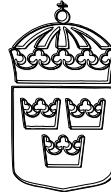


Kommittédirektiv



Genomförande av tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet

**Dir.
2014:81**

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juni 2014.

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur direktivet om tillämpning av utstationeringsdirektivet (tillämpningsdirektivet) ska genomföras i svensk rätt.

Utredaren ska bedöma om svensk rätt är förenlig med tillämpningsdirektivet och utarbeta de författningsförslag som behövs för att anpassa svensk lagstiftning till direktivet när det gäller bl.a.

- vem som ska anses som en utstationerad arbetstagarare,
- förbättrad tillgång till information,
- administrativt samarbete mellan myndigheter,
- nationella kontrollåtgärder,
- inspektioner och annan bevakning,
- underlättande av klagomål, och
- gränsöverskridande verkställighet av administrativa sanktionsavgifter.

Förslag till genomförande av tillämpningsdirektivet i de delar som rör tillgång till information om kollektivavtalsvillkor och entreprenörsansvar ska dock tas fram av Utstationeringskommittén enligt ett utvidgat uppdrag (dir. 2014:82).

Utredaren ska ha den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för sina överväganden och förslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2015.

Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet

Den 15 maj 2014 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen), nedan kallat tillämpningsdirektivet. Tillämpningsdirektivet ska ha genomförts i svensk rätt senast två år efter ikraftträdandet. Tillämpningsdirektivet träder i kraft tjugo dagar efter offentliggörandet i Europeiska unionens officiella tidning (den 28 maj 2014).

Tillämpningsdirektivet är en av tolv nyckelåtgärder för att stimulera tillväxt och stärka förtroendet för den inre marknaden som kommissionen tidigare identifierat i sitt meddelande KOM(2011)206 slutlig, Inre marknadsakten I. Tillämpningsdirektivet fastställer en gemensam ram med en uppsättning bestämmelser, åtgärder och kontrollmekanismer som syftar till att förbättra och öka enhetligheten i genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av utstationeringsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster). Det innehåller bestämmelser om åtgärder för att förhindra att regler missbrukas eller kringgås. Syftet med direktivet är att säkerställa en lämplig nivå för skyddet av utstationerade arbetstagares rättigheter och samtidigt underlätta för tjänsteleverantörer att tillhandahålla tjänster och främja sund konkurrens.

Utstationeringsdirektivet har genomförts främst genom lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen). Jämfört med utstationeringsdirektivet har utstationeringslagen ett vidare tillämpningsområde, eftersom utstationeringslagen även gäller vid utstationeringar från arbetsgivare utanför EES-området.

Regeringen beslutade den 27 september 2012 att en parlamentarisk kommitté, Utstationeringskommittén, skulle utvärdera de ändringar som gjorts i utstationeringslagen med anledning av EU-domstolens dom i mål C-341/05 (Laval-

domen), den s.k. lex Laval (dir. 2012:92). Kommittén ska enligt ett utvidgat uppdrag även föreslå hur tillämpningsdirektivet ska genomföras i de delar som rör förbättrad tillgång till information om kollektivavtalsvillkor (artikel 5.4) och entreprenörsansvar i utstationeringssituationer (artikel 12). Kommittén ska redovisa sitt uppdrag i sin helhet senast den 28 februari 2015 (dir. 2014:82).

Uppdraget att föreslå hur tillämpningsdirektivet ska genomföras i svensk rätt

Vem ska anses som en utstationerad arbetstagare?

Tillämpningsdirektivet innehåller bestämmelser som syftar till att klargöra när det vid en gränsöverskridande situation är fråga om en utstationering. Enligt direktivet ska en helhetsbedömning göras för att avgöra om en person är en utstationerad arbetstagare.

Det anges ett antal exemplifierande, icke uttömmande omständigheter som behörig myndighet kan beakta i sin prövning för att avgöra om utstationeringen uppfyller kraven på tillfällighet och att arbetsgivaren ska vara etablerad i den medlemsstat från vilken utstationeringen sker (artikel 4).

