa grupper till klart lägre kostnader än vad som gäller på arbetsmarknaden i övrigt. Förfarandet har rönt kritik, samtidigt har lagregleringen av dessa grupper ofta motiverats genom att man hävdar att man genom lagregleringen stärkt rättigheter för grupper som redan tidigare stått utanför det arbetsrättsliga skyddsnätet. I den kontexten kan det faktum att man i lag särskilt reglerar undantagen till det i övrigt relativt vidsträckt arbetstagarbegreppet ses som ett led i strävandena att motverka låglönekonkurrens.

5. Allmängiltighetsregeln i arbetsavtalslagen

5.1 Allmänt om regeln, dess betydelse samt aktuella reformplaner

I Finland har man sedan länge haft ett system som på ett avgörande sätt avviker från de sätt på vilket man i Sverige och Danmark strävar till att garantera kollektivavtalssystemets ställning. Medan man i dessa länder helt undvikit att lagstiftningsvägen tvinga icke organiserade arbetsgivare att följa kollektivavtal har man i Finland haft en särskild bestämmelse i arbetsavtalslagen (§ 17) som gjort det obligatoriskt för icke bundna arbetsgivare att iaktta ”åtminstone de löne- och andra villkor, som bestämts för ifrågavarande eller därmed jämförligt arbete i

riksomfattande kollektivavtal, vilket bör anses vara allmänt i vederbörande bransch”.⁴

Detta system har använts som argument för att Finland inte har samma problem som Sverige och Danmark då det gäller att använda kollektivavtal som medel att implementera direktiv. Detta stämmer dock inte riktigt. För det första saknar den finska allmängiltighetsregeln såtillvida täckning att endast riksomfattande kollektivavtal som är allmänna i branschen har denna rättsverkan. I branscher där inget kollektivavtal finns eller där avtalet inte är riksomfattande uppstår ingen allmängiltighetsverkan. Likaså då kollektivavtalets täckning är så begränsad att avtalet inte skall tillämpas på minst ca 50 % av de anställda uteblir allmängiltighetsverkan. Kollektivavtalet är inte allmänt och det uppstår ingen skyldighet för utomstående arbetsgivare att följa dess villkor. Det finns alltså flera luckor i tillämpningsområdet för allmängiltighetsregeln. Vidare saknas allmängiltiga avtal vid så kallat kollektivavtalslöst tillstånd.

Allmängiltighetsregeln har också kritiserats på andra grunder. Man har menat att det är oskäligt att oorganiserade arbetsgivare måste följa kollektivavtalet i dess helhet och inte endast vissa centrala villkor. Vidare har man menat att det saknas tillgång till och information om kollektivavtalen samt att enskilda arbetsgivare inte har haft några rättsmedel till sitt förfogande, då det gällt att t.ex. få prövat om ett avtal är allmängiltigt eller ej.

Den finska arbetsavtalskommittén, som under de senaste fyra åren arbetat på en totalrevision av arbetsavtalslagen, analyserade ingående allmängiltighetsregeln också från EU-rättslig synpunkt.⁵ Arbetet utmynnade i att man föreslår en rad ändringar i allmängiltighetssystemet, utan att dock frångå de grundläggande utgångspunkterna i systemet. Allmängiltigheten har varit en kontroversiell politisk fråga och slutresultatet kan klassificeras som en kompromiss, som dock inte helt tillgodosåg småföretagens krav.

De aktuella paragrafförslagen (kap 2 §§ 7–9) lyder enligt följande :

7 § Kollektivavtals allmänt bindande verkan

Arbetsgivaren skall iaktta åtminstone vad som i det riksomfattande kollektivavtal som bör anses vara representativt för respektive bransch (*allmänt bindande kollektivavtal*) bestäms om de anställningsvillkor och arbetsförhållanden som gäller det arbete som arbetstagaren utför eller ett därmed närmast jämförbart arbete.

Ett villkor i ett arbetsavtal som strider mot motsvarande bestämmelse i det allmänt bindande kollektivavtalet är ogiltigt, och i stället skall bestämmelsen i det allmänt bindande kollektivavtalet iakttas.

