

Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I

*Delbetänkande av
Utredningen om nya utstationeringsregler*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:13

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24240-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen beslutade den 5 juni 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU om tillämpning av utstationeringsdirektivet (tillämpningsdirektivet), ska genomföras i svensk rätt (dir. 2014:81). Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2015.

Som särskild utredare förordnades från och med den 5 juni 2014 chefsjuristen Anna Middelman vid Arbetsmiljöverket.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 18 augusti 2014 ämnesrådet Sara Bratberg, Stadsrådsberedningen, rättssakkunnige Per Lindblom, Arbetsmarknadsdepartementet, ämnesrådet Olivier Linden, Kommerskollegium, juristen Maria Nyman, Arbetsmiljöverket och kanslirådet Karin Söderberg, Arbetsmarknadsdepartementet. Som experter i utredningen förordnades vidare från och med den 18 augusti 2014 till och med den 27 oktober 2014 departementssekreteraren Emy Gustavsson, Utrikesdepartementet, från och med den 28 oktober 2014 kanslirådet Maria Wiberg, Utrikesdepartementet, från och med den 18 augusti 2014 till och med den 8 december 2014 departementssekreteraren Gustaf Löfgren, Finansdepartementet, från och med den 9 december 2014 till och med den 19 januari 2015 kanslirådet Lars Davidsson, Finansdepartementet och från och med den 19 januari 2015 departementssekreteraren Anna-Karin Jansson, Finansdepartementet.

Ämnesrådet Frank Walterson, Finansdepartementet, har från och med den 1 september 2014 varit förordnad som expert i utredningen och har med sina kunskaper gett utredningen särskilt stöd och i stor omfattning bidragit till kapitel 11 om gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter.

Som ledamöter i en till utredningen knuten referensgrupp förordnades från och med den 18 augusti 2014 juristen Torbjörn Eklund, Arbetsgivarverket, arbetsrättsjuristen Lars Gellner, Svenskt Näringsliv, arbetsrättsjuristen Tommy Larsson, SKL, chefsjuristen Lena Maier Söderberg, Saco, och chefsjuristen Lars Nordfors, Företagarna. Som ledamöter i referensgruppen förordnades vidare från och med den 18 augusti 2014 till och med den 3 november 2014 chefsjuristen Mattias Landgren, LO, från och med den 4 november 2014 juristen Robert Sjunnebo, LO, från och med den 18 augusti 2014 till och med den 3 november 2014 chefsjuristen Samuel Engblom, TCO, och från och med den 4 november 2014 EU-rättsjuristen Sofia Råsmar, TCO.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 6 augusti 2014 departementssekreteraren Susanna Ribrant, från och med den 25 augusti 2014 hovrättsassessorn Anu Rintala och från och med den 1 december 2014 hovrättsassessorn Linda Nordblom.

Enligt tilläggsdirektiv som beslutades den 27 november 2014 (dir. 2014:150) ska utredaren lämna de författningsförslag som behövs för att anpassa svensk rätt till tillämpningsdirektivet när det gäller förbättrad tillgång till information om kollektivavtalsvillkor och införande av ett entreprenörsansvar. Uppdraget i denna del ska redovisas senast den 31 mars 2015.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna och referensgruppen och utredaren har haft den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för de överväganden och förslag som lämnas i betänkandet.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om nya utstationeringsregler (A 2014:04), får härmed överlämna delbetänkandet *Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I*, SOU 2015:13. Uppdraget fortsätter med övriga frågor.

Stockholm i februari 2015.

Anna Middelman

/Susanna Ribrant
Anu Rintala
Linda Nordblom

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	21
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare;	29
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare;	36
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket;	39
1.4 Förslag till lag om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter;	41
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fördringar m.m.;	45
1.6 Förslag till förordning om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter;	46
1.7 Förslag till förordning om ändring i utskökningsförordningen (1981:981);	50
2 Uppdraget och dess genomförande	53
2.1 Utredningens uppdrag.....	53
2.2 Utredningsarbetet.....	55

2.3	Genomförande av direktiv enligt Lissabonfördraget	55
2.4	Betänkandets disposition	57
3	Utstationering	59
3.1	Friheten att tillhandahålla tjänster enligt de grundläggande fördragen	59
3.2	Utstationeringsdirektivet i korthet	60
3.3	Utstationeringens utmaningar.....	61
3.4	Lavalmålet	62
3.5	Debatten efter Laval	66
3.6	Brister i genomförande och tillämpningen av utstationeringsdirektivet uppmärksammas.....	67
3.7	Lex Laval	68
3.8	Kritik mot lex Laval.....	72
3.9	De utstationerade i Sverige	73
4	Gällande rätt i korthet	75
4.1	Inledning	75
4.2	Den fria rörligheten.....	75
4.3	Utstationeringsdirektivet.....	76
4.4	Utstationeringslagen	78
4.5	Tillämpningsdirektivet	80
5	Definitionen av utstationering – artikel 4.....	83
5.1	Uppdraget	83
5.2	Direktivets bestämmelser.....	83
5.3	Gällande rätt	86
5.4	Allmänna utgångspunkter för genomförandet av artikel 4.....	87

5.5	Överväganden och förslag.....	88
5.5.1	Genomförande genom författningsändringar och uttalanden i förarbeten	88
5.6	Konsekvenser	94
6	Förbättrad tillgång till information – artikel 5	97
6.1	Uppdraget.....	97
6.2	Direktivets bestämmelser	97
6.3	Gällande rätt	100
6.4	Överväganden och förslag.....	103
6.4.1	Förtydligande av Arbetsmiljöverkets informationsuppdrag	103
6.5	Konsekvenser	106
7	Administrativt samarbete mellan myndigheter genom IMI – artiklarna 6, 7 och 21	109
7.1	Uppdraget.....	109
7.2	Direktivets bestämmelser	110
7.2.1	Ömsesidigt bistånd – allmänna principer	110
7.2.2	Medlemsstaternas roll inom ramen för administrativt samarbete.....	112
7.3	IMI – Informationssystemet för den inre marknaden.....	113
7.3.1	IMI-pilotprojektet för utstationeringsdirektivet... ..	114
7.3.2	Funktioner och ansvar i IMI	115
7.3.3	Behandling av personuppgifter och säkerhet i IMI... ..	116
7.3.4	De registrerades rättigheter.....	118
7.4	Överväganden och förslag.....	118
7.4.1	Bestämmelser i lag samt förordning.....	118
7.4.2	Definition av behörig myndighet.....	121
7.4.3	Arbetsmiljöverket ska vara behörig myndighet	122
7.4.4	Skyldigheten att lämna ömsesidigt bistånd	126
7.4.5	Informationssystemet för den inre marknaden (IMI)	133

7.4.6	Tidsfrister för tillhandahållande av information....	136
7.4.7	Underrättelse till utländska myndigheter	140
7.4.8	Tillgång till svenska företagsregister	142
7.4.9	Behandling av personuppgifter och dataskydd.....	144
7.4.10	Offentlighet och sekretess	147
7.4.11	Konsekvenser.....	150
8	Administrativa krav och kontrollåtgärder – artikel 9	153
8.1	Uppdraget	153
8.2	Direktivets bestämmelser.....	153
8.3	Gällande rätt	156
8.3.1	Anmälningsskyldighet.....	156
8.3.2	Tillsyn och sanktioner.....	158
8.3.3	Språkfrågor.....	160
8.4	Överväganden och förslag.....	160
8.4.1	Inledande synpunkter.....	160
8.4.2	Bestämmelserna om anmälningsskyldighet vid utstationering och därtill knutna regler är i sak förenliga med tillämpningsdirektivet	161
8.4.3	Behov av administrativa föreskrifter för Arbetsmiljöverket.....	168
8.5	Konsekvenser.....	171
9	Inspektioner – artikel 10	173
9.1	Uppdraget	173
9.2	Direktivets bestämmelser.....	174
9.3	Gällande rätt	176
9.3.1	Arbetsmiljöverkets tillsyn.....	180
9.3.2	Transportstyrelsens tillsyn.....	181
9.3.3	Diskrimineringsombudsmannen	181
9.3.4	Arbetstagarorganisationernas arbete	182
9.3.5	Den svenska arbetsmarknadsmodellens förhållande till EU-rätten.....	182
9.3.6	Utstationeringskommitténs uppdrag.....	183

9.4	Överväganden och förslag.....	184
9.4.1	Bestämmelserna om inspektioner föranleder inga åtgärder	184
9.4.2	Konsekvenser	187
10	Försvar av rättigheter, underlättande av klagomål och efterhandsutbetalningar – artikel 11.....	189
10.1	Inledning.....	189
10.2	Utstationerade arbetstagares möjligheter att hävda rätt enligt kollektivavtal och behörighet för svensk domstol	190
10.2.1	Uppdraget och direktivets bestämmelser	190
10.2.2	Bakgrund.....	190
10.2.3	Den svenska arbetsmarknadsmodellen	192
10.2.4	Tvister om lön enligt svensk rätt	193
10.2.5	Arbets tvister med internationell anknytning.....	194
10.2.6	Utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet i förhållande till andra förordningar och konventioner om domstols behörighet och lagval	197
10.2.7	Genomförande av utstationeringsdirektivets regler i fråga om minimilön	198
10.2.8	Grundförutsättningar för att svenska kollektivavtalsvillkor om minimilön och lön ska kunna göras gällande	201
10.2.9	Utstationerade arbetstagares möjligheter att göra gällande villkor enligt kollektivavtal vid svensk domstol.....	203
10.2.10	Andra villkor i kollektivavtal än minimilön och lön	207
10.2.11	Tidigare förslag.....	208
10.2.12	Allmänna utgångspunkter för utredningens bedömningar och förslag	208
10.2.13	Utstationerade arbetstagare ska ha möjlighet att hävda rätt enligt kollektivavtal	209
10.2.14	Svensk domstol ska vara behörig att pröva tvister...	215
10.3	Preskription.....	218
10.3.1	Uppdraget och direktivets bestämmelser	218

10.3.2	Gällande rätt.....	219
10.3.3	Minimilön och lön	219
10.3.4	Semester	220
10.3.5	Arbetstid	220
10.3.6	En i författning reglerad bestämmelse om preskription.....	221
10.4	Skydd mot ogynnsam behandling	223
10.4.1	Uppdraget och direktivets bestämmelser.....	223
10.4.2	Uttryckliga bestämmelser om skydd mot ogynnsam behandling saknas	224
10.4.3	Skydd för föreningsrätten	224
10.4.4	Skydd mot osakligt skiljande från anställningen ...	225
10.4.5	Straffrättsliga bestämmelser	226
10.4.6	Utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag	227
10.4.7	Skydd mot repressalier	228
10.4.8	Skadestånd som sanktion	233
10.4.9	Behörighet för svensk domstol.....	234
10.4.10	En bevisregel efter diskrimineringslagens mönster.....	236
10.4.11	Preskription	237
10.4.12	Förslaget om skydd mot repressalier strider inte mot den fria rörligheten för tjänster eller utstationeringsdirektivet	238
10.4.13	De föreslagna bestämmelsernas förhållande till annan lagstiftning	240
10.4.14	Sammanfattande synpunkter	240
10.5	Stöd i rättsliga och administrativa förfaranden.....	241
10.5.1	Uppdraget och direktivets bestämmelser.....	241
10.5.2	Gällande rätt.....	241
10.5.3	Inget behov av författningsändringar.....	243
10.6	Efterhandsutbetalningar.....	244
10.6.1	Uppdraget och direktivets bestämmelser.....	244
10.6.2	Gällande rätt.....	245
10.6.3	Inget behov av författningsändringar.....	245
10.7	Ändringar i utstationeringslagen med anledning av en ny Bryssel I-förordning.....	249

10.7.1	Uppdraget.....	249
10.7.2	Bakgrund och gällande rätt.....	249
10.7.3	Möjlighet att väcka talan enligt utstationeringslagen tas bort	251
10.8	Konsekvenser	252
11	Gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter – kapitel VI.....	255
11.1	Uppdraget.....	255
11.2	Indrivningssamarbete inom EU på andra områden	255
11.3	Behovet av gränsöverskridande indrivningssamarbete i samband med utstationering	257
11.4	Allmänna utgångspunkter för genomförandet av kapitel VI.....	257
11.5	Närmare om förslaget till genomförande av kapitel VI.....	260
11.5.1	Artikel 13, Tillämpningsområde	260
11.5.2	Artikel 14, Utseende av behöriga myndigheter	261
11.5.3	Artikel 15, Allmänna principer – ömsesidigt bistånd och erkännande	263
11.5.4	Artikel 16, Begäran om indrivning eller delgivning	269
11.5.5	Artikel 17, Vägransgrunder	271
11.5.6	Artikel 18, Uppskjutande av förfarandet.....	273
11.5.7	Artikel 19, Kostnader.....	275
11.5.8	Överklagande	276
11.5.9	Frågor som inte behandlas i kapitel VI eller i tillämpningsdirektivet i övrigt.....	278
11.6	Konsekvenser	280
11.7	Ikraftträdande	281
12	Konsekvensbeskrivning	283
12.1	Inledning.....	283
12.2	Beskrivning av uppdraget och vad som bör uppnås.....	284

12.3	Utredningens huvudsakliga förslag	286
12.4	Alternativa lösningar	288
12.5	Vilka berörs av förslaget?	288
12.6	Konsekvenser för enskilda	289
12.7	Konsekvenser för företag och arbetsgivare	290
12.8	Konsekvenser för det allmänna	293
12.9	Konsekvenser i övrigt	295
12.10	EU-rätten	296
12.11	Sveriges internationella åtaganden	296
12.12	Ikraftträdande och informationsinsatser	297
13	Författningskommentar	299
13.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare	299
13.2	Förslaget till lag om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter	310
13.3	Förslaget till lag om ändringar i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.	320

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:81	323
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:150	335
Bilaga 3	Tillämpningsdirektivet 2014/67/EU	341
Bilaga 4	Utstationeringsdirektivet 96/71/EG	363

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens uppdrag

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), förkortat tillämpningsdirektivet.

Vårt uppdrag har varit att *dels* föreslå hur tillämpningsdirektivet ska genomföras i svensk rätt, *dels* 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 arbetstagare,
- förbättrad tillgång till information,
- administrativt samarbete mellan myndigheter,
- nationella kontrollåtgärder,
- inspektioner och annan bevakning,
- underlättande av klagomål, och
- gränsöverskridande verkställighet av administrativa sanktionsavgifter.

Utredningen har uppfattat att det ingår i uppdraget att vid behov också lämna förslag på förordningsändringar.

Syftet med tillämpningsdirektivet är att ge en ram med en uppsättning lämpliga bestämmelser, åtgärder och kontrollmekanismer som syftar till att förbättra och öka enhetligheten i genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av direktivet 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (utstationeringsdirektivet) samt åtgärder för att förhindra att regler missbrukas eller kringgås och sanktioner för detta.

Utstationering föreligger när ett företag, som är etablerat i en medlemsstat, sänder (utstationerar) arbetstagare till en annan medlemsstat i samband med att företaget tillhandahåller tjänster i den medlemsstaten. En annan förutsättning för att det ska föreligga en utstationering är att arbetstagaren tillfälligt utför arbete i en annan medlemsstat än där denne vanligtvis arbetar.

Utstationering utgör en gränsöverskridande verksamhet som samtidigt aktualiserar många olika frågor; politiska, ekonomiska, sociala samt rättsliga frågor. Utstationeringsdirektivet utgör tillsammans med tillämpningsdirektivet den yttre ramen för denna utredning. Den särskilda problematik som utstationering kan innebära vid frågor om t.ex. skatt, lagstadgad socialförsäkring och offentlig upphandling faller således i princip utanför utredningens uppdrag.

Utredningens arbete

Utredningen var bemannad och kunde börja sitt arbete i slutet av augusti 2014. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2015. Den 27 november fick utredningen ett tilläggsuppdrag¹ som ska redovisas en månad senare, dvs. den 31 mars 2015. Utredningens arbete har varit intensivt och mångfasetterat. Uppdraget har inkluderat många olika frågeställningar av olika karaktär.

Utredningen har också haft i uppdrag att föra dialog med

- arbetsmarknadens parter (referensgrupp),
- relevanta myndigheter och

¹ Tilläggsdirektiv till Utredningen om nya utstationeringsregler (A 2014:04), dir. 2014:150.