I utstationeringsdirektivet definieras vem som ska anses som en utstationerad arbetstagare. Vidare anges att det är värdmedlemsstatens arbetstagarbegrepp som ska tillämpas. I tillämpningsdirektivet anges att utstationeringsdirektivets tillämpningsområde inte ska påverkas av bestämmelserna i aktuellt direktiv (artikel 1).

Utstationeringsdirektivets definition av vem som är att anse som utstationerad har genomförts i 4 § utstationeringslagen, där det anges att med en utstationerad arbetstagare avses varje arbetstagare som vanligen arbetar i ett annat land men som under en begränsad tid utför arbete enligt 3 § samma lag. I 3 § anges olika utstationeringssituationer.

Vid utstationeringar till Sverige gäller det svenska civilrättsliga arbetstagarbegreppet (prop. 1998/99:90 Utstationering av arbetstagare s. 18 och 39).

Utstationeringslagen innehåller emellertid inga bestämmelser som närmare anger hur en bedömning ska göras av om en person är att anse som en utstationerad arbetstagare.

Utredaren ska därför

- bedöma om utstationeringslagens definition av en utstationerad arbetstagare stämmer överens med bestämmelserna i tillämpningsdirektivet,
- analysera om direktivets bestämmelser om fastställande av om det är fråga om en faktisk utstationering medför behov av författningsändringar, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

När det gäller frågan om behov av lagändringar, bör beaktas att EU-domstolen tidigare har godtagit att icke uttömmande uppräkningar i EU-direktiv vid genomförandet inte behöver återges i lag utan kan framgå av förarbeten.

Förbättrad tillgång till information

Tillämpningsdirektivet föreskriver att en värdmedlemsstat ska säkerställa att information om de arbets- och anställningsvillkor som avses i artikel 3 i utstationeringsdirektivet finns allmänt tillgänglig utan kostnad. De villkor som avses gäller bl.a. arbetstid, semesterdagar och minimilön. Informationen ska vara lättillgänglig och finnas på en nationell webbplats på det eller de officiella språken i värdmedlemsstaten och även på de andra språk som värdmedlemsstaten anser relevanta med beaktande av arbetsmarknadens behov (artikel 5).

Enligt 9 § utstationeringslagen ska Arbetsmiljöverket, som utsetts som förbindelsekontor för utstationeringsfrågor, tillhandahålla information om de arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga vid en utstationering i Sverige. För att fullgöra sina uppgifter som förbindelsekontor har Arbetsmiljöverket upprättat en svarstjänst som snabbt kan ge svar på frågor. Arbetsmiljöverket har även en webbsida om utstationering (propositionen Anmälningsskyldighet vid utstationering, prop. 2012/13:71 s. 20). Information finns där på svenska och på flera andra språk. Det finns emellertid inga bestämmelser i ut-

stationeringslagen om var informationen ska lämnas eller på vilka språk.

Utredaren ska därför

- analysera om utstationeringslagens bestämmelser om en skyldighet för Arbetsmiljöverket att tillhandahålla information om arbets- och anställningsvillkor vid utstationering uppfyller tillämpningsdirektivets bestämmelser om förbättrad tillgång till information,
- bedöma om nämnda bestämmelser i tillämpningsdirektivet motiverar författningsändringar, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Administrativt samarbete mellan myndigheter

Tillämpningsdirektivet föreskriver bl.a. när, hur och om vad behöriga myndigheter i etableringsstaten och värdstaten ska samarbeta i utstationeringssituationer (artiklarna 6 och 7). Samarbetet ska särskilt bestå i att svara på motiverade förfrågningar om information från behöriga myndigheter i andra medlemsstater. Förfrågningar kan även avse kontroller, inspektioner och utredningar om bristande efterlevnad av tillämpliga bestämmelser om utstationering. Medlemsstaterna ska inom vissa tidsfrister tillhandahålla den information som begärts av en annan medlemsstat eller av kommissionen i elektroniskt format (artikel 6). Det anges att samarbetet ska ske genom IMI (Internal Market Information System). Medlemsstaterna får fortsätta tillämpa bilaterala avtal om administrativt samarbete och ömsesidigt bistånd (artikel 21).