⁴ Se närmare Bruun, Niklas i vänboken till Sten Edlund “Den svenska arbetsrätten i ett nytt Europa” (red Nyström), Carlssons 1993, s. 41–54.

⁵ Se betänkande av arbetsavtalskommittén (työsopimuslakikomitean mietintö) 2000:1 (Helsinki 2000) Finns endast att tillgå på finska.

En arbetsgivare som enligt lagen om kollektivavtal (436/1946) är skyldig att iaktta ett kollektivavtal där den ena avtalsparten är en riksomfattande arbetstagarförening får med undantag av vad som bestäms i 1 mom. tillämpa bestämmelserna i kollektivavtalet.

8 § Fastställande av allmänt bindande verkan och ändringsökande

Den myndighet som ansvarar för arbetarskyddet och för dess tillsyn skall genom beslut fastställa om ett riksomfattande kollektivavtal på det sätt som avses i 7 § 1 mom. är representativt inom sitt tillämpningsområde eller att ett kollektivavtal inte kan anses vara representativt inom sitt tillämpningsområde. Ändring i arbetarskyddsmyndighetens beslut söks hos arbetsdomstolen så som bestäms nedan och i lagen om arbetsdomstolen (646/1974).

Ändring i arbetarskyddsmyndighetens beslut kan sökas hos arbetsdomstolen genom skriftliga besvär. Besvär rätt tillkommer dem som ingått kollektivavtalet i fråga samt de arbetsgivar- och arbetstagarföreningar som senare har anslutit sig till avtalet, var och en särskilt, samt vilken arbetsgivare eller arbetstagare som helst vars rättsliga ställning i en anställning är beroende av kollektivavtalets allmänt bindande verkan.

Besvärstiden är 60 dagar och börjar när arbetarskyddsmyndighetens beslut har publicerats i enlighet med 4 mom. Besvär skall tillställas den arbetarskyddsmyndighet som anges i 1 mom., och som skall vidarebefordra besvärshandlingarna och sitt utlåtande över dem till arbetsdomstolen.

Ärenden som gäller fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan skall behandlas i brådskande ordning. Såväl arbetarskyddsmyndighetens som arbetsdomstolens beslut skall utan dröjsmål publiceras i Officiella tidningen.

9 § Den tid ett avtal har allmänt bindande verkan

Arbetsgivaren skall iaktta de i 7 § 1 mom. avsedda bestämmelserna i ett kollektivavtal som fastställts som allmänt bindande från det att de trätt i kraft enligt lagen om kollektivavtal, om inte något annat följer av vad som bestäms nedan.

Det beslut som den i 8 § 1 mom. avsedda myndigheten eller arbetsdomstolen fattat om ett kollektivavtals allmänt bindande verkan gäller till dess myndigheten eller arbetsdomstolen fastställer att kollektivavtalet inte längre på det sätt som avses i 7 § 1 mom. kan anses vara representativt för sitt tillämpningsområde.

Om ett kollektivavtals allmänt bindande verkan fastställs annars än i samband med att avtalet träder i kraft, kan det bestämmas att tillämpningen skall börja vid en senare tidpunkt än vad som anges i 1 mom., om det finns grundad anledning till detta.

Enligt förslaget skall arbetsgivaren fortfarande följa de villkor som överenskommits i ett riksomfattande kollektivavtal. Nytt är förslaget om ett lagstadgat krav på att avtalet skall vara representativt i stället för allmänt. Med det siktar man till att uppnå en mångsidig prövning av om ett avtal skall ges allmängiltighetsverkan. Förutom den rena procentberäkningen som tidigare dominerat diskussionen skall man även beakta branschens organisationsgrad, syftet med regleringen att trygga minimivillkor, eventuella hängavtal mm.

De reella nyheterna gäller den administrativa hanteringen av allmängiltighets-systemet. Den tidigare automatiska allmängiltighetsverkan föreslås nu ersättas av ett administrativt myndighetsbeslut. Då ett kollektivavtal trätt ikraft skall arbetarskyddsmyndigheterna besluta om det är ett representativt avtal eller ej. Om beslutet skall informeras i den officiella tidningen. Skyldigheten att iaktta avtalet inträder dock från avtalets ingående. Över detta beslut har avtalets parter och alla enskilda arbetsgivare och arbetstagare som har intresse i frågan besvärsmätt under 60 dagar. Besvärinstans är arbetsdomstolen. Ett beslut rörande representativitet är i kraft tills det eventuellt undanröjs av ett nytt beslut. Avsikten är att de representativa avtalen skall finnas tillgängliga på nätet.