- Utstationeringskommittén (A 2012:03).

Utredningen har även haft i uppdrag att inhämta relevant information om förhållandena i EU:s övriga medlemsstater och de nordiska länderna.

Till utredningen har regeringen förordnat ett antal experter från regeringskansliet och myndigheter.

Med anledning av den korta tiden och spännvidden av frågorna så har utredningen jobbat mycket nära både experterna och referensgruppen som bidragit med mycket fakta, kunskap och underlag.

Utredningen lämnar nu ett delbetänkande med överväganden och förslag avseende det ursprungliga uppdraget.

Om tillämpningsdirektivet

Utstationeringsdirektivet antogs den 16 december 1996. Det fastställer att vissa arbets- och anställningsvillkor som gäller i värdstaten (den hårda kärnan) ska tillämpas när en arbetsgivare utstationerar arbetstagare till en annan medlemsstat. Utstationeringsdirektivet innehåller emellertid inte de materiella bestämmelser som ska gälla inom den hårda kärnan, eftersom innehållet i de materiella bestämmelserna varierar mellan medlemsstaterna. Det syftar inte heller till att harmonisera innehållet i de olika medlemsstaternas materiella bestämmelser inom den hårda kärnan.

Tillämpningsdirektivet syftar till att se till att genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av utstationeringsdirektivet förbättras och blir mer enhetligt genom att skapa en gemensam allmän ram med ändamålsenliga bestämmelser och åtgärder. Dessa syftar bl.a. till att förhindra kringgående eller missbruk av bestämmelserna och göra det möjligt att verkställa gränsöverskridande administrativa sanktionsavgifter. Tillämpningsdirektivet avser att både garantera att skydda utstationerade arbetstagares rättigheter och undanröja onödiga hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.

Våra förslag

Vi föreslår att bestämmelser som syftar till att genomföra tillämpningsdirektivet införs dels i lag, dels i förordning. En ny lag och en ny förordning om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter föreslås, samt ändringar i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) och i bl.a. förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare. Den senare föreslås byta namn till förordningen om utstationering av arbetstagare.

På vissa områden bedömer utredningen att svensk gällande rätt uppfyller tillämpningsdirektivets krav. I dessa delar föreslår utredningen inga åtgärder.

Vårt uppdrag har varit begränsat till att bedöma om gällande rätt stämmer överens med tillämpningsdirektivet och föreslå nödvändiga åtgärder när det behövs för att uppfylla direktivet. Vi har alltså inte haft i uppdrag att lämna förslag som går utöver vad tillämpningsdirektivet kräver.

Stärkt möjlighet till indrivning

Våra förslag om genomförandet av tillämpningsdirektivet innebär att det införs en möjlighet att över medlemsstaternas gränser verkställa administrativa avgifter för bristande efterlevnad av bestämmelser om utstationering. Det handlar om sanktioner p.g.a. att ett företag inte följt de bestämmelser som företaget är skyldigt att göra enligt utstationeringslagen.

Förslagen innebär att administrativa avgifter som påförts i t.ex. Sverige, kan drivas in i en annan medlemsstat. Om ett företag som utstationerat arbetstagare i Sverige påförts administrativa avgifter p.g.a. att företaget inte följt de svenska regler som gäller vid utstationering, kan avgiften drivas in i den medlemsstat där företaget är etablerat eller bedriver verksamhet. Det blir alltså möjligt att genom Kronofogdemyndigheten, med bistånd av myndigheterna i en annan medlemsstat, driva in avgiften i den medlemsstaten. Detta innebär att det behövs ett ömsesidigt samarbete mellan medlemsstaterna. På motsvarande sätt ska därför Sverige bistå andra medlemsstater för att driva in administrativa avgifter som påförts i en annan medlemsstat.

Förslagen medverkar till att förbättra regelefterlevnaden. De företag som inte vill eller kan följa regelverket kommer inte undan utan behöver anpassa sin verksamhet. Ökad regelefterlevnad leder också till konkurrens på lika villkor.

Ökad möjlighet för utstationerade arbetstagare att ta tillvara sina rättigheter i Sverige

Våra förslag medför ökade möjligheter för utstationerade arbetstagare att ta tillvara sina rättigheter i Sverige. Det finns i dag inte någon rätt för utstationerade arbetstagare, som inte är medlemmar i den avtalslutande arbetstagarorganisationen, att hävda rättigheter enligt kollektivavtal som ingåtts i Sverige av företaget som utstationerar.

Våra förslag innebär att utstationerade arbetstagare ska kunna åberopa arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal som har slutits mellan en svensk arbetstagarorganisation och en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land och som utstationerar arbetstagare i Sverige även när arbetstagaren inte är medlem i den avtalslutande organisationen. Förutsättningen är att arbets- och anställningsvillkoren omfattas av den hårda kärnan av villkor enligt utstationeringsdirektivet. Arbetstagaren ska enligt förslaget kunna åberopa kollektivavtalet endast för den tid under vilken utstationeringen pågår eller har pågått. Arbetstagaren ska kunna väcka talan vid svensk domstol för att göra sin rätt gällande.

Förslaget innebär att om ett företag, som utstationerar arbetstagare till Sverige, ingår ett kollektivavtal i Sverige med t.ex. villkor om lön och arbetstider som är mer förmånliga än vad som gäller enligt avtalet mellan företaget och den arbetstagare som utstationerats till Sverige, kan arbetstagaren göra gällande de mer förmånliga villkoren i kollektivavtalet. Det ska alltså vara möjligt trots att arbetstagaren inte anslutit sig till den kollektivavtalslutande svenska arbetstagarorganisationen. Arbetstagaren kan väcka talan vid svensk domstol för att göra sin rätt gällande.

Ökat skydd mot repressalier

Vi föreslår att en utstationerad arbetstagare ska vara skyddad mot repressalier från arbetsgivaren om arbetstagaren väcker talan vid svensk domstol om de arbets- och anställningsvillkor som arbetstagaren har rätt till. En bestämmelse med denna innebörd ska införas i utstationeringslagen.

Vi föreslår också att en utstationerande arbetsgivare som utsätter arbetstagaren för repressalier ska betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som har inträffat. Bestämmelser med denna innebörd ska införas i utstationeringslagen. Vi anser att den nu föreslagna sanktionen är effektiv, proportionerlig och avskräckande i den mening som avses i artikel 20 i tillämpningsdirektivet. Syftet med bestämmelserna är att skydda de utstationerade arbetstagarna i enlighet med vad som anges i artikel 11.5.

Vi föreslår också att en bevisregel införs med innebörd att om den som anser sig ha blivit utsatt för repressalier av arbetsgivaren visar omständigheter som ger anledning att anta att så är fallet, ankommer det på arbetsgivaren att visa att sådana repressalier inte har vidtagits. Förslagen ovan kompletteras av bestämmelser om preskription. Förslagen ger utstationerade arbetstagare en verklig möjlighet att göra sin rätt gällande.

Tydligare definition av utstationering

Vi föreslår att det införs bestämmelser i utstationeringslagen som tydliggör vilka omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av om det föreligger en faktisk utstationering. Dessa omständigheter avser om en utstationering uppfyller kraven på etablering och tillfällighet. Av bestämmelserna ska för det första framgå att vid bedömningen av om en arbetsgivare är etablerad i ett annat land än Sverige ska de omständigheter som rör arbetsgivarens verksamhet i det andra landet och, vid behov, arbetsgivarens verksamhet i Sverige beaktas. För det andra ska det framgå att de omständigheter som kännetecknar arbetet och arbetstagarens situation ska beaktas vid bedömningen av om en arbetstagare utför arbete under begränsad tid i Sverige. Vi föreslår att det i förarbetena till utstationerings-

lagen anges ett antal exempel på sådana omständigheter som kan beaktas vid sådana bedömningar.

Förbättrad tillgång till information och ökat samarbete

Vi föreslår också att Arbetsmiljöverket ska få ett tydligare uppdrag att lämna lättillgänglig och tydlig information om de arbets- och anställningsvillkor som kan vara tillämpliga i Sverige vid en utstationering. Informationen ska också vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Vi föreslår att en informationsbestämelse förs in i utstationeringslagen som tydliggör att regeringen meddelar föreskrifter om vad informationen ska innehålla och hur den ska tillhandahållas.

Vi föreslår också att Arbetsmiljöverket får ett nytt uppdrag att samarbeta med andra medlemsstater genom informationssystemet IMI. Arbetsmiljöverket får då en skyldighet att lämna bistånd på begäran av en annan medlemsstat när det t.ex. gäller information och inspektioner avseende en utstationeringssituation. Genom att samtliga medlemsstater inför liknande skyldigheter får Arbetsmiljöverket en motsvarande möjlighet att vid behov begära sådant bistånd av en utländsk myndighet.

Summary

The remit and work of the Inquiry

The remit of the Inquiry

Directive 2014/67/EU of the European Parliament and of the Council on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services and amending Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System ('the IMI Regulation'), abbreviated as the Enforcement Directive, was adopted on 15 May 2014.

Our remit has been, *first*, to propose how to implement the Enforcement Directive in Swedish law and, *second*, to assess whether Swedish law is consistent with the Enforcement Directive and draft the legislative proposals needed to adapt Swedish legislation to the directive with regard to questions including:

- who is to be considered to be a posted worker;
- better access to information;
- administrative cooperation between authorities;
- national control measures;
- inspections and other monitoring;
- facilitation of complaints; and
- cross-border enforcement of administrative penalties,

The Inquiry's understanding is that it is part of its remit to also propose amendments to government ordinances when required.

The objective of the Enforcement Directive is to establish a framework of a set of appropriate provisions, measures and control mechanisms with the aim of better and more uniform implementation, application and enforcement in practice of Directive 96/71/EC on the posting of workers in the framework of the provision of services (the Posting of Workers Directive) including measures to prevent and sanction any abuse and circumvention of the applicable rules.

Posting occurs when a company, which is established in a Member State, sends (posts) workers to another Member State in the framework of the provision of services by the company in the other Member State. Another precondition for posting is that that the worker temporarily performs work in a Member State other than the State in which the worker is habitually employed.

Posting is a cross-border activity that raises many different questions at the same time; political, economic, social and legal questions. Along with the Enforcement Directive, the Posting of Workers Directive forms the bounds for this Inquiry. The special problem that posting of workers can entail in matters such as tax, statutory social insurance and public procurement thus fall, in principle, outside the remit of the Inquiry.

Work of the Inquiry

The Inquiry was staffed and was able to start its work at the end of August 2014. Its report is to be presented by 28 February 2015 at the latest. On 27 November the Inquiry was given a supplementary remit¹, on which it is to report one month later, i.e. 31 March 2015. The work of the Inquiry has been intensive and multifaceted. Its remit has included many different issues of varying character. The Inquiry has also had the task of conducting dialogue with:

- the social partners (reference group);
- relevant agencies; and

¹ Supplementary terms of reference to the Inquiry on new rules for posting of workers (A 2014:04), terms of reference 2014:150.

- the Posting of Workers Committee (A 2012:03).

The inquiry has also been tasked with gathering relevant information about the situation in other EU Member States and the Nordic countries.

The Government has appointed a number of experts from the Government Offices and government agencies to serve on the Inquiry.

In view of the short time available and the range of the issues to be covered, the Inquiry has worked very close to both the experts and the reference group, which have contributed a great deal of factual information, knowledge and other supporting material.

The Inquiry is now presenting an interim report containing deliberations and proposals regarding its original remit.

About the Enforcement Directive

The Posting of Workers Directive was adopted on 16 December 1996. It establishes that certain terms and conditions of employment that are applicable in the host state (the hard core) shall be applied when an employer posts workers in another Member State. However, the Posting of Workers Directive does not contain the material provisions that shall be applicable within the hard core since the content of the material provisions varies between Member States. Nor is the Directive intended to harmonise the content of the material provisions in the hard core in the different Member States.

The objective of the Enforcement Directive is to ensure the better and more uniform implementation, application and enforcement in practice of the Posting of Workers Directive by establishing a framework of appropriate provisions and measures. The purposes of the measures include preventing any abuse and circumvention of the applicable rules and making it possible to enforce cross-border administrative penalties. The Enforcement Directive is intended both to guarantee protection for the rights of posted workers and to remove unnecessary barriers to the freedom to provide services.

Our proposals

We propose that provisions intended to implement the Enforcement Directive be introduced in acts of law and in government ordinances. A new act and a new ordinance on mutual assistance in the recovery of certain administrative penalties are proposed, as are amendments to the Posting of Workers Act (1999:678) and to the Ordinance on a reporting obligation on the posting of workers (2013:352) and elsewhere. We propose that the name of the latter be changed to the Posting of Workers Ordinance. In certain areas the Inquiry makes the assessment that current Swedish law meets the requirements of the Enforcement Directive. In these areas the Inquiry does not propose any measures.

Our remit has been restricted to assessing whether the current law is in agreement with the Enforcement Directive and proposing essential amendments when they are needed to comply with the Directive. So we have not had the task of proposing measures that go beyond what is required by the Enforcement Directive.

Stronger possibility of recovery

Our proposal for the implementation of the Enforcement Directive means the introduction of a possibility of enforcing, across the borders of Member States, administrative penalties for failure to comply with provisions on the posting of workers. This concerns penalties because a company has not complied with the provisions that the company is obliged to follow under the Posting of Workers Act.

Under the proposal, administrative penalties imposed in, for example, Sweden can be recovered in another Member State. If an administrative penalty is imposed on a company that has posted workers in Sweden because the company has not complied with the Swedish rules that apply to the posting of workers, the penalty can be recovered in the Member State where the company is established or performs activities. It will thus be possible to recover the penalty in that Member State through the Swedish Enforcement Authority with the assistance of the authorities in another Member State. This means that there is a need of mutual cooperation between Member States. Sweden shall therefore give other Member States

corresponding assistance to recover administrative penalties imposed in another Member State.

The proposals contribute to better regulatory compliance. The companies that do not want to follow the regulations, or are unable to do so, will not be able to get away with this, and will have to adapt their activities instead. Greater regulatory compliance also leads to competition on equal terms

Increased possibility for posted workers to assert their rights in Sweden

Our proposals increase the possibilities for posted workers to assert their rights in Sweden. Today there is no right for posted workers who are not members of the employee organisation that is the party to the collective agreement to assert rights under collective agreements entered into in Sweden by the company posting the workers.

Our proposals mean that posted workers will be able to cite terms and conditions of employment under collective agreements made between a Swedish employee organisation and an employer that is established in another country and that posts workers in Sweden even when the worker is not a member of the organisation that is the party to the agreement. This is provided that the terms and conditions of the employment are covered by the hard core under the Posting of Workers Directive. Under our proposal, the worker will only be able to cite the collective agreement for the period during which the posting lasts or has lasted. The worker will be able to bring legal action at a Swedish court in order to assert their rights.

The proposal means that if a company that posts workers in Sweden enters into a collective agreement in Sweden containing, for example, terms and conditions about pay and working time that are more favourable than those under the contract between the company and the worker who is posted in Sweden, the worker can assert the more favourable terms and conditions under the collective agreement. This will thus be possible even though the worker has not joined the Swedish employee organisation that is the party to the collective agreement. The worker can bring legal action at a Swedish court in order to assert their rights.

Greater protection against reprisals

We propose giving a posted worker protection against reprisals by the employer if the worker brings legal action at a Swedish court about the terms and conditions of employment that the worker is entitled to. A provision to this effect will be introduced into the Posting of Workers Act.

We also propose that a posting employer who subjects the worker to reprisals shall pay damages to the worker for the loss incurred and the violation that has occurred. Provisions to this effect will be introduced into the Posting of Workers Act. We consider that the sanction we are proposing is effective, proportional and dissuasive in the sense of Article 20 of the Enforcement Directive. The purpose of the provisions is to protect the posted workers in accordance with what is stated in Article 11(5).

We also propose the introduction of a rule of evidence to the effect that if a person who considers that they have been subjected to reprisals by their employer demonstrates circumstances that give reason to presume that this is the case, it is up to the employer to show that such reprisals have not been taken. The above proposals are supplemented with time-bar provisions. The proposals give posted workers a real possibility of asserting their rights.