I oktober 2012 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen). IMI-förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om sekretess- och dataskydd.

Genom tillämpningsdirektivet ändras IMI-förordningen på så sätt att även administrativt samarbete på utstationeringsområdet omfattas av förordningen (artikel 22). Redan i dag samarbetar myndigheterna i de olika medlemsstaterna i dessa frågor. I enlighet med rådsslutsatser som beslutades 2011 pågår

för närvarande ett pilotprojekt för att använda IMI för administrativt samarbete när det gäller utstationeringsdirektivet. I Sverige används IMI på utstationeringsområdet av Arbetsmiljöverket, som är förbindelsekontor enligt utstationeringslagen (prop. 2012/13:71 s. 12). Genom tillämpningsdirektivet kommer IMI-samarbetet att permanentas.

Tillämpningsdirektivet innebär även att det införs tydliga och mer detaljerade regler för hur det redan existerande samarbetet ska fungera. I utstationeringslagen regleras inte samarbetet närmare. Det behöver därför utredas på vilket sätt tillämpningsdirektivets bestämmelser om samarbetet ska genomföras. Utgångspunkten bör vara att Arbetsmiljöverket ska vara behörig myndighet när IMI används, med undantag för gränsöverskridande verkställighet av administrativa sanktionsavgifter.

Utredaren ska därför

- inventera vilka lagar eller andra författningar som kan påverkas av tillämpningsdirektivets bestämmelser om myndighetssamarbete genom IMI och särskilt beakta gällande sekretess- och dataskyddsregler,
- analysera om bestämmelserna i tillämpningsdirektivet om administrativt samarbete mellan myndigheter motiverar författningsändringar, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Nationella kontrollåtgärder

Enligt tillämpningsdirektivet får värdmedlemsstaterna införa vissa typer av administrativa krav och kontrollåtgärder med avseende på företag som utstationerar arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (artikel 9). Medlemsstaterna får dock endast införa åtgärder som är nödvändiga för att man effektivt ska kunna övervaka att de skyldigheter som fastställs i utstationerings- och tillämpningsdirektivet fullgörs. Åtgärderna måste även vara motiverade och proportionerliga. I artikeln anges ett antal tillåtna kontrollåtgärder. Vidare anges under vilka förutsättningar andra former av kontrollåtgärder kan vara tillåtna.

En av de åtgärder som är tillåtna enligt direktivet är en s.k. enkel anmälan till behörig myndighet i värdmedlemsstaten. Anmälan ska göras senast när tillhandahållandet av tjänsten påbörjas på ett officiellt språk i värdmedlemsstaten eller på ett annat språk som denna medlemsstat godtagit. Den ska innehålla alla relevanta uppgifter som krävs för att det ska gå att utföra faktiska kontroller på arbetsplatsen, bl.a. en uppgift om kontaktperson.

I juli 2013 infördes bestämmelser om anmälningsskyldighet vid utstationering i utstationeringslagen. Utländska arbetsgivare ska enligt 10 § utstationeringslagen anmäla utstationeringen till Arbetsmiljöverket. Av 11 § framgår att arbetsgivaren även ska utse och anmäla en kontaktperson i Sverige. Syftet med bestämmelserna om anmälningsskyldighet är bl.a. att utstationeringslagen ska kunna fungera i praktiken. Bestämmelserna gör det möjligt för arbetstagarorganisationerna och de berörda myndigheterna att säkerställa att gällande regler följs (prop. 2012/13:71 s. 28).