5.2 Nuläget

Frågan om allmängiltighetsregelns utformning har visat sig vara en svårlöst politisk nöt. Situationen har lett till att regeringen, som ursprungligen hade planerat att avge en proposition till ny arbetsavtalslag till riksdagen i maj fortfarande i augusti inte kunnat komma överens om en skrivning som alla regeringspartier kunnat omfatta. Diskussionerna har dels visat att reglerna om förfarandet inte till alla delar varit helt genomarbetat, dels har den nya lagens tillämpning på bil- och transportbranschens kollektivavtal i praktiken uppenbarat tolkningsproblemen med den nya föreslagna lagtexten.

För att förstå den uppkomna konflikten måste man som bakgrund känna till de politiska målsättningarna hos de centrala politiska aktörerna. Samlingspartiet har deklarerat att man accepterar allmängiltighetssystemet, men motsätter sig en utvidgning av detsamma, medan socialdemokraterna krävt att allmängiltighetssystemet måste utvidgats till att klart gälla vissa kollektivavtal som tidigare utgjort gränsfall, det tydliga exemplet härpå är bil- och transportbranschens avtal.

För bil- och transportbranschens del föreligger en lagkraftvunnen dom från Kouvola hovrätt där käranden inte lyckades föra i bevis att branschens kollektivavtal var allmängiltigt. Bägge kollektivavtalsparterna hävdar att branschavtalet är allmängiltigt, medan arbetarskyddsmyndigheterna ansett motsatsen. Problemet är vilka alla personer som skall tas med i beräkningen då man beräknar antalet arbetstagare i branschen som helhet. Om man tar statistikcentralens arbetsplatsstatistik till grund får man med arbetstagare som utför arbete som faller utanför kollektivavtalets tillämpningsområde (funktionärer och andra som inte är chaufförer i bil- och transportbranschen). Om man endast beaktar arbetstagare

som de facto framför fordon (och tillhör tillämpningsområdet för avtalet) blir totalantalet i branschen betydligt lägre och följaktligen uppfylls kravet på 50 %:s täckning lättare.

Det politiska problemet kan kort sammanfattas på följande sätt: Ett av socialdemokraternas centrala mål med arbetsavtalsreformen har varit att garantera att allmängiltigheten bl.a. skall utsträckas till att gälla bil- och transportbranschens kollektivavtal. En skrivning som garanterar detta är mycket svår att förena med samlingspartiets krav på att systemet inte får utvidgas i synnerhet med beaktande av hovrättsdomen från 1999 som fastslår att avtalet inte haft allmängiltighetsverkan. Denna politiska ekvation har alltså till dags dato (augusti 2000) inte kunnat lösas.

I tryckningsskedet (oktober 2000) nåddes en politisk kompromiss i frågan. Den innebar att man kunde avlåta regeringens proposition 157/2000 rd. Propositionen innefattar som sådan den lagtextskrivning som arbetsavtalskommittén föreslog. Motiven har nu formulerats på följande sätt:

Enligt 17 § 1 mom. i den gällande lagen om arbetsavtal kan ett kollektivavtal vara allmänt bindande om det ”anses vara allmänt”. Eftersom detta sätt att uttrycka saken har medfört tolkningsproblem och meningsskiljaktigheter i praktiken, föreslås att ett kollektivavtal bör kunna ”anses vara representativt” för respektive bransch.

Avsikten är att grunderna för allmänt bindande verkan skall fastställas mera detaljerat än för närvarande och att den stabilitet som systemet med allmänt bindande verkan förutsätter samtidigt skall skapas.