Clearer definition of posting

We propose that provisions be introduced into the Posting of Workers Act that clarify what circumstances can be taken into account when assessing whether there is an actual posting. These circumstances relate to whether a posting meets the requirements of establishment and temporary basis. The provisions shall state, first, that when an assessment is made of whether an employer is established in a country other than Sweden, the circumstances regarding the employer's activities in the other country and, when required, the employer's activities in Sweden shall be taken into account. Second, the provisions shall state that the circumstances that characterise the work and the worker's situation shall be taken into account when assessing whether a worker is performing work in Sweden during a temporary period. We propose that the preparatory works to the Posting of Workers Act set out a number of

examples of circumstances that can be taken into account in such assessments.

Better access to information and greater cooperation

We also propose giving the Swedish Work Environment Authority a clearer remit to provide clear and accessible information about the terms and conditions of employment that can be applicable in Sweden when workers are posted here. The information should also be available to people with disabilities. We propose the inclusion in the Posting of Workers Act of a provision about information that makes it clear that the Government issues regulations about what the information is to contain and how it is to be provided.

We also propose giving the Work Environment Authority a new task of cooperating with other Member States through the Internal Market Information System (IMI). The Work Environment Authority will then be given an obligation to provide assistance at the request of another Member State concerning, for example, information and inspections regarding a posting situation. Since all Member States are introducing similar obligations, the Work Environment Authority will have a corresponding possibility of requesting such assistance from a foreign authority, when required.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare;

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare

dels att 1, 4, 9 och 21 §§ och rubriken närmast före 9 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 10 § ska sättas närmast före 21 §,

dels att det i lagen ska införas tio nya paragrafer, 4 a, 5 c, 9 b–9 d och 22–26 §§, samt närmast före 23 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Denna lag gäller när en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land än Sverige utstationerar arbetstagare här i landet i samband med att arbetsgivaren tillhandahåller tjänster över gränserna.

Vid bedömandet av om en arbetsgivare är etablerad i ett annat land än Sverige ska de omständigheter som rör arbetsgivarens verksamhet i det andra landet och, vid behov, arbets-

¹ Jfr Europarådets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 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), i den ursprungliga lydelsen.

² Senaste lydelse 2001:65.

givarens verksamhet i Sverige beaktas.

Dessutom finns i 8 § bestämmelser om arbetsgivare som har sitt hemvist eller säte i Sverige och utstationerar arbetstagare till ett annat medlemsland inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz.

4 §

Med utstationerad arbetstagare avses varje arbetstagare som vanligen arbetar i ett annat land men som under en begränsad tid utför arbete enligt 3 § i Sverige.

Vid bedömandet av om en arbetstagare under en begränsad tid utför arbete i Sverige ska de omständigheter som kännetecknar arbetet och arbetstagarens situation beaktas.

4 a §

Med behörig myndighet avses en myndighet eller ett organ som har utsetts för att utföra uppgifter enligt Europarådets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster³ samt direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktivet 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

³ EGT L 18, 21.1.1997, s.1, Celex 31996L0071.

marknaden (IMI-förordningen)⁴.

5 c §

Arbets- och anställningsvillkor enligt ett kollektivavtal som har slutits mellan en svensk arbets- tagarorganisation och en sådan arbetsgivare som avses i 1 § får, för den tid under vilken en utstationering pågår eller har pågått, åberopas av den utstationerade arbetstagaren även om arbetstagaren inte är medlem i den avtals- slutande arbetstagarorganisationen.

Första stycket gäller under förutsättning att arbets- och anställningsvillkoren i kollektiv- avtalet utgör sådana villkor som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket.

Information

Information och samarbete mellan myndigheter

9 §⁵

Arbetsmiljöverket ska vara förbindelsekontor och tillhandahålla information om de arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga vid en utstationering i Sverige.

Arbetsmiljöverket ska även hjälpa till med information om sådana kollektivavtalsvillkor som kan komma att krävas med stöd av stridsåtgärder enligt 5 a eller 5 b § eller som annars kan komma att bli tillämpliga.

Arbetsmiljöverket ska samarbeta med motsvarande förbindelsekontor i andra länder inom EES och i Schweiz.

⁴ EUT L 159, 28.5.2014, s. 11, Celex 32014L0067.

⁵ Senaste lydelse 2012:857.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad informationen enligt första och andra stycket ska innehålla och hur informationen ska vara.

9 b §

Arbetsmiljöverket ska vara behörig myndighet vid bistånd enligt 9 d § och samarbeta med behöriga myndigheter i andra länder inom EES.

Regeringen får meddela föreskrifter om ytterligare behöriga myndigheter.

9 c §

En behörig myndighet i Sverige ska vid samarbete med behöriga myndigheter i andra länder inom EES använda det elektroniska informationssystemet för den inre marknaden enligt förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen)⁶.

9 d §

En behörig myndighet i Sverige ska på begäran av en behörig myndighet i ett annat land inom EES lämna bistånd till den

⁶ EGT L 316, 14.11.2012, s.1, Celex 32012R1024.

myndigheten.

En behörig myndighet i Sverige får begära att en behörig myndighet i ett annat land inom EES lämnar bistånd när det kan underlätta handläggningen av ett ärende.

Begäran om bistånd kan avse information samt utförande av kontroller, inspektioner och utredningar när det gäller utstationering av arbetstagare.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela forskrifter om samarbete mellan behöriga myndigheter.

Talans väckande

21 §⁷

Mål om tillämpningen av 5 § första eller tredje stycket samt 7 § handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. I dessa mål tillämpas

- 33 § semesterlagen (1977:480) om preskription,
- 23 § andra stycket föräldraledighetslagen (1995:584) om rättegången,
- 9 § lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning om preskription m.m., och
- 6 kap. 2–5, 8, 10 och 11 §§ diskrimineringslagen (2008:567) om bevisbörda, rätt att föra talan om preskription m.m.

Vid utstationering av uthyrda arbetstagare tillämpas även 16 § tredje och fjärde styckena lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare.

⁷ Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2013:351.

Talan får föras vid tingsrätten i ort där arbetstagaren är eller har varit utstationerad.

Det som sägs i denna paragraf gäller inte vid talan mot en arbetsgivare som har sin hemvist i ett land utanför EES och Schweiz.

22 §

Vid mål enligt 5 c § om tillämpningen av arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal gäller 21 § om talans väckande. I dessa mål tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet samt 33 § semesterlagen (1977:480) om preskription.

Skydd mot repressalier

23 §

En arbetsgivare enligt 1 §, som har sin hemvist i ett annat land inom EES eller Schweiz, får inte utsätta en utstationerad arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren väckt talan vid svensk domstol om arbets- och anställningsvillkor enligt

1. 5 §, eller

2. kollektivavtal under förutsättning att arbets- och anställningsvillkoren i kollektivavtalet utgör sådana villkor som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket.

24 §

En arbetsgivare som bryter mot 23 § ska betala skadestånd till den utstationerade arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som repressalien innebär. Om det är skäligt kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

25 §

Vid mål om skadestånd enligt 24 § gäller 21 § om talans väckande. I dessa mål tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet om preskription.

26 §

Om den som anser sig av arbetsgivaren ha blivit utsatt för repressalier som strider mot 23 § visar omständigheter som ger anledning att anta att så är fallet, är det arbetsgivaren som ska visa att sådana repressalier inte har vidtagits.

-
1. Denna lag träder i kraft den 18 juni 2016.
 2. Pågår utstationering vid ikraftträdandet ska 5 c § tillämpas för den tid utstationeringen pågår därefter.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare;

Härigenom föreskrivs⁸ i fråga om förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare

dels att rubriken till förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare, och 1 §, ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas fyra nya paragrafer, 2 a–2 c och 7 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

**Förordning (2013:352) om
anmälningsskyldighet vid
utstationering av arbetstagare**

Bestämmelser om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare finns i 10–20 §§ lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

Föreslagen lydelse

**Förordning (2013:352) om
utstationering av arbetstagare**

1 §

Bestämmelser om *information, samarbete och* anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare finns i 9 och 9 b–20 §§ lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

2 a §

Arbetsmiljöverket ska vid tillhandahållandet av den information som följer av 9 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, tillämpa artiklarna 5.1, 5.2 och 5.5 i Europarådets

⁸ Jfr Europarådets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 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), i den ursprungliga lydelsen.

och rådets direktiv av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktivet 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)⁹, i den ursprungliga lydelsen.

2 b §

Arbetsmiljöverket ska på begäran av en behörig myndighet i ett annat land inom EES lämna information till den myndigheten inom följande tidsfrister.

I brådskande fall som kräver registerkontroll så snabbt som möjligt och senast två arbetsdagar efter det att förfrågan kom in.

För andra förfrågningar senast 25 arbetsdagar efter det att förfrågan kom in om inte behöriga myndigheter enats om kortare tidsfrist.

2 c §

Om Arbetsmiljöverket har svårt att besvara en begäran om information eller att genomföra kontroller, inspektioner eller utredningar ska Arbetsmiljöverket utan dröjsmål underrätta den behöriga myndigheten som begärt informationen i syfte att finna en lösning.

⁹ EUT L 159, 28.5.2014, s. 11, Celex 32014L0067.

Arbetsmiljöverket ska, om det föreligger omständigheter som tyder på oegentligheter, på eget initiativ och utan onödigt dröjsmål överlämna all relevant information till en behörig myndighet i den berörda medlemsstaten.

7 §

Arbetsmiljöverket ska tillhandahålla information om bestämmelserna om anmälningsskyldighet i 10–20 §§ lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

Informationen ska göras allmänt tillgänglig på en enda nationell webbplats på de språk som är mest relevanta och som Arbetsmiljöverket beslutar.

Denna förordning träder i kraft den 18 juni 2016.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket;

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹⁰

Arbetsmiljöverket har särskilt till uppgift att

1. ha tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen,
2. ha tillsyn över arbetsmiljön enligt tobakslagstiftningen,
3. ha tillsyn över att miljölagstiftningen följs i den utsträckning som anges i miljötillsynsförordningen (2011:13),
4. meddela föreskrifter och allmänna råd med stöd av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen,
5. meddela föreskrifter och allmänna råd i den utsträckning som följer av förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer och förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel,
6. avgöra ärenden enligt lagen (1963:115) om förlängd semester för vissa arbetstagare med radiologiskt arbete,
7. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken,
8. ansvara för ett informationssystem om arbetsskador där skillnader i arbetsskador mellan kvinnor och män särskilt ska belysas,
9. följa utvecklingen på arbetsmiljöområdet samt ta de initiativ som denna ger anledning till,
10. utarbeta och sprida information inom arbetsmiljöområdet,
11. i samverkan med berörda myndigheter och organisationer följa och främja företagshälsovårdens utveckling, *och*
11. i samverkan med berörda myndigheter och organisationer följa och främja företagshälsovårdens utveckling,

¹⁰ Senaste lydelse 2014:426.

12. främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på Arbetsmiljöområdet.

12. främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på Arbetsmiljöområdet, och

13. ha tillsyn över, informera, samarbeta och ansvara för ett system om anmälningsskyldighet i den utsträckning som följer av lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare och förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare.

Denna förordning träder i kraft den 18 juni 2016.

1.4 Förslag till lag om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter;

Härigenom föreskrivs¹¹ följande.

Inledande bestämmelse och tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller för ömsesidigt bistånd med indrivning m.m. av administrativa avgifter, inbegripet avgifter, tilläggsavgifter och viten, för bristande efterlevnad av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster¹² eller Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 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)¹³, vilka ålagts av behöriga myndigheter eller bekräftats av administrativa eller rättsliga organ eller, i förekommande fall, följer av utslag från arbetsrättsliga tvistlösningsorgan.

Lagen gäller inte för verkställigheten av sanktioner som omfattas av tillämpningsområdet för rådets rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff¹⁴, rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område¹⁵, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område¹⁶ eller rådets

¹¹ Jfr Europarådets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 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), i den ursprungliga lydelsen.

¹² EGT L 18, 21.1.1997, s.1, Celex 31996L0071.

¹³ EUT L 159, 28.5.2014, s. 11, Celex 32014L0067.

¹⁴ EUT L 76, 22.3.2005, s. 16, Celex 32005F0214.

¹⁵ EGT L 12, 16.1.2001, s. 1, Celex 32000R0044.

¹⁶ EUT L 351, 20.12.2012, s. 1, Celex 32012R1215.

beslut 2006/325/EG av den 27 april 2006 om ingående av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Danmark om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område¹⁷.

Behörig myndighet

2 § Kronofogdemyndigheten är behörig myndighet vid bistånd enligt denna lag.

Bistånd på begäran av en behörig myndighet i en annan medlemsstat

3 § Kronofogdemyndigheten ska på begäran av en behörig myndighet i en annan medlemsstat

1. lämna upplysningar som kan vara av betydelse för den andra myndigheten vid indrivning av administrativa sanktionsavgifter eller delgivning av handlingar som rör sådana avgifter,

2. utan krav på några vidare formaliteter

a) driva in administrativa sanktionsavgifter som behöriga myndigheter har påfört i enlighet med lagstiftning och förfaranden i den sökande medlemsstaten eller som administrativa eller rättsliga organ eller arbetsdomstolar har bekräftat och som kan verkställas i den andra medlemsstaten och inte längre kan överklagas, och

b) delge ett beslut om sådana sanktionsavgifter eller andra handlingar som är relevanta med avseende på indrivningen av sådana sanktionsavgifter, inbegripet en dom eller ett slutligt beslut som kan läggas till grund för verkställighet.

Delgivning på begäran av en annan medlemsstat sker enligt delgivningslagen (2010:1932).

Bestämmelser om indrivning i Sverige finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. Verkställighet enligt utskönningsbalken får äga rum på grund av den handling som medger verkställighet i den andra medlemsstaten.

¹⁷ EUT L 120, 5.5.2006, s. 22, Celex 32006D0325, ändrat genom rådets beslut 2009/942/EG.

Begäran om bistånd i en annan medlemsstat

4 § Kronofogdemyndigheten får, av en behörig myndighet i en annan medlemsstat, begära upplysningar som kan vara av betydelse vid indrivning av administrativa sanktionsavgifter eller delgivning av handlingar som rör sådana avgifter. Kronofogdemyndigheten får av en sådan myndighet också begära bistånd för indrivning av en administrativ sanktionsavgift eller delgivning av ett beslut om en sådan sanktionsavgift eller andra handlingar som är relevanta för indrivningen av en sådan avgift, om Kronofogdemyndigheten inte själv kan driva in fordringen eller delge handlingen.

Kronofogdemyndigheten får inte begära bistånd för indrivning så länge sanktionsavgiften, de bakomliggande fordringarna eller den handling som ligger till grund för verkställighet är föremål för bestridande eller överklagande.

Delgivning av ett beslut om administrativa sanktionsavgifter som har ägt rum i en annan medlemsstat i enlighet med dess lagar, andra författningar och administrativ praxis, ska anses ha samma verkan som om delgivningen hade ägt rum här.

Vägransgrunder

5 § Kronofogdemyndigheten får vägra att verkställa

1. en begäran om indrivning eller delgivning om begäran är ofullständig eller uppenbarligen inte motsvarar det bakomliggande beslutet,

2. en begäran om indrivning om

a) det framgår av myndighetens utredning att de kostnader eller resurser som beräknas krävas för att driva in sanktionsavgifterna inte står i proportion till det belopp som ska drivas in eller indrivningen skulle ge upphov till betydande svårigheter,

b) de sammanlagda sanktionsavgifterna understiger 350 euro, eller

c) grundläggande rättigheter och friheter för svarande samt rättsprinciper som gäller för dem enligt Sveriges grundlag inte har respekterats.

Uppskjutande av förfarandet

6 § Om de administrativa sanktionsavgifterna eller den bakomliggande fordran under indrivnings- eller delgivningsförfarandets gång bestrids eller överklagas i den andra medlemsstaten av berörd tjänsteleverantör eller en berörd part ska Kronofogdemyndigheten skjuta upp verkställigheten i avvaktan på beslut av en behörig instans i den andra medlemsstaten.

Valuta m.m.

7 § Kronofogdemyndigheten ska så snart en begäran som avses i 3 § första stycket 2 a) har tagits emot räkna om sanktionsavgiften till svenska kronor enligt den växelkurs som har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning för den dag då sanktionsavgiften påfördes.