Utgångspunkten är att bestämmelserna om anmälningsskyldighet i utstationeringslagen och förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare uppfyller tillämpningsdirektivets krav när det gäller nationella kontrollåtgärder.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- närmare analysera om de svenska bestämmelserna om anmälningsskyldighet stämmer överens med tillämpningsdirektivets bestämmelser om nationella kontrollåtgärder och vid behov utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Inspektioner och annan bevakning

Tillämpningsdirektivet föreskriver att medlemsstaterna ska ha lämpliga och effektiva kontrollsystem för att säkerställa att både det direktivet och utstationeringsdirektivet följs (artikel 10). En särskild bestämmelse tar sikte på situationen i länder där vissa arbetsvillkor anges i kollektivavtal (artikel 10.4). Enligt bestämmelsen gäller att i medlemsstater där det i enlighet med nationell rätt och praxis är arbetsmarknadens parter som fast-

ställer de arbets- och anställningsvillkor som gäller för utstationerade arbetstagare, får arbetsmarknadens parter övervaka tillämpningen av relevanta arbets- och anställningsvillkor. Detta gäller under förutsättning att utstationerade arbetstagare kan garanteras en lämplig skyddsnivå motsvarande den som föreskrivs i utstationeringsdirektivet. På svensk arbetsmarknad är arbetsmarknadens parter i stor utsträckning ansvariga för att övervaka att arbets- och anställningsvillkor i lagar och kollektivavtal följs. Arbetsmiljöverket utövar dock tillsyn över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen.

Utgångspunkten vid genomförandet av tillämpningsdirektivet ska vara att den svenska modellen i så hög utsträckning som möjligt ska kunna tillämpas även i fall av utstationering av arbetstagare till Sverige, samtidigt som EU-rätten respekteras fullt ut.

Utredaren ska därför

- bedöma om det svenska kontrollsystemet stämmer överens med tillämpningsdirektivets bestämmelser om inspektioner och annan bevakning och vid behov utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Underlättande av klagomål

Tillämpningsdirektivet föreskriver att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns effektiva sätt för utstationerade arbetstagare att lämna in klagomål mot arbetsgivare direkt. Klagomål ska kunna ges in i den medlemsstat där arbetstagaren är eller har varit utstationerad, när arbetstagaren har krav på förmåner enligt tillämpliga bestämmelser (artikel 11). Medlemsstaterna ska särskilt se till att det finns lämpliga förfaranden för att utstationerade arbetstagare t.ex. ska kunna få nettolöner och återbetalningar av felaktigt avdragna avgifter. Medlemsstaterna ska se till att bl.a. fackföreningar ska få företräda arbetstagare med deras godkännande i rättsliga eller administrativa förfaranden. Skyldigheterna ska inte påverka nationella bestämmelser om bl.a. preskriptionstider eller befogenheter och kollektiva rättigheter för arbetsmarknadens parter enligt nationell rätt och praxis. Tillämpningsdirektivet föreskriver vidare att ut-

stationerade arbetstagare som inleder rättsliga eller administrativa förfaranden ska skyddas mot all ogynnsam behandling från arbetsgivarens sida.

Enligt 21 § utstationeringslagen kan en utstationerad arbetstagare väcka talan vid svensk domstol. I förarbetena till de ändringar som gjordes i utstationeringslagen till följd av Lavaldomen anges vad som ska anses omfattas av de villkor som anges i artikel 3 i utstationeringsdirektivet (propositionen Åtgärder med anledning av Lavaldomen, prop. 2009/10:48 s. 57 f.). Tillämpningsdirektivet ska enligt artikel 1 inte påverka utstationeringsdirektivets tillämpningsområde i fråga om utstationerade arbetstagares villkor enligt artikel 3 i utstationeringsdirektivet.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen innebär att en arbetstagarorganisation har ett självbestämmande i förhållande till sina medlemmar. Det innebär att det inte alltid krävs ett samtycke från en enskild medlem för att kunna föra en process vid domstol.