När det bedöms och avgörs om ett kollektivavtal skall anses vara representativt eller inte skall utöver det nuvarande statistikmaterialet flera olika faktorer beaktas. Behovet att göra tolkningsgrunderna mångsidigare följer av förändringarna inom företagsverksamheten och deras verkningar på arbetsmarknaderna och av att det statistik material som används som bedömningsgrund ofta är föråldrat samt av att den näringsgrensindelning som utgör grund för statistiken inte till alla delar motsvarar kollektivavtalens tillämpningsområden. Ett syfte med de nya kriterierna är att besluten om kollektivavtalens allmänt bindande verkan med hjälp av dem i så hög grad som möjligt kan grunda sig på sådana fakta som är av betydelse med tanke på kollektivavtalens allmänt bindande verkan. En avsikt är att kollektivavtalens allmänt bindande verkan skall kunna tryggas också då representativiteten varierar och situationen är ostabil.

Skrivningen anses garantera att bil- och transportbranschens avtal inom överskådlig framtid skall anses vara allmängiltigt.

Vidare föreslår regeringen att man stiftar en särskild lag om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan. Lagen reglerar den nämnd som i första instans skall fastställa huruvida kollektivavtal har en allmänt bindande verkan.

5.3 Särskilt om allmängiltigheten och låglönekonkurrensen

Det finska allmängiltighetssystemet gäller kollektivavtalets arbetsvillkor som helhet, inte endast lönevillkor. Å andra sidan är minimilönerna enligt kollektivavtalet ofta endast en del av den lön som utgår till de anställda. Utvecklingen har gått mot att en allt större del av lönen utgår som resultatlön, bonus mm. och avtalas lokalt. Allt detta leder till att systemet i praktiken fungerar som ett minimilönesystem, inte som en garant för likartade lönenivåer hos organiserade och icke organiserade arbetsgivare. Systemet har i praktiken visat sig vara en relativt effektiv garant för att minimilönenivåer upprätthålls, det faktum att enskilda anställda kunnat förverkliga lönekrav i domstol och att arbetarskyddsmyndigheterna övervakat systemet har gett faktiska möjligheter att förverkliga det samma i praktiken.

År 1996 infördes en särskild bestämmelse i den finska lagen, som tog sikte på att utsträcka lagen till att också omfatta till Finland utstationerade arbetstagare, vilka har ett anställningsavtal som primärt underlyder utländsk rätt. I Finland ville man garantera att allmängiltighetsregeln skulle äga tillämpning också i dylika specialfall och man införde följande regel:

”Bestämmelserna i 1 och 2 mom. skall anses som sådana tvingande bestämmelser i finsk rätt som avses i artikel 7.2 i den i Rom den 19 juni 1980 ingångna konventionen om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Romkonventionen), när ett arbetsavtal med stöd av vilket en utländsk arbetstagare utför arbete i Finland gäller annat arbete än sådan planering, övervakning och utbildning som hänför sig till anskaffning av en maskin eller en anordning eller ett expertsystem samt installation, reparation eller service av dessa eller transport av personer och varor via Finland eller till Finland, när detta arbete är av tillfällig natur och inte kan utföras med inhemsk arbetskraft.”

Denna regel som inte var helt odiskutabel⁶ kom sedan att upphävas i och med att Finland implementerade direktivet om utstationerade arbetstagare genom lagen om utstationerade arbetstagare. I denna lag räknas upp olika lagregler som måste iakttas också på anställningsavtal som underlyder främmande lands lag. Lagstiftaren utgår dock från att också allmängiltiga kollektivavtal via arbetsavtalslagens tvingande reglering kan komma att äga tillämpning för utländska arbetsgivare som utstationerar personal till Finland. I lagen föreskrivs (§ 2.3) att på ut-

⁶ Se Ahlberg, Kerstin & Bruun, Niklas, Kollektivavtal i EU. Om allmängiltiga avtal och social dumping (1996) s 153 ff.

stationerad arbetstagares arbetsavtal tillämpas dessutom kollektivavtalsbestämmelser om semester, arbetstid samt skydd i arbetet som ingår i avtal som är allmängiltiga enligt arbetsavtalslagen. Dessutom förerskrivs i lagen (§ 2.4) att till en utstationerad arbetstagare skall betalas minimilön. Som minimilön betraktas vederlag som bestäms med stöd av ett kollektivavtal som avses i 17.1 § lagen om arbetsavtal.