Belopp som har drivits in här i ett ärende enligt denna lag tillfaller staten.

Förbud mot överklagande m.m.

8 § Kronofogdemyndighetens beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Ytterligare föreskrifter

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om Kronofogdemyndighetens uppgifter enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 18 juni 2016.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fördringar m.m.;

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska införas en ny paragraf, 7 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 b §

Bestämmelser om uppskjutande av förfarandet vid sådant bistånd som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 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)¹⁸ finns i 6 § lagen (2016:000) om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter.

Denna lag träder i kraft den 18 juni 2016.

¹⁸ EUT L 159, 28.5.2014, s. 11, Celex 32014L0067.

1.6 Förslag till förordning om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter;

Härigenom föreskrivs¹⁹ följande.

Tillämpningsområde m.m.

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter som ansluter till lagen (2016:000) om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter.

2 § Det ömsesidiga biståndet enligt lagen (2016:000) om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter ska genomföras genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI), som inrättats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 av den 25 oktober 2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen)²⁰.

Bistånd på begäran av en behörig myndighet i en annan medlemsstat

3 § Om en begäran om bistånd från en behörig myndighet i en annan medlemsstat inte uppfyller de krav som anges i 6–8 §, ska Kronofogdemyndigheten anmoda den sökande myndigheten att avhjälpa bristen inom viss tid. Avhjälps inte bristen ska Kronofogdemyndigheten avslå begäran. Ett avslag utgör inte hinder mot att en ny ansökan görs i samma sak.

¹⁹ Jfr Europarådets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 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), i den ursprungliga lydelsen.

²⁰ EGT L 316, 14.11.2012, s. 1, Celex 32012R1024.

4 § Om Kronofogdemyndigheten har svårt att tillmötesgå en begäran om information ska myndigheten utan dröjsmål underrätta den sökande myndigheten. Den begärda informationen ska lämnas senast 25 arbetsdagar efter det att begäran inkommit.

Kronofogdemyndigheten ska så snart som möjligt underrätta den sökande myndigheten om

1. vilka indrivnings- och delgivningsåtgärder som vidtagits med anledning av en begäran om sådant bistånd och särskilt om datumet för delgivningen till adressaten,

2. om myndigheten avslår en begäran om indrivning eller om delgivning av ett beslut om en administrativ sanktionsavgift, grunden för avslaget.

5 § Om en berörd part gör gällande att preskription har inträtt eller på annat sätt bestrider sanktionsavgiften, de bakomliggande fordringarna eller den handling som ligger till grund för verkställighet ska Kronofogdemyndigheten upplysa den parten om att talan ska väckas vid behörig instans i den andra medlemsstaten och i enlighet med dess lagstiftning.

Begäran om bistånd i en annan medlemsstat

6 § En begäran om indrivning av administrativa sanktionsavgifter och delgivning av ett beslut om sådana sanktionsavgifter ska göras utan obehörigt dröjsmål i form av ett enhetligt instrument som upprättas genom IMI och innehålla åtminstone följande uppgifter:

1. Gälldenärens eller adressatens namn och, om den är känd, adress, samt andra relevanta upplysningar för att identifiera gälldenären.

2. En sammanfattning av fakta och omständigheter kring överträdelsen, dess art samt de relevanta tillämpliga bestämmelserna.

3. Namn, adress och övriga kontaktuppgifter för den behöriga myndighet som ansvarar för fastställandet av sanktionsavgifterna samt, om det rör sig om ett annat organ, för det behöriga organ som kan lämna ytterligare upplysningar om sanktionsavgifterna eller möjligheterna till bestridande.

7 § En begäran om delgivning av ett beslut ska, utöver vad som anges i 6 §, innehålla uppgift om ändamålet med och tidsfristen för delgivningen.

8 § En begäran om indrivning ska, utöver vad som anges i 6 §, innehålla uppgift om det datum då domen eller beslutet har blivit verkställbart eller slutligt, en beskrivning av sanktionsavgifternas slag och storlek, eventuella datum av relevans för verkställigheten, inbegripet om och i så fall hur beslutet eller domen delgetts den eller de svarande eller avkunnats i dennes eller dessas utelämnande, en bekräftelse från Kronofogdemyndigheten att sanktionsavgiften inte längre kan överklagas, samt den bakomliggande fordran som begäran gäller och dess olika delar.

Till begäran ska fogas exekutionstiteln och övriga relevanta upplysningar eller handlingar, även rättsliga sådana, som gäller den bakomliggande fordran.

9 § Om Kronofogdemyndigheten har begärt bistånd i en annan medlemsstat, ska myndigheten

1. så snart den får del av relevanta upplysningar i det mål som ligger till grund för en begäran om indrivning vidarebefordra dessa upplysningar till den andra myndigheten,

2. om fordran, den ursprungliga exekutionstiteln eller det enhetliga dokumentet blir föremål för om- eller överprövning, underrätta den andra myndigheten om vad om- eller överprövningen avser, och

3. omedelbart underrätta den andra myndigheten om en ändring eller återkallelse av en begäran om indrivning och skälen för ändringen eller återkallelsen.

Bemyndigande

10 § Kronofogdemyndigheten får meddela

1. ytterligare föreskrifter om verkställighet av lagen (2016:000) om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter, och

2. föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 18 juni 2016.

1.7 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981);

Härigenom föreskrivs²¹ att 1 kap. 2 § utsökningsförordningen (1981:981) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 2 §²²

Som allmänna mål handläggs, utöver mål om uttagande av böter, viten, skatter, tullar samt avgifter och liknande medel som tillkommer staten och som får utsökas utan föregående dom, mål om uttagande av

1. belopp som har förklarats förverkat eller som någon har ålagts att betala som annan särskild rättsverkan av brott,

2. belopp som i ett mål eller ärende vid domstol eller annars i samband med en rättegång har utgått av allmänna medel och som enligt domstolens beslut ska återbetalas,

3. sådan kostnad för rättshjälp som part eller någon annan har ålagts att ersätta staten enligt rättshjälplagen (1996:1619),

4. vad som ska betalas enligt beslut som avses i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd,

5. byggsanktionsavgifter enligt 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900),

6. belopp som domstol har dömt någon att betala till staten eller belopp som någon enligt lag har rätt att återkräva av någon annan, om enligt särskild föreskrift indrivning av beloppet får ske enligt bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.,

²¹ Jfr Europarådets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 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), i den ursprungliga lydelsen.

²² Senaste lydelse 2011:1547.

7. utländsk skatt eller avgift enligt lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen och lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden,

7. utländsk skatt eller avgift enligt lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen och lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden *samt utländsk administrativ avgift enligt lagen (2016:000) om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter,*

8. avgifter enligt förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar,

9. avgifter enligt förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel,

10. fordran mot en aktieägare, styrelseledamot eller verkställande direktör i ett aktiebolag på grund av punkt 5 av övergångsbestämmelserna till lagen (1994:802) om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385) och fordran mot en övertagare på grund av 17 § lagen (1996:761) om inkomstskatteregler m.m. med anledning av ändrade bestämmelser om aktiekapitalets storlek, om fordringen mot bolaget drivs in som allmänt mål,

11. avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och förordningen (1998:903) om avgifter för prövning enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning samt avgifter enligt föreskrifter som en kommun meddelat med stöd av sistnämnda förordning eller med stöd av 27 kap. miljöbalken,

12. upphandlingsskadeavgift enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Denna förordning träder i kraft den 18 juni 2016.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

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), förkortat tillämpningsdirektivet. Tillämpningsdirektivet ska ha genomförts i svensk rätt senast den 18 juni 2016.

Regeringen beslutade den 5 juni 2014 att en särskild utredare ska föreslå hur tillämpningsdirektivet ska genomföras i svensk rätt (dir. 2014:81). 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 arbetstagare,
- förbättrad tillgång till information,
- administrativt samarbete mellan myndigheter,
- nationella kontrollåtgärder,
- inspektioner och annan bevakning,
- underlättande av klagomål, och
- gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter.

För att genomföra tillämpningsdirektivet i svensk rätt har utredningen bedömt att det ingår i uppdraget att också lämna förslag på förordningsändringar.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om nya utstationeringsregler (A 2014:04). Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2015. Uppdraget omfattade inte genomförande av tillämpningsdirektivet i de delar som rör tillgång till information om kollektivavtalsvillkor (artikel 5.4) och entreprenörsansvar (artikel 12). Förslag i dessa delar skulle istället tas fram av Utstationeringskommittén enligt ett utvidgat tilläggsuppdrag (dir. 2014:82).

Regeringen beslutade den 27 november 2014 att ge utredningen ett utvidgat uppdrag som innebär att utredningen också ska lämna de författningsförslag som behövs för att anpassa svensk rätt till tillämpningsdirektivet när det gäller

- förbättrad tillgång till information om kollektivavtalsvillkor och
- införande av ett entreprenörsansvar.

Enligt tilläggsdirektiven (dir. 2014:150) ska utredningen utvärdera den faktiska tillämpningen av bestämmelserna om Arbetsmiljöverkets uppgift att tillhandahålla information och arbetstagarorganisationernas skyldighet att lämna in kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket. Utredningen ska ha den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för sina överväganden och förslag. Enligt tilläggsdirektiven ska det ursprungliga uppdraget alltjämt redovisas senast den 28 februari 2015. Tilläggsuppdraget ska dock redovisas slutligt den 31 mars 2015.

Debatten kring utstationering har varit och är alltjämt intensiv, både i EU och internt i medlemsstaterna. Utstationering utgör en gränsöverskridande verksamhet som samtidigt aktualiserar många olika frågor; politiska, ekonomiska, sociala samt rättsliga frågor. Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, förkortat utstationeringsdirektivet, utgör dock tillsammans med tillämpningsdirektivet den yttre ramen för denna utredning. Den särskilda problematik som utstationering kan innebära vid frågor om t.ex. skatt, lagstadgad socialförsäkring och offentlig upphandling faller således i princip utanför utredningens uppdrag.

I betänkandet presenteras bedömningar och förslag som ”vi”, ”vår” eller ”utredningen”. Innebörden av detta är att utarbetandet av texterna har skett i samarbete mellan utredaren och sekreterarna, och efter synpunkter och förslag från experterna och referensgruppen. Ansvaret för texterna är dock enbart utredarens.

2.2 Utredningsarbetet

Under arbetets gång har utredningen vid ett antal möten samrått med företrädare för arbetsmarknadens parter; Svenskt Näringsliv, Företagarna, Arbetsgivarverket, SKL, LO, TCO och Saco. Utredningen har också samrått med Arbetsmiljöverket, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Transportstyrelsen och Kommerskollegium.

Enligt utredningens direktiv bör utredaren inhämta relevant information, särskilt om förhållandena i EU:s övriga medlemsstater och de nordiska länderna.

Utredaren och sekretariatet har därför den 1 december 2014 besökt Finland och träffat delar av den arbetsgrupp som arbetar med genomförandet av tillämpningsdirektivet där. I gruppen ingår bl.a. Arbets- och näringsministeriet, Social- och hälsovårdsministeriet, och Regionförvaltningsverken (ansvarsområde för arbetarskyddet). Utredningssekreteraren Susanna Ribrant har också den 13 november 2014 deltagit i Eurofound National Level Seminar ”Posted Workers: Rights, regulations och reality” i Vilnius.

2.3 Genomförande av direktiv enligt Lissabonfördraget

Tillämpningsdirektivet utgör unionsrätt som ska genomföras i nationell rätt. Det är respektive medlemsstat som väljer hur ett direktiv ska genomföras och som är ansvarig för att vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter.¹

¹ Artikel 291.1 FEUF.

Som huvudregel gäller att ett direktiv ska genomföras genom bindande regler för att skapa rättssäkerhet och förutsebarhet. Enligt EU-domstolen kräver införlivandet med nationell rätt av ett direktiv inte nödvändigtvis att dess bestämmelser återges formellt och ordagrant i en uttrycklig och specifik lagregel. Enligt EU-domstolen kan det, beroende på dess innehåll, vara tillräckligt att det finns en allmän rättslig ram som faktiskt garanterar att direktivet tillämpas fullt ut på ett sätt som är tillräckligt klart och precist så att, i de fall då direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda, de som berörs ges möjlighet att få kännedom om alla sina rättigheter, och i förekommande fall ges möjlighet att göra dem gällande vid nationella domstolar. När det gäller genomförande av rådets direktiv 93/104/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden, ansåg EU-domstolen följande. En medlemsstat kan inte anses uppfylla de skyldigheter som följer av direktivet om de lagar och andra författningar som antas enbart säkerställer delar av det skydd som direktivet ska ge alla arbetstagare som omfattas av dess tillämpningsområde, för det fall åtgärderna enbart berör de delar av arbetsmarknaden som regleras av kollektivavtal. För att garantera att ett direktiv tillämpas fullt ut ska medlemsstaterna inte bara i lag utan också i praktiken föreskriva en exakt rättslig ram inom det berörda området.²

Kommissionen kan öppna ett överträdelseärende mot en medlemsstat för det fall den anser att genomförandeåtgärder inte har vidtagits inom den tidsfrist som anges i direktivet. Så kan ske om kommissionen anser att medlemsstaten tolkat direktivet felaktigt, att genomförandet inte är fullständigt eller att direktivet tillämpas felaktigt. Genom Lissabonfördraget har kraven på genomförande skärpts. Fördraget innebär att kommissionen kort efter att direktivets genomförandetid har löpt ut kan initiera en process om ekonomiska sanktioner mot medlemsstater som inte har genomfört direktivet inom den angivna tidsfristen. Sådana ekonomiska sanktioner är avsedda att vara kännbara.³ Medlemsstaterna kan vidare vara skyldiga att redogöra för hur direktivet genomförts genom s.k. förklarande dokument, såsom t.ex. jämförelsetabeller. Enligt en

² Se mål C-287/04, dom den 26 maj 2005, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Sverige.

³ Se t.ex. mål C-270/11, dom den 30 maj 2013, Europeiska kommissionen mot Konungariket Sverige.

politisk överenskommelse⁴ som antogs 2011 förpliktar kommissionen sig att i samband med att en enskild rättsakt presenteras förklara varför det får anses nödvändigt och proportionerligt att begära att medlemsstaterna lämnar in en särskild redogörelse för hur rättsakten närmare genomförts. Om kommissionen motiverat behovet av sådana redogörelser åtar sig medlemsstaterna att utarbeta sådana redogörelser.

2.4 Betänkandets disposition

I kapitel 3 finns ett inledande avsnitt om utstationering och i kapitel 4 beskrivs gällande rätt i korthet i fråga om utstationering. I kapitel 5 behandlas frågan om definitionen av utstationering – artikel 4. I kapitel 6 behandlas förbättrad tillgång till information – artikel 5. Därefter behandlas i kapitel 7 administrativt samarbete mellan myndigheter genom IMI – artiklarna 6, 7 och 21. I kapitel 8 beskrivs administrativa krav och kontrollåtgärder – artikel 9, och i kapitel 9 beskrivs inspektioner – artikel 10. Därefter följer i kapitel 10 försvar av rättigheter, underlättande av klagomål och efterhandsutbetalningar – artikel 11. I kapitel 11 beskrivs gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter – kapitel VI. Utredningens överväganden, förslag och konsekvenser behandlas i anslutning till respektive kapitel. I kapitel 12 finns dessutom en allmän konsekvensbeskrivning. Avslutningsvis lämnas en författningskommentar i kapitel 13.

I betänkandet används förkortningarna utstationeringsdirektivet för att ange direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster. Vidare används förkortningen IMI-förordningen om förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden.

Utredningens överväganden beträffande förbättrad tillgång till information om kollektivavtalsvillkor och införande av ett entreprenörsansvar kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande. Dessa frågor redovisas den 31 mars 2015.

⁴ Gemensam politisk förklaring från medlemsstaterna och kommissionen om förklarande dokument, 17 december 2011, 2011/C 369/02.