Regeringen uttalade i propositionen Åtgärder med anledning av Lavaldomen att övervägande skäl talade emot att i svensk lag föra in en möjlighet för en utstationerad arbetstagare som inte är medlem i en svensk arbetstagarorganisation att i domstol kunna åberopa villkor enligt ett kollektivavtal som är bindande för den utstationerande arbetsgivaren (prop. 2009/10:48 s. 49 f.). Det ansågs tillräckligt att den avtalsslutande organisationen bevakar att kollektivavtalet följs och bedömdes att en förändring skulle vara systemfrämmande.

Tillämpningsdirektivets artikel 11 föreskriver en rätt för utstationerade arbetstagare att inleda rättsliga förfaranden för att kräva ut sina berättigade förmåner. En utstationerad arbetstagare ska alltså ha möjlighet att väcka talan vid domstol. Detta gäller även oorganiserade arbetstagare som arbetar för en utländsk arbetsgivare som har ingått svenskt kollektivavtal. Frågan är därför om tillämpningsdirektivets krav på möjlighet att väcka talan för utstationerade arbetstagare kan anses uppfyllt i svensk rätt.

Tillämpningsdirektivet innehåller en bestämmelse till skydd för utstationerade arbetstagare som inleder rättsliga eller

administrativa förfaranden. Arbetstagaren ska skyddas mot all ogynnsam behandling från arbetsgivarens sida. Det finns behov av att klarlägga om detta krav är uppfyllt i svensk rätt.

Utredaren ska därför

- bedöma om bestämmelserna om att väcka talan om obetalda lönefordringar i utstationeringslagen uppfyller tillämpningsdirektivets krav när det gäller underlättande av klagomål eller om författningsändringar behövs,
- analysera om svensk rätt uppfyller tillämpningsdirektivets krav om skydd mot ogynnsam behandling,
- analysera hur utstationeringslagens regler om domstols behörighet förhåller sig till andra EU-rättsakter, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Gränsöverskridande verkställighet av administrativa sanktionsavgifter

Tillämpningsdirektivet föreskriver ett gemensamt instrument om ömsesidigt erkännande och verkställighet av gränsöverskridande administrativa sanktionsavgifter som ålagts en tjänsteleverantör som är etablerad i en medlemsstat för bristande efterlevnad av gällande bestämmelser om utstationering av arbetstagare i en annan medlemsstat (artiklarna 13–19). Tillämpningsdirektivet föreskriver att samarbetet ska ske genom IMI.

I dag finns det inget system för ömsesidigt bistånd och ömsesidigt erkännande av administrativa sanktionsavgifter mellan medlemsstaternas myndigheter. Det finns inte heller något samarbete genom IMI på detta område.

I Sverige är Kronofogdemyndigheten ansvarig för att driva in fordringar. Det kommer att gälla även vid gränsöverskridande verkställighet av administrativa sanktionsavgifter. Utgångspunkten bör därför vara att Kronofogdemyndigheten ska vara behörig myndighet när IMI används på detta område.

Utredaren ska därför

- analysera vilka bestämmelser som behövs för att genomföra tillämpningsdirektivets bestämmelser om gränsöver-

skridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter, och

- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdragets genomförande och redovisning

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och internationella åtaganden. Utredaren ska särskilt beakta de kostnadsberäkningar och andra konsekvensutredningar som ska göras enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Utredaren ska föra dialog med Utstationeringskommittén (dir. 2012:92 och dir. 2014:82).

Utredaren ska föra dialog med företrädare för arbetsmarknadens parter, relevanta myndigheter och organisationer.

Utredaren ska även beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och EU.

Utredaren bör inhämta relevant information, särskilt om förhållandena i EU:s övriga medlemsstater och de nordiska länderna.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2015.

(Arbetsmarknadsdepartementet)