Allmängiltighetsregeln har alltså i den finska utstationeringslagen uttryckligen definierats som en minimilöneregeln. Kollektivavtalsparterna kan dock genom sättet att bestämma lön långt förfoga över nivån på denna minimilön. Vidare kan skrivningen i lagens 3 § påverka beräkningen och beräkningsgrunderna. Här sägs att när det skall fastställas om den lön som betalas till en utstationerad arbetstagare uppfyller de ovan relaterade kraven skall sådana särskilda ersättningar som betalas till arbetstagaren för att han eller hon är utstationerad och som inte avser faktiska kostnader som orsakas av utstationeringen, betraktas som en del av arbetstagarens lön. I praktiken kan denna gränsdragning vara svår att göra.

5.4 Låglönekonkurrens utanför allmängiltighetsregelns tillämpningsområde

Det finska kollektivavtalssystemet har som ovan framgått ett ytterst vidsträckt tillämpningsområde tack vare allmängiltighetsregeln. Trots detta finns det yrkesgrupper som inte omfattas av något kollektivavtal. För deras del har det länge varit något omstritt vad som gäller. Dels har man hävdats att det finns ett allmänt icke lagkodifierat krav på att löner skall vara skäligen, dels har man hävdats att oskäligen lönevillkor kan jämkas med stöd av rättshandlingslagens § 36.1.

Formuleringen av § 48.3 i den finska arbetsavtalslagen har något komplicerat den rättsliga bedömningen. Nämda stadgande föreskriver nämligen entydigt att skulle tillämpningen av i arbetsavtalet ingående andra villkor än villkor rörande lönen uppenbarligen stå i strid med god sed eller eljest vara oskäligen, må villkoret jämkas eller lämnas utan beaktande. Frågan har alltså varit om stadgandet skall kunna tolkas *e contrario* så att jämkning av lönevillkor överhuvudtaget inte kan komma i fråga eller om jämkning skall vara möjligt med stöd av rättshandlingslagen. Högsta domstolen i Finland har numera avgjort frågan. Fallet gällde utomlands arbetande reseguider, som var anställda hos finländska paketreseföretag. För denna grupp anställda fanns inget kollektivavtal. En anställd krävde i domstol i första hand att resebyråbranschens kollektivavtal skulle anses allmängiltigt och att guidernas arbete skulle likställas med olika funktionärers arbete. I andra hand krävdes att lönen skulle jämkas. Högsta domstolen konstaterade att jämkning kunde komma i fråga, men återvisade fallet till första instans för en prövning av jämkningsförutsättningarna.

HD 1998:63. Det förelåg inget kollektivavtal för den yrkesgrupp den anställda representerade och något allmängiltigt kollektivavtal ägde heller inte tillämpning på den anställdas anställningsförhållande. Arbetstagaren kan

utan hinder av arbetsavtalslagens 48.3 § kräva jämkning av sina arbetsavtalsenliga lönevillkor med stöd av rättshandlingslagens 36 §.

Det föreligger alltså inget särskilt effektivt skydd mot låglönekonkurrens utanför allmängiltighetsregelns tillämpningsområde. Jämkning av lönevillkor måste göras skilt i varje enskilt fall och det är svårt att på ett generellt plan komma åt oskäligen lönevillkor genom jämkning.⁷

6. Användning av utomstående arbetskraft samt uthyrning av arbetskraft

På vissa områden och i vikande konjunkturer har arbetsgivare i Finland velat använda s.k. utomstående arbetskraft för olika arbetsuppgifter. Från facklig sida har man å andra sidan av flera skäl gärna sett att den befintliga arbetskraften i första hand används och att ökat arbetskraftsbehov täckts genom nyrekryteringar. Detta har dels garanterat en god rekryteringsbas också för facket, samtidigt som branschens kollektivavtal i allmänhet blivit tillämpligt.

Den finska regleringen av utomstående arbetskraft har dock aldrig gått lika långt som den svenska fackliga vetorätten. I lagen om samarbete inom företag (725/1978) ingår ett stadgande som utsäger att arbetsgivare skall informera företrädarna för den personalgrupp, vars arbetsuppgifter saken berör, om planerat avtal om anlitan av utanför företaget stående arbetskraft. Härvid skall utredning förebringas om den planerade omfattningen av dylik arbetskraft, om dess arbetsuppgifter och om tiden för avtalets bestånd.