3 Utstationering

3.1 Friheten att tillhandahålla tjänster enligt de grundläggande fördragen

Den inre marknaden utgör alltså kärnan i det europarättsliga samarbetet inom EU. Redan i Romfördraget, Fördraget om upprättande av Europeiska Ekonomiska gemenskapen (FEG), som trädde i kraft den 1 januari 1958, reglerades den inre marknaden med fri rörlighet över gränserna för varor, tjänster, arbetstagare och kapital. I Romfördraget reglerades också tullunionen. Det ursprungliga samarbetet ägde rum inom ramen för Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG). Maastrichtfördraget trädde i kraft 1993, varigenom medlemsstaterna upprättade Europeiska unionen (EU) och som innebar ett fördjupat samarbete inom ramen för Europeiska monetära unionen (EMU) men också samarbete inom nya områden, bl.a. utrikes- och säkerhetspolitik och samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 och innebar tillkomsten av två nya fördrag; Fördraget om Europeiska unionen (FEU) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Den inre marknaden omfattar medlemsstaterna och är ett område utan gränser där det råder fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital (artikel 26 i FEUF). Utöver dessa fyra friheter tillkommer också etableringsrätten, d.v.s. rätten att etablera ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat. Etableringsfriheten regleras i artiklarna 49–55 i FEUF (tidigare artikel 43–48 och 294 i FEG).

I artiklarna 56–62 i FEUF (tidigare artikel 49–55 i FEG) regleras den fria rörligheten för tjänster. Denna frihet innebär både en rätt att tillhandahålla och att motta en tjänst. Friheten att tillhandahålla tjänster är formulerad på så sätt att inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjuds beträffande med-

borgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten.

I Lissabonfördraget används begreppen ”social marknadsekonomi” och ”nationell identitet”. Enligt artikel 3.3 i FEU ska unionen upprätta en inre marknad och verka för en hållbar utveckling i Europa som bl.a. bygger på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas. Enligt artikel 4.2 i FEU ska unionen respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen och deras nationella identitet som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. En annan viktig förändring som skett till följd av Lissabonfördraget är att unionens stadga om de grundläggande rättigheterna numera har samma rättsliga status som unionens fördrag.

3.2 Utstationeringsdirektivet i korthet

Den fria rörligheten för tjänster innebär att ett företag har rätt att använda sin egen arbetskraft för att utföra tjänster i en annan medlemsstat. Utstationeringsdirektivet 96/71/EG antogs den 16 december 1996. Det ursprungliga förslaget till direktiv hade lagts fram av kommissionen redan år 1991 efter EU-domstolens avgörande i målet *Rush Portuguesa*¹. I det målet hade EU-domstolen uttalat att gemenskapsrätten inte hindrar att medlemsstaterna utsträcker sin lagstiftning eller kollektivavtal till att också gälla dem som arbetar tillfälligt inom medlemsstatens territorium. Utstationeringsdirektivet grundas på friheten att tillhandahålla tjänster och utgör en viktig del av den inre marknaden. I kommissionens motivering till förslaget anfördes att genomförandet av den inre marknaden skulle innebära att företag i ökad utsträckning skulle utföra entreprenader utomlands och att kommissionen befarade att det osäkra rättsläget skulle leda till osund konkurrens genom att företagen kunde pressa ner löner och försämra övriga arbetsvillkor. Förutsättningen för rättvis konkurrens var att vederbörlig respekt visades för arbetstagarnas rättigheter. För att motverka sådan osund konkurrens ansåg kommissionen att regler borde införas som innebär att värdstatens

¹ Mål C-113/89, *Rush Portuguesa* mot Office national d’immigration, ECR 1990, p. I-0147.

arbets- och anställningsvillkor ska tillämpas på arbetstagare som utstationerats.

Genom utstationeringsdirektivet har det fastställts att vissa arbets- och anställningsvillkor som gäller i värdstaten (den hårda kärnan) ska tillämpas när en arbetsgivare utstationerar arbetstagare till en annan medlemsstat. Direktivet innehåller emellertid inte de materiella bestämmelser som ska gälla inom den hårda kärnan eftersom innehållet i de bestämmelserna varierar mellan medlemsstaterna. Utstationeringsdirektivet syftar inte heller till att harmonisera innehållet i medlemsstaternas materiella bestämmelser inom den hårda kärnan. Det sagda innebär att ett utländskt företag som utstationerar arbetstagare till Sverige ska följa de svenska bestämmelser som korresponderar med de områden som ingår i den hårda kärnan. Det är således endast vissa svenska regler som ska gälla för de utstationerade arbetstagarna under den tid när de arbetar här. I avsnitt 4.3 finns en närmare redogörelse för utstationeringsdirektivet.

3.3 Utstationeringens utmaningar

Friheten att tillhandahålla tjänster och utstationeringsdirektivet innebär stora möjligheter för personer och företag att röra sig över gränserna och på olika sätt delta i det ekonomiska livet i en annan medlemsstat. Samtidigt medför det utmaningar för medlemsstater och dess myndigheter och för arbetsmarknadens parter. En del utmaningar beror på att medlemsstaterna har olika arbetsmarknads-system medan andra utmaningar är gemensamma för de flesta medlemsstater. En förutsättning för att utstationeringsdirektivet ska tillämpas korrekt är att en rättslig bedömning sker av de aktörer som uppträder i en medlemsstat. I ett större infrastrukturprojekt kan det, utöver utstationerade arbetstagare, också finnas personer som är egenföretagare eller personer som har anställts av ett utländskt företag som har etablerat sig här. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet gäller olika regler i fråga om arbets- och anställningsvillkor, rätten att vidta stridsåtgärder, skatt och socialförsäkring.

Vid utstationering försvagas ett företags eller en persons anknytning till en särskild medlemsstat. En förutsättning för att myndigheter i olika medlemsstater ska kunna fullgöra sin kontroll och

övervakning vid utstationering är därför att myndigheterna samarbetar och överför information till varandra. Inspektioner i en medlemsstat kan behöva ske i samråd mellan flera medlemsstater och sanktionsavgifter som beslutats i en medlemsstat måste kunna drivas in i en annan medlemsstat. Även på individnivå är utstationeringen förenad med utmaningar. För att en utstationerad arbetstagare ska kunna göra sina rättigheter gällande t.ex. i fråga om lön måste det vara tydligt vilken lön han eller hon har rätt till. Arbetstagaren måste också ha en reell möjlighet att utkräva sin lön t.ex. genom att väcka talan i domstol. Den företagare som överväger att utstationera arbetstagare till en annan medlemsstat har i regel önskemål om att de på förhand ska kunna beräkna sina kostnader för de arbetstagare som utstationeras.

Tillämpningsdirektivet adresserar dessa utmaningar och syftar till att genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av utstationeringsdirektivet förbättras och blir mer enhetligt genom att man skapar en gemensam allmän ram med ändamålsenliga bestämmelser och bl.a. för att förhindra att bestämmelserna kringgås eller missbrukas. Tillämpningsdirektivet avser att både garantera att utstationerade arbetstagares rättigheter skyddas och undanröja onödiga hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.

3.4 Lavalmålet

I det s.k. Lavalmålet² stod utstationeringsdirektivet och fördragets bestämmelser om fri rörlighet för tjänster i centrum för EU-domstolens tolkning. Målet, som bl.a. handlade om rätten att vidta fackliga stridsåtgärder mot en utstationerande arbetsgivare i syfte att träffa ett svenskt kollektivavtal (Byggnadsavtalet), och de villkor som fanns i Byggnadsavtalet, kom att få stor betydelse i den fortsatta debatten kring utstationeringsdirektivet och för den svenska arbetsrätten. I det följande redogörs för målet i korthet.

Det svenska bolaget L&P Baltic Bygg AB (Baltic) hade fått uppdraget att bygga en skola för Vaxholms stad. Under perioden maj till december 2004 utstationerade det lettiska bolaget Laval un

² Mål C-341/05, Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, och Svenska Elektrikerförbundet, REG 2007 I-11767.

Partneri Ltd (Laval) arbetstagare till Sverige. Arbetstagarna uthyrdes av Laval till Baltic. Laval hade slutit ett kollektivavtal med det lettiska byggnadsarbetareförbundet i september 2004 respektive oktober 2004 men var inte bundet av kollektivavtal i förhållande till Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads), Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan (Byggettan) eller Svenska Elektrikerförbundet (Elektrikerna). Ingen av dessa organisationer hade någon medlem som var anställd av Laval men flera av de lettiska arbetstagarna var medlemmar i det lettiska byggnadsarbetareförbundet.

Byggettan inledde förhandlingar med Laval och Baltic om att Laval skulle ansluta sig till byggnadsavtalet avseende byggnadsarbetarna i Vaxholm och att bolaget skulle garantera att arbetstagarna fick lön med visst belopp per timme. I annat fall skulle Byggettan omedelbart vidta stridsåtgärder. I november 2004 trädde en blockad av byggarbetsplatsen i Vaxholm i kraft. Blockaden innebar att varuleveranser till arbetsplatsen hindrades, strejkvaktkedjor upprättades och de lettiska arbetstagarna och fordon nekades tillträde till platsen. I december 2004 vidtog Elektrikerna sympatiåtgärder vilka innebar att alla svenska företag som var medlemmar i arbetsgivarorganisationen Elektriska installatörsorganisationen förhindrades att tillhandahålla Laval tjänster. Laval väckte talan mot Byggnads, Byggettan och Elektrikerna vid Arbetsdomstolen och yrkade att domstolen genom interimistiskt beslut skulle förklara att stridsåtgärderna var olovliga och skulle hävas samt yrkade skadestånd. Arbetstagarparterna bestred Lavals yrkande om interimistiskt förordnande. I beslut den 22 december 2004 avlog Arbetsdomstolen bolagets yrkande om interimistiskt förordnande. I januari 2005 varslade andra fackförbund om sympatiåtgärder i form av blockad av samtliga byggarbetsplatser i Sverige där Laval bedrev verksamhet, vilket innebar att Laval inte kunde bedriva någon verksamhet i Sverige.

Vaxholms stad krävde i februari 2005 att kontraktet med Baltic skulle hävas och bolaget försattes i konkurs under våren 2005. Arbetsdomstolen beslutade i april 2005 att förklara målet vilande och begära förhandsavgörande av EU-domstolen i enlighet med artikel 234 i FEG (nuvarande artikel 267 i FEUF).³

³ AD 2005 nr 49.

Den första frågan i Laval-målet var om fördraget och utstationeringsdirektivet 96/71/EG utgjorde hinder mot att en facklig organisation i en medlemsstat ges möjlighet att vidta stridsåtgärder för att förmå en utländsk arbetsgivare som utstationerat arbetstagare i Sverige att inleda förhandlingar om lön och att ansluta sig till ett kollektivavtal som innehåller förmånligare villkor än de som följer av de relevanta lagreglerna och som dessutom innehåller villkor på områden som inte omfattas av artikel 3 i direktivet, dvs. områden utanför den hårda kärnan.

EU-domstolen konstaterade i denna fråga bl.a. att Sverige valt att genom lag reglera samtliga de områden som anges i direktivet, dock med undantag för minimilön. Domstolen uttalade vidare att direktivet inte har till syfte att harmonisera systemen för fastställande av villkoren i medlemsstaterna och att andra system än de som anges i artikel 3.8 i direktivet är tillåtna under förutsättning att ett sådant system inte utgör ett hinder för den fria rörligheten för tjänster. Enligt EU-domstolen fanns det inte en på direktivet baserad skyldighet för ett tjänsteföretag från en annan medlemsstat att tillämpa sådana löner som var aktuella i målet eftersom Sverige, när det gäller minimilön, inte hade använt sig av någon av de metoder som anges i direktivet. EU-domstolen ansåg inte att de löner som Byggnads ville få Laval att tillämpa kunde anses utgöra minimilön i direktivets mening. Enligt EU-domstolen kunde det inte med stöd av direktivet krävas att den utstationerande arbetsgivaren ska förhandla från fall till fall, på arbetsplatsen och med beaktande av de anställdas kvalifikationer och arbetsuppgifter för att få vetskap om vilken lön arbetsgivaren ska betala till de utstationerade arbetstagarna.⁴ EU-domstolen bedömde att det svenska systemet med en rätt för fackliga organisationer att vidta stridsåtgärder kan göra att arbetsgivare som är etablerade i andra medlemsstater kan se sig tvingade att ansluta sig till byggnadsavtalet. Detta avtal innehöll villkor som låg utanför den hårda kärnan, men innehöll också villkor som låg inom den hårda kärnan men som var förmånligare än den svenska utstationeringslagen. En sådan rätt att vidta stridsåtgärder utgjorde enligt EU-domstolen en inskränkning i friheten

⁴ Mål C-341/05, Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, och Svenska Elektrikerförbundet, REG 2007 I-11767, punkt 70-71.

att tillhandahålla tjänster enligt artikel 49 i FEG (nuvarande artikel 56 i FEUF) eftersom sådana åtgärder, enligt EU-domstolen kan göra det mindre lockande och till och med försvåra för arbetsgivare som är etablerade i andra medlemsstater att utföra arbeten i Sverige. Även den omständigheten att sådana arbetsgivare kan se sig tvingade att förhandla med de fackliga organisationerna på plats för att få veta vilken minimilön som ska betalas i enlighet med byggnadsavtalet utgjorde enligt EU-domstolen en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 49 i FEG (nuvarande artikel 56 i FEUF).⁵ EU-domstolen bedömde vidare att de stridsåtgärder som var aktuella i målet inte kunde anses vara motiverade utifrån ett syfte med allmänintresse. Stridsåtgärderna syftade enligt EU-domstolen till att förmå en utstationerande arbetsgivare att genomföra löneförhandlingar i ett nationellt sammanhang som kännetecknades av att det inte fanns några bestämmelser som är tillräckligt preciserade och tillgängliga. I praktiken får det inte bli omöjligt eller orimligt svårt att få kännedom om de skyldigheter i fråga om minimilön som åligger en utstationerande arbetsgivare.⁶

Domstolens svar på den första frågan var att i en medlemsstat där det finns lagregler om arbets- och anställningsvillkor på de områden som ingår i den hårda kärnan, utom på området för minimilön, utgör artikel 49 i FEG (nuvarande artikel 56 i FEUF) och artikel 3 i utstationeringsdirektivet hinder för att en facklig organisation ges möjlighet att vidta stridsåtgärder för att försöka förmå en utstationerande arbetsgivare att inleda förhandlingar med den fackliga organisationen om den lön som de utstationerade arbetstagarna ska få och att ansluta sig till ett kollektivavtal som på vissa områden innehåller villkor som är förmånligare än de som följer av de relevanta lagreglerna medan andra villkor avser områden som inte anges i artikel 3 i direktivet.

Den andra frågan i Laval-målet var om artiklarna 49 och 50 i FEG (nuvarande artiklarna 56 och 57 i FEUF) om fri rörlighet för tjänster utgjorde hinder för att tillämpa lex Britannia i lagen (1976:580) om

⁵ Mål C-341/05, *Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, och Svenska Elektrikerförbundet, REG 2007 I-11767, punkt 99.

⁶ Mål C-341/05, *Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, och Svenska Elektrikerförbundet, REG 2007 I-11767, punkt 110.

medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen). Domstolens svar på denna fråga var att de nämnda artiklarna i fördraget utgjorde hinder mot att tillämpa lex Britannia. Domstolen anförde i denna del att regler enligt vilka (med avvikelse från vad som gäller för svenska arbetsgivare) hänsyn inte tas till kollektivavtal, oavsett innehållet i detta avtal, som en arbetsgivare som är etablerad i en annan medlemsstat redan är bunden av i ursprungsstaten, är diskriminerande och att sådan diskriminering inte i detta fall kunde motiveras av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.⁷

3.5 Debatten efter Laval

Avgörandet i bl.a. Laval-målet⁸ väckte en intensiv debatt med bl.a. följande frågor: Hur gör man en lämplig avvägning mellan de fackliga organisationernas rätt att vidta kollektiva åtgärder och friheten att tillhandahålla tjänster? Vad ingår i den hårda kärnan? Hur ska t.ex. begreppen minimilön och ordre public i utstationeringsdirektivet tolkas?⁹ Frågan om balansen mellan de ekonomiska friheterna och arbetstagares rättigheter behandlades senare i professor Mario Montis rapport om en ny strategi för den inre marknaden från 2010.¹⁰

Europeiska fackliga organisationer och vissa politiska grupper i Europaparlamentet anser att EU-domstolens ställningstaganden i bl.a. Laval-målet försämrar den sociala tryggheten och leder till social dumpning. Mot denna bakgrund har framförts att lagstiftningen bör ändras på så sätt att utstationeringsdirektivet 96/71/EG ses över så att likalöneprincipen nämns och att värdmedlemsstaten

⁷ Mål C-431/05, Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, och Svenska Elektrikerförbundet, REG 2007 I-11767, punkt 116–119.

⁸ Jfr också mål C-438/05, International Transport Workers' Federation och Finnish Seamen's Union mot Viking Line ABP och OÜ Viking Line Eesti, REG 2007 I-10779, mål C-346/06, Dirk Rüffert mot Land Niedersachsen, REG 2008 I-01989, mål C-319/06, Europeiska kommissionen mot Storhertigdömet Luxemburg, REG 2008 I-04323.

⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om genomförande av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, 21 mars 2012, COM(2012)131 final s. 4. Jfr också mål E-2/11, STX Norway Offshore AS m.fl. mot Norge, EFTA Ct. Rep 2012 p. 4, mål E-12/10, Eftas övervakningsorgan mot Island, EFTA Ct. Rep 2011 p. 117, samt mål C-396/13, Sähköalojen ammattiliitto ry mot Elektrobudowa Spółka Akcyjna, dom den 12 februari 2015.

¹⁰ En ny strategi för den inre marknaden, I ekonomins och samhällets tjänst för Europa, Rapport till Europeiska kommissionens ordförande José Manuel Barroso av Mario Monti, 9 maj 2010.

får tillämpa mer gynnsamma villkor än de grundläggande arbets- och anställningsvillkoren i artikel 3.1 i direktivet. Vidare har framförts att det bör införas ett socialt protokoll i fördraget så att grundläggande sociala rättigheter ges företräde framför ekonomiska friheter. Andra berörda parter, såsom det europeiska industri- och arbetsgivarförbundet, anser inte att det är nödvändigt med en översyn av direktivet utan är istället positiva till de förtydliganden som gjorts i EU-domstolens domar.¹¹ I den svenska regeringens regeringsförklaring från den 3 oktober 2014 anges att regeringen kommer att påbörja ett arbete för att åstadkomma en ändring av EU:s fördrag som slår fast att den fria rörligheten för företag inte kan användas för att kringgå nationella lagar och kollektivavtal.

I debatten råder det vidare delade meningar om huruvida förändringarna i Lissabonfördraget innebär att rättsläget har förändrats på sådant sätt att utgången i Laval-målet skulle ha blivit annorlunda om målet hade avgjorts i dag.

3.6 Brister i genomförande och tillämpningen av utstationeringsdirektivet uppmärksammas

Bortsett från de frågor som väcktes i bl.a. Laval-målet har genomförandet och tillämpningen av utstationeringsdirektivet varit föremål för en fortlöpande granskning av kommissionen. Redan år 2003 utvärderade kommissionen medlemsstaternas genomförande och tillämpning av utstationeringsdirektivet och upprättade en rapport därom.¹² I rapporten uppmärksammades vissa brister och det konstaterades att direktivet inte genomförts eller tillämpas på ett korrekt sätt i vissa medlemsstater. Kommissionen antog år 2006 riktlinjer för att klargöra i vilken mån vissa nationella kontrollåtgärder kunde anses motiverade och proportionella med hänsyn till EU-rätten.¹³ År 2007 antogs ett meddelande i vilket det pekades

¹¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om genomförande av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, 21 mars 2012, COM(2012)131 final, s. 6.

¹² Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, Genomförandet av direktiv 96/71/EG i medlemsländerna, 25 juli 2003, KOM(2003)458 slutlig.

¹³ Meddelande från kommissionen, Vägledning för utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, 4 april 2006, KOM(2006)159 slutlig.

på flera brister ifråga om sätten att utföra kontroller, det administrativa samarbetet och tillgången till information.¹⁴ År 2008 antog kommissionen en rekommendation enligt vilken medlemsstaterna uppmanades att vidta åtgärder för att förbättra situationen för utstationerade arbetstagare. Det skulle ske genom ett ökat samarbete mellan de nationella myndigheterna, ett effektivare utbyte av information och god praxis mellan medlemsstaterna samt bättre tillgång till information.¹⁵ Vidare tillsattes en expertkommitté som fick i uppdrag att diskutera och klargöra problemen med genomförandet och tillämpningen av direktivet. Expertkommittén bestod av företrädare för medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter. I oktober 2008 antog Europaparlamentet en resolution där man uppmanade medlemsstaterna att se till att utstationeringsdirektivet 96/71/EG följs. I resolutionen uppmanades kommissionen att överväga en partiell översyn av direktivet efter en grundlig analys.¹⁶

I mars 2012 antog kommissionen dels ett förslag till en reglering av rätten att vidta fackliga stridsåtgärder; den s.k. Monti II-förordningen¹⁷ samt ett förslag om ett tillämpningsdirektiv till utstationeringsdirektivet. I december 2013 nåddes en politisk inriktning beträffande förslaget till tillämpningsdirektiv och det slutliga direktivet antogs den 15 maj 2014. I avsnitt 4.5 redogörs närmare för tillämpningsdirektivet.

3.7 Lex Laval

Utstationeringsdirektivet genomfördes i Sverige genom lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen). Vid införandet av lagen bedömdes att villkor som var reglerade i kollektivavtal skulle lämnas utanför lagen eftersom sådana villkor

¹⁴ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, Utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster - att maximera fördelar och möjligheter och samtidigt värna om skyddet för arbetstagarna, 13 juni 2007, KOM(2007)304 slutlig.

¹⁵ Kommissionens rekommendation av den 31 mars 2008 om ökat administrativt samarbete vid utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, 2008/C 85/01.

¹⁶ Europaparlamentets resolution av den 22 oktober 2008 om de utmaningar som kollektivavtal möter inom EU (2008/2085(INI), punkterna 25 och 30.

¹⁷ Förslaget ådrog sig omfattande kritik och återtogs senare av kommissionen.

kunde genomdrivas av arbetstagarorganisationerna genom stridsåtgärder i enlighet med lex Britannia.¹⁸

Lex Britannia hade tillkommit som en följd av Arbetsdomstolens avgörande AD 1989 nr 120. I det målet fann Arbetsdomstolen att stridsåtgärder som vidtas av en arbetstagarorganisation är olovliga enligt 42 § första stycket medbestämmandelagen om de syftar till att tvinga fram ett undanröjande eller en ändring av ett bestående kollektivavtal mellan en arbetsgivare och en annan arbetstagarorganisation. Enligt Arbetsdomstolen gäller principen även när stridsåtgärden syftar till att undanröja eller ändra ett avtal mellan utländska parter för en utländsk arbetsplats och stridsåtgärder i sådant syfte är olovliga mellan avtalsparterna enligt den tillämpliga utländska lagen. Lagstiftningen i det andra landet måste dock överensstämma i stort med den svenska lagregleringen på området och får inte heller strida mot ordre public. Denna princip kom att kallas Britanniaprincipen. Med anledning av Arbetsdomstolens dom genomfördes ett antal ändringar i medbestämmandelagen som har kommit att kallas lex Britannia¹⁹. Syftet med ändringarna var att ge svenska arbetstagarorganisationer en möjlighet att i internationella förhållanden sluta kollektivavtal med villkor som motsvarar vad som normalt tillämpas i fråga om arbete som utförs i Sverige. På det sättet skulle otillbörlig lönekonkurrens kunna motverkas. Lex Britannia innebar bl.a. att förbudet i 42 § första stycket medbestämmandelagen mot att anordna eller understödja en olovlig stridsåtgärd inte gäller andra stridsåtgärder än sådana som vidtas med anledning av arbetsförhållanden som medbestämmandelagen är direkt tillämplig på. Medbestämmandelagens tillämpningsområde bestäms genom en helhetsbedömning av det aktuella arbetsförhållandets anknytning till Sverige. I bedömningen ska vägas in arbetsplatsens geografiska läge, parternas nationalitet och om arbetet är stadigvarande förlagt till Sverige. Syftet med lex Britannia var att Britanniaprincipen inte ska gälla för stridsåtgärder som vidtas mot arbetsförhållanden som har så liten anknytning till den svenska arbetsmarknaden att medbestämmandelagens bestämmelser inte är tillämpliga på dem.²⁰

¹⁸ Prop. 1998/99:90 s. 24 ff.

¹⁹ Prop. 1990/91:162.

²⁰ Prop. 1990/91:162 s. 8, jfr prop. 1975/76:105 Bilaga 1 s. 327.

Lex Britannia innebar vidare att ett kollektivavtal som är ogiltigt enligt utländsk rätt därför att det har tillkommit efter en stridsåtgärd trots allt ska vara giltigt i Sverige om stridsåtgärden var tillåten enligt medbestämmandelagen.

Lex Britannia medförde att det trots Britanniapincipen var möjligt för en svensk arbetstagarorganisation att vidta stridsåtgärder i syfte att tränga undan ett utländskt kollektivavtal till förmån för ett svenskt kollektivavtal. Lavaldomen innebar emellertid att lex Britannia inte längre kunde tillämpas i fråga om arbetstagare som utstationerats till Sverige från en annan medlemsstat inom EES.

Med anledning av EU-domstolens avgörande i Lavalmålet tillsatte regeringen en utredning om åtgärder med anledning av domen. Utredningen lämnade sina förslag i betänkandet SOU 2008:123, vilken åtföljdes av regeringens proposition 2009/10:48. Dessa lagändringar har kommit att kallas lex Laval.²¹

Enligt 5 a § utstationeringslagen får stridsåtgärder vidtas mot en arbetsgivare i syfte att få till stånd en reglering av villkoren för utstationerade arbetstagare genom kollektivavtal om de villkor som krävs

- motsvarar villkoren i ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen,
- bara avser minimilön eller andra minimivillkor inom den hårda kärnan, och
- är förmånligare för arbetstagarna än det som följer direkt av utstationeringslagen.

En sådan stridsåtgärd får dock inte vidtas om arbetsgivaren visar att arbetstagarna, när det gäller lön eller på de andra områdena inom den hårda kärnan, har villkor som i allt väsentligt är minst lika förmånliga som minimivillkoren i ett sådant centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen (bevisregeln).

Enligt 42 a § medbestämmandelagen utvidgades tillämpningsområdet för bestämmelserna i 42 § första stycket medbestäm-

²¹ SFS 2010:228–230.

mandelagen (Britanniapricipen) till att omfatta stridsåtgärder mot utstationerade arbetsgivare.

Enligt 41 c § medbestämmandelagen gäller att stridsåtgärder som vidtas i strid mot bestämmelserna i utstationeringslagen är olovliga och kan föranleda skadestånd.

Det finns en särskild bestämmelse i 5 b § utstationeringslagen som gäller utstationerade uthyrda arbetstagare. Den bestämmelsen infördes i utstationeringslagen i samband med att Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag genomfördes genom lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare. Enligt 5 b § utstationeringslagen är de villkor som får krävas inte begränsade till minimilön och minimivillkor utan kan avse alla villkor inom den hårda kärnan. Enligt bevisregeln ska arbetsgivaren visa att villkoren, inte bara minimivillkoren, inom den hårda kärnan i riksavtalet följs. Arbetsgivaren kan också visa att villkoren i det kollektivavtal som gäller i användarföretaget följs, vilket inte behöver vara ett riksavtal.

I samband med att lex Laval infördes tillkom vidare en bestämmelse i 9 a § utstationeringslagen om att en arbetstagarorganisation ska ge in sådana kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket som organisationen kan komma att kräva med stöd av stridsåtgärder. Enligt 9 § samma lag ska Arbetsmiljöverket informera om sådana kollektivavtalsvillkor som kan komma att krävas med stöd av stridsåtgärder enligt 5 a eller 5 b § eller som annars kan komma att bli tillämpliga. Det åligger dock inte Arbetsmiljöverket att tolka bestämmelserna i sådana kollektivavtal som har getts in till myndigheten.

Den 27 september 2012 beslutade regeringen att en parlamentarisk kommitté ska utvärdera lex Laval (dir. 2012:92). Kommittén ska genomföra en kartläggning av utstationeringen i Sverige och utifrån kartläggningen ska kommittén utvärdera om tillämpningen av lex Laval fungerar så att skyddet för utstationerade arbetstagares grundläggande arbets- och anställningsvillkor kan säkerställas. Kommittén ska också överväga vilka lagändringar som krävs för att värna den svenska modellen i ett internationellt perspektiv. Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 31 december 2014.

Utredningen antog namnet Utstationeringskommittén (A 2012:03). Utstationeringskommittén har därefter fått tilläggsdirektiv, dels den 5 juni 2014 (dir. 2014:82), dels den 27 november

2014 (dir. 2014:149). Enligt de senaste tilläggsdirektiven har kommittén fått ett utvidgat uppdrag att överväga vilka lagändringar och eventuella andra åtgärder som krävs för att stärka kollektivavtalens ställning i utstationeringssituationer och utarbeta nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2015.

3.8 Kritik mot lex Laval

Lex Laval har kritiserats av Europeiska kommittén för sociala rättigheter genom ett beslut den 3 juli 2013. Kommittén konstaterade att Sverige, genom att införa lex Laval, har brutit mot artikel 6 punkt 2 och 4 i Europarådets sociala stadga om att främja ett förfarande med frivilliga förhandlingar för att uppnå en reglering av arbetsvillkoren genom kollektivavtal och om rätten att vidta kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikt. Kommittén konstaterade vidare att Sverige på motsvarande sätt brutit mot artikel 19 punkt 4 a och b i Europarådets sociala stadga om att tillförsäkra migrerande arbetstagare som lagligen vistas i Sverige en behandling som inte är mindre förmånlig än den som tillkommer de egna medborgarna i fråga om lön och övriga anställnings- och arbetsförhållanden, medlemskap i fackliga organisationer och rätt att åtnjuta fastställda förmåner i kollektivavtal.

I ministerkommitténs efterföljande resolution²² riktades inte någon kritik mot Sverige. Ministerkommittén anförde dock att expertkommitténs beslut väckte komplexa frågor angående förhållandet mellan EU-rätten och Europarådets sociala stadga och att kommittén såg fram emot Sveriges rapportering av eventuell utveckling i frågan.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter presenterade nyligen slutsatser angående Sveriges efterlevnad av artikel 6 i stadgan, där man fortsatt anser att Sverige bryter mot artikeln.

Lex Laval har också fått till följd att ILO:s expertkommitté i sin årsrapport har uppmanat regeringen att se över lex Laval för att säkerställa att rättigheterna för arbetstagarorganisationer som företräder utstationerade arbetstagare som är medlemmar inte inskränks enbart

²² Resolution CM/ResCHS(2014)1.

på grund av arbetsgivarens nationalitet.²³ Kommittén anförde bl.a. att det strider mot principen om föreningsfrihet att genomdriva sanktioner mot en arbetstagarorganisation som vidtagit en stridsåtgärd som föreföll vara lovlig vid tidpunkten för genomförandet av stridsåtgärden.

3.9 De utstationerade i Sverige

En utstationerad arbetstagarare i Sverige arbetar vanligen i en annan medlemsstat men har av sin arbetsgivare sänts till Sverige för att tillfälligt arbeta här. Till skillnad från migrerande arbetstagarare bosätter sig en utstationerad arbetstagarare inte varaktigt här, eftersom arbetstagararen efter avslutat arbete ska återvända till den medlemsstat där arbetstagararen vanligen arbetar. Som huvudregel gäller vidare att arbetstagararen kvarstår i socialförsäkringssystemet i den medlemsstat där arbetstagararen vanligen arbetar. Det följer av utstationeringsdirektivet att en utstationerad arbetstagarare får ha mindre förmånliga arbets- och anställningsvillkor än vad som gäller för andra som arbetar i Sverige.²⁴

I dag finns det vissa offentliga uppgifter angående utstationering i Sverige. Sedan den 1 juli 2013 gäller en anmälningsskyldighet enligt utstationeringslagen och förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagarare. Bestämmelserna innebär i korthet att en arbetsgivare ska anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket och utse en kontaktperson senast när en utstationerad arbetstagarare påbörjar arbete i Sverige. Anmälan ska göras skriftligen men kan också ske elektroniskt. Om förändringar sker på ett sätt som har betydelse för de uppgifter som anmäls ska arbetsgivaren anmäla de ändrade uppgifterna till Arbetsmiljöverket senast tre dagar efter det att förändringen skedde. Syftet med anmälningsskyldigheten är att Sverige ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt utstationeringsdirektivet och att skydda de utstationerade arbetstagararna.