Om vederbörande företrädare för personalen efter att ha fått ett sådant meddelande, så yrkar senast andra arbetsdagen efter att meddelandet erhållits, skall ärendet behandlas i samarbetsförfarande, dock icke under längre tid än en vecka efter det yrkandet framställdes. Arbetsgivaren får icke under denna tid sluta det avtal som är föremål för behandling. Fråga är alltså om ett slags uppskjutande vetorätt på maximalt en veckas tid. Vissa undantag till denna huvudregel finns också föreskrivna.

Frågan om användning av utomstående arbetskraft har också traditionellt i Finland reglerats på kollektivavtalsnivå. Vissa av dessa regler har varit omstridda, bland annat ströks vissa klausuler i metallbranschens avtal efter konkurrensmyndigheternas ingrepp. Likaså har kollektivavtalet inom pappersindustrin delvis skrivits om för att uppfylla konkurrensrättsliga krav. I praktiken har detta varit en fråga som har haft en klar relevans för låglöneproblematiken:

⁷ I förslaget till ny arbetsavtalslag kap 2 § 11 har man intagit ett stadgande som avser att garantera en viss minimilön också utanför allmängiltighetsregelns tillämpningsområde. Den lyder:

”*Kollektivavtal om minimilönen saknas*

Om inget kollektivavtal som är bindande enligt lagen om kollektivavtal eller inget allmänt bindande kollektivavtal skall tillämpas i en anställning och arbetsgivaren och arbetstagaren inte har avtalat om vederlag för arbetet, skall till arbetstagaren betalas en sedvanlig och skälig lön för det arbete han eller hon utfört.”

Det är främst städföretag som velat komma in på städmarknaden inom pappersindustrin, medan facket velat att pappersfabrikerna håller sig med egna städerskor som underlyder branschens kollektivavtal och hör till pappersindustrins fack. Den diffusa gränsdragning som man gjort i finska domstolar har varit att regler som syftar till att stärka de anställdas anställningstrygghet är godtagbara, medan regler som syftar till att begränsa arbetsgivarens möjlighet att fritt bestämma om han önskar nyrekrytera personal eller anlita företag som kan leverera tjänster ses som konkurrens- och effektivitetshämmande.

En annan särskild form av arbetskraftsnyttjande är uthyrning av arbetskraft. Beroende på vilka krav man ställer på löne- och andra villkor för uthyrd arbetskraft kan denna inom vissa områden användas som ett led i låglönekonkurrensen. I Finland har det rådande rättsläget länge varit omstritt om ett företag som hyr ut arbetskraft måste följa det allmängiltiga riksomfattande kollektivavtalets minimireglering för den bransch inom vilken uthyrningen sker. Motargumentet har varit att uthyrning av arbetskraft utgör en egen separat bransch som saknar allmängiltiga avtal.

Den tidigare relaterade arbetsavtalskommittén har gått in också på denna fråga. Man föreslår att ett uttryckligt stadgande i frågan intas i arbetsavtalslagen. Det lyder:

10 § Kollektivavtal som skall tillämpas i fråga om hyrda arbetstagares anställningar

Om en arbetsgivare har hyrt ut arbetstagare till en annan arbetsgivare (*användarföretag*) och den arbetsgivare som hyrt ut arbetstagare inte är bunden av ett kollektivavtal som avses i 7 § 3 mom. eller skyldig att i sina anställningsförhållanden iaktta något allmänt bindande kollektivavtal, skall i fråga om en hyrd arbetstagares anställning tillämpas åtminstone bestämmelserna i ett sådant i 7 § 3 mom. avsett kollektivavtal eller ett allmänt bindande kollektivavtal som är bindande för användarföretaget

Det föreslagna stadgandet innefattar alltså ett klart förslag om att användarföretagets kollektivavtal i andra hand blir bindande för uthyrarföretaget om det inte finns ett annat kollektivavtal som blir tillämplig. Regelns implicita syfte är att försöka åstadkomma kollektivavtalspraxis också inom uthyrningsbranschen. Problemet är naturligtvis att branschen är relativt disparat. Under alla omständigheter får den föreslagna ordningen ses som ett led i strävandena att förhindra låglönekonkurrens i Finland.