²³ Report III (1a) General Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 2013, s. 176 ff.

²⁴ Philippa Watson, EU Social and Employment Law, second edition, Oxford University Press.

Arbetsmiljöverket publicerar statistik varje månad från registret. Antalet anmälda arbetstagare varierar över året. Enligt Arbetsmiljöverkets statistik från utstationeringsregistret registrerades 38 251 arbetstagare under perioden 1 januari 2014 till 31 december 2014. Varje månad under perioden har mellan 4 644 och 10 641 arbetstagare varit registrerade i registret. De länder som utstationerade flest arbetstagare i Sverige under perioden var Tyskland, Polen, Litauen och Indien. Arbetstagarna var sysselsatta inom branscherna Byggsverksamhet (36,6 procent) Tillverkning (21 procent) och Informations- och kommunikationsverksamhet (12,3 procent). De vanligaste angivna verksamhetsområdena var Specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet, Byggande av hus, Reparation och installation av maskiner och apparater samt Dataprogrammering datakonsultverksamhet o.d. När det gäller längden på de anmälda utstationeringarna var det vanligast med en utstationeringsperiod på 10–29 dagar (25,6 procent). De flesta av de utstationerade arbetstagarna fanns i Stockholms län (10 561), Västra Götalands län (5 766) och Skåne län (2 993).²⁵

Den 1 februari 2015 var 6 812 arbetstagare registrerade i registret. De flesta av dessa utstationerades från Polen (1 585), Tyskland (1 120) och Indien (919). De vanligaste verksamhetsområdena vid samma tidpunkt var Specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet (1 300), Byggande av hus (1 077) och Dataprogrammering datakonsultverksamhet o.d. (1 046).²⁶

I samband med stora infrastrukturprojekt är det inte ovanligt att det finns arbetstagare som har utstationerats till Sverige. Enligt LO:s undersökning av Citytunneln-Malmö, Norra länken-Stockholm och Citybanan-Stockholm var cirka 45 procent av arbetskraften skatte- eller avgiftsskyldiga i annat land än Sverige.²⁷

²⁵ Uppgifter från Arbetsmiljöverkets utstationeringsregister perioden januari–december 2014.

²⁶ Månadsstatistik från Arbetsmiljöverkets utstationeringsregister den 1 februari 2015.

²⁷ LO:s rapport "När arbetskraftskostnaderna pressar priset- en genomlysning av offentliga investeringar i infrastruktur", s. 30.

4 Gällande rätt i korthet

4.1 Inledning

I detta avsnitt redogörs för innehållet i de svenska bestämmelserna om utstationering och för den EU-rättsliga bakgrunden till dessa regler. Vidare görs en översiktlig genomgång av tillämpningsdirektivet. I de kapitel som innehåller överväganden och förslag beskrivs regleringen i berörda delar mer i detalj.

EU-rätten eller unionsrätten benämndes tidigare gemenskapsrätten. I betänkandet har referenser till gemenskapsrätten behållits i referat av domar eller liknande.

Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) hette tidigare Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen). När det i betänkandet talas om EU-domstolen avses i förekommande fall även EG-domstolen.

4.2 Den fria rörligheten

Inom EU finns det en grundläggande frihet att tillhandahålla tjänster. Denna frihet regleras i artiklarna 56–62 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och omfattar både rätten att tillhandahålla och motta en tjänst. Den som är etablerad i en medlemsstat (etableringsstaten) får t.ex. tillfälligt utöva sin verksamhet i en annan medlemsstat (värdstaten) och där tillhandahålla tjänsten på samma villkor som den staten ställer upp för sina medborgare. Tjänstetillhandahållaren får för att utföra tjänsten ta med sig sina arbetstagare till värdstaten (utstationera). Det är i princip förbjudet att diskriminera utländska tjänstetillhandahållare eller annars inskränka friheten att tillhandahålla tjänster. Detta följer av artikel 18 i FEUF som reglerar likabehandlingsprincipen. Under vissa förut-

sättningar är det dock tillåtet att inskränka friheten att tillhandahålla tjänster.

Det kan exempelvis vara tillåtet med bestämmelser som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare om det krävs med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Ett annat syfte som kan vara lovligt är att skydda arbetstagare eller konsumenter.

4.3 Utstationeringsdirektivet

Den 16 december 1996 antogs utstationeringsdirektivet 96/71/EG. Bakgrunden till direktivet har det redogjorts för i avsnitt 3.2.

Motiven till direktivet och huvudreglerna framgår av dess ingress, särskilt punkterna 1–5, 13–16 och 23–25. Där sägs bland annat att arbetskraftens fria rörlighet lockar företag att utstationera arbetstagare i andra länder, vilket kräver lojal konkurrens och åtgärder som garanterar att arbetstagarnas rättigheter respekteras. Det bör därför ske en samordning mellan medlemsstaternas regler så att en kärna av tydligt definierade skyddsregler kan fastställas. Arbetsgivaren ska iaktta skyddsreglerna oavsett hur lång tid utstationeringen varar, men vissa undantag kan göras beträffande arbete av kort varaktighet och ringa omfattning.

För att garantera att direktivet genomförs ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder och behöriga instanser bör samarbeta med varandra och med kommissionen.

I kommissionens memorandum från 1991¹ nämns att det inte är fråga om att harmonisera ländernas materiella lagstiftning. Syftet är i stället att samordna lagvalsreglerna på så sätt att man pekar ut vilka tvingande regler i värdlandet en arbetsgivare måste iaktta när han eller hon utstationerar arbetstagare.

De centrala bestämmelserna i utstationeringsdirektivet finns i artikel 3. Medlemsstaterna ska enligt artikel 3.1 se till att de utstationerande företagen garanterar de utstationerade arbetstagarna de arbets- och anställningsvillkor i värdlandet som är fastställda i lag eller allmängiltigförklarade kollektivavtal på följande områden (den hårda kärnan):

¹ COM 91 230 final – SYN.

- a) längsta arbetstid och kortaste vilotid,
- b) minsta antal betalda semesterdagar per år,
- c) minimilön,
- d) villkor för att ställa arbetstagare till förfogande,
- e) säkerhet, hälsa och hygien på arbetsplatsen,
- f) skyddsåtgärder med hänsyn till arbets- och anställningsvillkor för gravida kvinnor och kvinnor som nyligen fött barn samt för barn och unga,
- g) lika behandling av kvinnor och män samt andra bestämmelser om icke-diskriminerande behandling.

Av artikel 3.7 följer att direktivets bestämmelser inte ska förhindra tillämpning av arbets- och anställningsvillkor som är förmånligare för arbetstagarna.

Om en medlemsstat inte har något system för allmängiltig-förklaring av kollektivavtal eller skiljedomar kan den staten i stället enligt artikel 3.8 andra stycket under vissa förutsättningar, utgå från kollektivavtal som gäller allmänt för alla likartade företag inom den aktuella sektorn eller det aktuella arbetet och inom det aktuella geografiska området. Medlemsstaterna kan också utgå från kollektivavtal som har ingåtts av de mest representativa arbetsmarknadsorganisationerna på nationell nivå och som gäller inom hela det nationella territoriet.

Direktivet innehåller också bestämmelser i fråga om samarbete och information. Enligt artikel 4 ska medlemsstaterna utse ett eller flera förbindelsekontor. Medlemsstaterna ska planera ett samarbete mellan de offentliga förvaltningar som i enlighet med nationell lagstiftning har behörighet att övervaka de arbets- och anställningsvillkor som anges i artikel 3. Detta samarbete består särskilt i att besvara motiverade förfrågningar från dessa offentliga förvaltningar om information angående utsändande av arbetstagare till andra medlemsstater, inbegripet uppenbart missbruk eller gränsöverskridande verksamheter som antas vara olagliga. Varje medlemsstat ska vidta åtgärder för att informationen om de arbets- och anställningsvillkor som avses i artikel 3 ska vara allmänt tillgänglig.

I artikel 5 anges att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder om direktivets åtgärder inte följs. De ska i synnerhet sörja för att arbetstagarna eller deras företrädare har tillgång till lämpliga förfaranden för att säkerställa skyldigheterna i direktivet.

För att göra gällande rätten till de anställningsvillkor som garanteras i artikel 3 ska talan enligt artikel 6 kunna väckas i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är eller har varit utstationerad utan att detta i förekommande fall ska påverka möjligheten att i enlighet med internationella konventioner om behörighet att väcka talan i en annan stat.

4.4 Utstationeringslagen

Utstationeringsdirektivet är genomfört i svensk rätt främst genom lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen). Utstationeringslagen har dock ett vidare tillämpningsområde än utstationeringsdirektivet, eftersom lagen även gäller för arbetsgivare från andra länder utanför det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). I 3 § utstationeringslagen definieras vad som avses med utstationering. Det kan vara fråga om tre gränsöverskridande åtgärder. Det kan handla om att en arbetsgivare för egen räkning och under egen ledning sänder arbetstagare till Sverige enligt avtal som arbetsgivaren har ingått med den i Sverige verkamma mottagaren av tjänsterna. Det kan vidare vara fråga om att en arbetsgivare sänder arbetstagare till Sverige till en arbetsplats eller till ett företag som tillhör koncernen. Det kan slutligen handla om att en arbetsgivare, som hyr ut arbetskraft eller ställer arbetskraft till förfogande, sänder arbetskraft till ett användarföretag som är etablerat i Sverige eller som bedriver verksamhet här. Vid utstationering ska det råda ett anställningsförhållande mellan arbetsgivaren och arbetstagaren under utstationeringstiden.

En utstationerad arbetstagare definieras i 4 § utstationeringslagen som en arbetstagare som vanligen arbetar i ett annat land men som under en begränsad tid utför arbete i Sverige enligt 3 § i samma lag om olika utstationeringssituationer.

Enligt 5 § utstationeringslagen ska arbetsgivare från andra länder, oavsett vilken lag som annars gäller för anställningsförhållandet, tillämpa svensk lag på de områden som ingår i direktivets hårda

kärna för utstationerade arbetstagare, förutom i fråga om minimilön som inte regleras i lag.

En svensk arbetstagarorganisation får enligt 5 a § utstationeringslagen kräva villkor enligt svenska kollektivavtal, ytterst med stöd av stridsåtgärder. En facklig stridsåtgärd mot en utländsk arbetsgivare i syfte att få till stånd ett kollektivavtal för arbetstagare som utstationeras i Sverige får vidtas endast under vissa villkor. De villkor som krävs av den svenska arbetstagarorganisationen ska (1) motsvara villkoren i ett centralt branschavtal som tillämpas i Sverige på motsvarande arbetstagare, (2) bara avse minimilön eller andra minimivillkor inom den hårda kärnan, och (3) vara förmånligare för arbetstagarna än vad som följer av lag. En sådan stridsåtgärd får inte vidtas om arbetsgivaren visar att arbetstagarna redan har villkor som är minst lika förmånliga som minimivillkoren i ett svenskt, centralt branschavtal. För utstationerade utthyrda arbetstagare finns också en bestämmelse i 5 b § utstationeringslagen som ger utökade möjligheter för arbetstagarorganisationer att genom kollektivavtal få till stånd en reglering av utstationerade utthyrda arbetstagarers arbets- och anställningsvillkor. En stridsåtgärd som vidtas trots att förutsättningarna inte är uppfyllda ska anses olovlig enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Arbetsmiljöverket är enligt 9 § utstationeringslagen förbindelsekontor och ska hjälpa till med information om de arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga vid en utstationering i Sverige. Arbetsmiljöverket ska också hjälpa till med information om kollektivavtalsvillkor som kan komma att bli tillämpliga vid en utstationering. En arbetstagarorganisation ska därför enligt 9 a § utstationeringslagen lämna in sådana kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket som organisationen kan komma att kräva med stöd av stridsåtgärder.

Arbetsgivare som utstationerar arbetstagare i Sverige är enligt 10 § utstationeringslagen, med vissa undantag, skyldiga att anmäla utstationeringen till Arbetsmiljöverket. I samband med det ska arbetsgivaren även enligt 11 § utstationeringslagen utse och anmäla en kontaktperson här. Kontaktpersonen ska vara behörig att för arbetsgivarens räkning ta emot delgivningar och kontaktpersonen ska även kunna tillhandahålla sådana handlingar som visar att kraven i utstationeringslagen är uppfyllda.

Det är Arbetsmiljöverket som enligt 14 § utstationeringslagen utövar tillsyn över att bestämmelserna om anmälningsskyldighet och kontaktperson följs. Om en arbetsgivare inte anmäler utstationeringen eller inte utser och anmäler en kontaktperson ska en sanktionsavgift tas ut.

Om utstationerade arbetstagare inte fått de villkor som de enligt utstationeringslagen har rätt till ska talan enligt 21 § samma lag kunna väckas vid domstol i Sverige. Målet ska då handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Det är därmed Arbetsdomstolen eller tingsrätt som är forum för sådana tvister. I det fall talan ska väckas vid tingsrätt är det tingsrätten i den ort där arbetstagaren är eller har varit utstationerad som är behörig.

4.5 Tillämpningsdirektivet

Den 15 maj 2014 antogs tillämpningsdirektivet. Direktivet ska ha genomförts i svensk rätt senast den 18 juni 2016.

Tillämpningsdirektivet är en av tolv nyckelåtgärder som kommissionen identifierat för att stimulera tillväxt och stärka förtroendet för den inre marknaden.² Den s.k. Montirapporten³ problematiserade kring situationen på den inre marknaden i kölvattnet av EU-domstolens domar på området och förutsåg att klagande rättsliga initiativ skulle behöva utarbetas. Sedan kommissionens dåvarande ordförande Barroso i september 2009 aviserat ett initiativ för att förbättra implementeringen av det befintliga utstationeringsdirektivet, tog kommissionen upp planer på ett sådant lagstiftningsförslag i sitt arbetsprogram för år 2010⁴.

Enligt artikel 1 är syftet med direktivet att fastställa en gemensam ram med en uppsättning bestämmelser, åtgärder och kontrollmekanismer som syftar till att förbättra och öka enhetligheten, genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av utstationeringsdirektivet. Direktivet innehåller åtgärder för att förhindra att regler missbrukas eller kringgås. I artikel 1 betonas också att tillämp-

² KOM (2011)206 slutlig, Inre marknadsakten I.

³ En ny strategi för den inre marknaden, I ekonomins och samhällets tjänst för Europa, Rapport till Europeiska kommissionens ordförande José Manuel Barroso av Mario Monti, 9 maj 2010.

⁴ Faktapromemoria 2011/12:FPM 135.

ningsdirektivet inte ska påverka tillämpningsområdet för utstationeringsdirektivet.

I artikel 4 finns bestämmelser som syftar till att klargöra när det vid en gränsöverskridande situation är fråga om utstationering. De behöriga myndigheterna ska göra en helhetsbedömning av alla faktiska omständigheter som anses nödvändiga för att avgöra om det är fråga om utstationering. Vidare anges i artikeln ett antal icke uttömmande omständigheter som en behörig myndighet kan beakta i sin prövning av om utstationeringen uppfyller kraven dels på att arbetsgivaren ska vara etablerad i den medlemsstat från vilken utstationeringen sker, dels på att arbetstagaren endast under en begränsad tid ska utföra arbete i det land till vilken han eller hon utstationerats.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 5 vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att information om tillämpliga arbets- och anställningsvillkor enligt artikel 3 i utstationeringsdirektivet finns allmänt tillgänglig. I artikeln anges vad medlemsstaterna mer i detalj ska göra för att förbättra tillgången till information.

Tillämpningsdirektivet innehåller i artiklarna 6 och 7 föreskrifter om samarbete mellan behöriga myndigheter i etableringsstaten och värdstaten när det gäller utstationeringssituationer. Samarbetet ska särskilt bestå i att svara på motiverade förfrågningar från behöriga myndigheter i andra medlemsstater. Förfrågningar kan även avse kontroller, inspektioner och utredningar om bristande efterlevnad av tillämpliga bestämmelser om utstationering. Medlemsstaterna ska i elektronisk form inom vissa tidsfrister tillhandahålla den information som har begärts. I direktivet anges att samarbetet ska ske genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI), som tillhandahålls av kommissionen.

I artiklarna 9 och 10 finns bestämmelser om kontroll av efterlevnaden av utstationerings- och tillämpningsdirektivet. Det är tillåtet för värdmedlemsstaterna att införa vissa typer av administrativa krav och kontrollåtgärder med avseende på företag som utstationerar arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster. Åtgärderna måste dock vara nödvändiga för att man effektivt ska kunna övervaka att de skyldigheter som fastställs i tillämpnings- och utstationeringsdirektivet fullgörs. Åtgärderna måste även vara motiverade och proportionerliga. Medlemsstaterna ska vidare se till att det införs lämpliga och effektiva kontrollsystem i enlighet med

nationell rätt och praxis och att de myndigheter som utsetts enligt nationell rätt genomför effektiva och lämpliga inspektioner på deras territorier.

Tillämpningsdirektivet innehåller i artikel 11 föreskrifter om försvar av rättigheter, underlättande av klagomål och efterhandsutbetalningar. Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns effektiva sätt för utstationerade arbetstagare att lämna in klagomål mot arbetsgivarna direkt samt rätt att inleda rättsliga och administrativa förfaranden mot arbetsgivaren. Detta ska kunna ske även i den medlemsstat där arbetstagarna är eller har varit utstationerad i de fall då arbetstagarna har krav på förmåner enligt tillämpliga bestämmelser om utstationering. Arbetstagarna ska skyddas mot all ogynnsam behandling från arbetsgivarens sida om de inleder rättsliga eller administrativa förfaranden. Medlemsstaterna ska se till att bl.a. arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer ska få företräda arbetsgivare respektive arbetstagare med deras godkännande i rättsliga och administrativa förfaranden. Vidare ska medlemsstaterna se till att arbetsgivaren för den utstationerade arbetstagaren är ansvarig för alla berättigade förmåner som följer av avtalsförhållandet mellan arbetsgivaren och den utstationerade arbetstagaren. Medlemsstaterna ska särskilt se till att det finns lämpliga förfaranden för att säkerställa att utstationerade arbetstagare ska kunna ta emot t.ex. eventuella inestående nettolöner, efterhandsutbetalningar, återbetalningar av felaktigt avdragna skatter eller socialförsäkringsavgifter.

I artikel 12 finns bestämmelser om underentreprenörer och ansvarsfrågor. För att åtgärda bedrägerier och missbruk får medlemsstaterna se till att en entreprenör, till vilken en utstationerande arbetsgivare är en direkt underentreprenör, kan hållas ansvarig av den utstationerade arbetstagaren för vissa rättigheter enligt utstationeringsdirektivet.

Tillämpningsdirektivet innehåller slutligen i kapitel VI bestämmelser om gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter. Direktivet föreskriver ett gemensamt instrument för ömsesidigt erkännande och verkställighet av sådana administrativa sanktionsavgifter som har ålagts en tjänsteleverantör som är etablerad i en medlemsstat för bristande efterlevnad av gällande bestämmelser om utstationering av arbetstagare i en annan medlemsstat. Samarbetet ska ske genom IMI.

5 Definitionen av utstationering – artikel 4

5.1 Uppdraget

Tillämpningsdirektivet innehåller i artikel 4 bestämmelser som syftar till att klargöra när det vid en gränsöverskridande situation är fråga om en faktisk utstationering. Utredningen har mot den bakgrunden fått i uppdrag att bedöma om definitionen av en utstationerad arbetstagare i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) stämmer överens med bestämmelserna i tillämpningsdirektivet. Utredningen har vidare fått i uppdrag att analysera om direktivets bestämmelser om fastställande av om det är fråga om en faktisk utstationering medför behov av författningsändringar. I uppdraget ingår också att utarbeta nödvändiga författningsförslag. I det följande redogörs inledningsvis för direktivets bestämmelser och för vad som i dag gäller enligt svensk rätt. Därefter följer en redogörelse för de utgångspunkter som utredningen har haft för uppdragets genomförande i den här delen. Slutligen redovisas utredningens förslag och bedömningar.

5.2 Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 4.1 i tillämpningsdirektivet ska de behöriga myndigheterna, i syfte att genomföra, tillämpa och kontrollera efterlevnaden av utstationeringsdirektivet 96/71/EG, göra en helhetsbedömning av alla de faktiska omständigheter som anses nödvändiga för att bedöma om det föreligger en faktisk utstationering. I artikeln anges vidare att de behöriga myndigheterna vid sin bedömning framför allt bör beakta de omständigheter som har fastställts i artiklarna 4.2 och 4.3. Dessa omständigheter är enligt direktivet

avsedda att vara till hjälp för de behöriga myndigheterna när de utför undersökningar och kontroller samt när de har skäl att anta att en arbetstagare inte kan anses som en utstationerad arbetstagare. De angivna omständigheterna är enligt direktivet vägledande vid helhetsbedömningen och får därför inte beaktas separat från varandra.

I artikel 4.2 anges att för att avgöra om ett företag verkligen bedriver väsentlig verksamhet, och inte bara intern förvaltning eller administration, ska de behöriga myndigheterna göra en helhetsbedömning ur ett bredare tidsperspektiv av alla faktiska omständigheter som rör den verksamhet som ett företag bedriver i etableringsmedlemsstaten och, vid behov, i värdmedlemsstaten. Exempel på sådana omständigheter är enligt artikeln framför allt följande:

- a) Den plats där företaget har sitt säte och sin förvaltning, använder kontorslokaler, betalar skatt och socialförsäkringsavgifter samt, i förekommande fall, i enlighet med nationell rätt, innehar en yrkeslicens eller är registrerat vid handelskammare eller i branschorganisationer.
- b) Den plats där utstationerade arbetstagare rekryteras och från vilken de utstationeras.
- c) Den rätt som är tillämplig på avtal som företaget ingår med sina arbetstagare respektive med sina kunder.
- d) Den plats där företaget utför en väsentlig del av sin affärsverksamhet och där dess administrativa personal är anställd.
- e) Antalet avtal eller storleken på omsättningen i den medlemsstat där företaget är etablerat, varvid den särskilda situationen för bl.a. nyetablerade företag och små och medelstora företag ska beaktas.

I artikel 4.3 anges att för att avgöra om en utstationerad arbetstagare tillfälligt utför sitt arbete i en annan medlemsstat än den där han eller hon vanligtvis arbetar ska alla faktiska omständigheter som kännetecknar arbetet och arbetstagarens situation beaktas. Exempel på sådana omständigheter är enligt artikeln framför allt följande:

- a) Om arbetet utförs under en begränsad tidsperiod i en annan medlemsstat.
- b) Den dag då utstationeringen påbörjats.
- c) Om utstationeringen sker till en annan medlemsstat än den i eller från vilken den utstationerade arbetstagaren vanligtvis utför sitt arbete i enlighet med förordning (EG) nr 593/2008 (Rom I) eller Romkonventionen.
- d) Om den utstationerade arbetstagaren återvänder till eller förväntas återuppta sitt arbete i den medlemsstat varifrån denne utstationerats efter att ha slutfört det arbete eller det tillhandahållande av tjänster som var syftet med utstationeringen.
- e) Verksamhetens karaktär.
- f) Om resa, kost och logi tillhandahålls eller ersätts av den arbetsgivare som utstationerar arbetstagaren, och i så fall hur detta tillhandahålls eller metoden för ersättningen.
- g) Om samma eller en annan (utstationerad) arbetstagare under tidigare perioder innehaft tjänsten.

I artikel 4.4 poängteras att om en eller flera av de faktiska omständigheter som anges i artiklarna 4.2 och 4.3 inte är för handen ska detta inte automatiskt förhindra att en situation betraktas som utstationering. Bedömningen av omständigheterna ska anpassas i varje enskilt fall och hänsyn ska tas till varje situations särdrag.

Av artikel 4.5 följer att de omständigheter som avses i artikeln och som används av de behöriga myndigheterna vid helhetsbedömningen av om en situation är en faktisk utstationering eller inte, också får beaktas för att fastställa om en person är en arbetstagare i enlighet med definitionen i artikel 2.2 i utstationeringsdirektivet. Det anges vidare att medlemsstaterna bland annat bör utgå från faktiska omständigheter som hur arbetet utförs, arbetstagarens ställning och ersättning oavsett hur parternas inbördes förhållande regleras.

5.3 Gällande rätt

Bestämmelserna i artikel 4 i tillämpningsdirektivet motsvarar närmast bestämmelserna i 1 § om tillämpningsområde och 4 § om definitionen av en utstationerad arbetstagare i utstationeringslagen.

Enligt 1 § första stycket utstationeringslagen är lagen tillämplig när en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land än Sverige utstationerar arbetstagare här i landet i samband med att arbetsgivaren tillhandahåller tjänster över gränserna. I förarbetena har angetts att det med begreppet etablerad avses att bedriva verksamhet.¹

I 3 § utstationeringslagen definieras vad som avses med utstationering. Det kan vara fråga om tre gränsöverskridande situationer. Det kan handla om att en arbetsgivare för egen räkning och under egen ledning sänder arbetstagare till Sverige enligt avtal som arbetsgivaren har ingått med den i Sverige verksamma mottagaren av tjänsterna. Det kan vidare vara fråga om att en arbetsgivare sänder arbetstagare till Sverige till en arbetsplats eller till ett företag som tillhör koncernen. Det kan slutligen handla om att en arbetsgivare, som hyr ut arbetskraft eller ställer arbetskraft till förfogande, sänder arbetskraft till ett användarföretag som är etablerat i Sverige eller som bedriver verksamhet här.

Ett anställningsförhållande ska råda mellan arbetsgivaren och arbetstagaren under utstationeringstiden. Enligt artikel 2.2 i utstationeringsdirektivet avses med begreppet arbetstagare det begrepp som tillämpas i rätten i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är utstationerad. I förarbetena till utstationeringslagen har angetts att arbetstagarbegreppet fastställs enligt svensk rätt. Det har vidare förtydligats att det då är det civilrättsliga arbetstagarbegreppet, som det har fastställts i praxis, som ska gälla vid utstationering.²

I 4 § utstationeringslagen definieras vad som avses med en utstationerad arbetstagare. En sådan arbetstagare ska vanligen arbeta i ett annat land men under en begränsad tid utföra sådant arbete i Sverige som anges i 3 § utstationeringslagen om olika utstationeringssituationer.

¹ Prop. 1998/99:90 s. 38.

² Prop. 1998/99:90 s. 18 och 38 f.

Någon precisering av hur länge en utstationering kan pågå finns inte. I förarbetena har frågan om vad som avses med arbete under en begränsad tid diskuterats. Det har framhållits att det i varje enskilt fall måste göras en bedömning av om utstationeringslagen ska tillämpas eller om anknytningen till Sverige blir så stark att den svenska arbetsrättsliga lagstiftningen ska tillämpas i sin helhet. I det sammanhanget har anförts att begreppet utstationering innebär att det inte endast kan vara fråga om ett tidsbegränsat arbete, utan också att det ska vara någorlunda kortvarigt, men att det i vissa fall kan tänkas att anställningsavtalet har starkast anknytning till hemlandet även vid utstationeringar som pågår under en längre tid. Någon kortaste tid för utstationering finns inte heller, med undantag för vissa monterings- och installationsarbeten.³

5.4 Allmänna utgångspunkter för genomförandet av artikel 4

Vid genomförande av EU-direktiv gäller generellt ett krav på rätts-säkerhet och förutsebarhet. Enligt EU-domstolen måste bestämmelser i ett direktiv ges bindande verkan och genomföras på tillräckligt precist och klart sätt så att kravet på rätts-säkerhet uppfylls.⁴ I detta ligger ett krav på rättssäkerhet och förutsebarhet i förhållande till även andra EU-medborgare än svenska medborgare. För att skapa rättssäkerhet och förutsebarhet krävs vidare i regel att direktiv genomförs genom bindande regler.⁵ EU-domstolen har tidigare godtagit att icke uttömmande exemplifieringar i EU-direktiv vid genomförandet inte alltid behöver återges i lag utan kan framgå av förarbeten. Detta med hänvisning till att förarbeten enligt en väl befast rätts-tradition utgör ett viktigt instrument för lagtolkning i Sverige och till att förarbetena är lättillgängliga.⁶ I utredningsupp-

³ Prop. 1998/99:90 s. 17 f.

⁴ Mål C-225/97 Europeiska gemenskapernas kommission mot Republiken Frankrike, REG 1999, I 03011.

⁵ Se t.ex. mål C-252/85 Europeiska gemenskapernas kommission mot Republiken Frankrike, ECR 1988 p. 02243 och mål C-361/88 Europeiska gemenskapernas kommission mot Republiken Tyskland, ECR 1991 p. I-02567.

⁶ Mål C-478/99 Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Sverige, REG 2002, I 04147.

draget anges det uttryckligen att denna möjlighet ska beaktas när det gäller behovet av författningsändringar.

Vid genomförandet bör också syftet med tillämpningsdirektivet tjäna som utgångspunkt. Ett av syftena med direktivet är enligt artikel 1 att förhindra, undvika och motverka att företag missbrukar och kringgår de gällande bestämmelserna om utstationering. Av den anledningen bör enligt skäl 7 i direktivet genomförandet och kontrollen av begreppet utstationering förbättras och mer enhetliga omständigheter som underlättar en gemensam tolkning införas. I artikel 1 betonas också att tillämpningsområdet för utstationeringsdirektivet inte ska påverkas av tillämpningsdirektivet.

5.5 Överväganden och förslag

5.5.1 Genomförande genom författningsändringar och uttalanden i förarbeten

Förslag: I lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska det införas en bestämmelse om att vid bedömandet av om en arbetsgivare är etablerad i ett annat land än Sverige ska de omständigheter som rör arbetsgivarens verksamhet i det andra landet och, vid behov, arbetsgivarens verksamhet i Sverige beaktas.

I samma lag ska det också införas en bestämmelse om att vid bedömandet av om en arbetstagare under en begränsad tid utför arbete i Sverige ska de omständigheter som kännetecknar arbetet och arbetstagarens situation beaktas.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens uppfattning om artikelns innebörd

Inledningsvis redovisas hur utredningen har uppfattat direktivets bestämmelser och därefter följer utredningens bedömning. Som utredningen ser det är utgångspunkten i direktivets bestämmelser att det i varje enskilt fall ska göras en helhetsbedömning av alla nödvändiga omständigheter för att avgöra om de nu aktuella kraven är uppfyllda. Av skäl 5 och 6 framgår att tillämpningsdirektivets bestämmelser för att fastställa en faktisk utstationering är icke

uttömmande och bör anpassas till varje enskilt fall men att situationer där samma faktorer finns ska behandlas lika. I artiklarna 4.2 a–e och 4.3 a–g anges uttryckligen att bestämmelserna endast innehåller exempel på sådana omständigheter som kan beaktas vid denna helhetsbedömning. Med hänsyn till hur artiklarna formulerats, och till artikel 4.4 om att anpassa bedömningen till varje situations särdrag, kan utredningen inte heller se att dessa omständigheter skulle utgöra någonting annat än icke uttömmande exemplifieringar.

En fråga i detta sammanhang är om artikel 4.2 innebär en förändrad definition av begreppet etablerad i den mening som avses i utstationeringslagen. Enligt förarbetena till 1 § utstationeringslagen avses med etablerad att bedriva verksamhet. Utredningen förutsätter att den definitionen är i enlighet med utstationeringsdirektivet eftersom innehållet i 1 § utstationeringslagen har hämtats från artikel 1.1 i utstationeringsdirektivet. Frågan har sin bakgrund i att artikel 4.2 i tillämpningsdirektivet anger att man ska ta ställning till om ett företag verkligen bedriver ”väsentlig verksamhet”. Att bedriva *väsentlig* verksamhet skulle enligt utredningens uppfattning kunna ha en annan och snävare innebörd än att bara bedriva verksamhet.

Utgångspunkten enligt artikel 1 i tillämpningsdirektivet är dock att det inte ska förändra tillämpningsområdet för utstationeringsdirektivet. Vid en jämförelse med andra språkversioner av tillämpningsdirektivet kan också noteras att det i exempelvis den engelska versionen av artikel 4.2 talas om företag som ”*genuinely performs substantial activities*”. Den formuleringen ger enligt utredningens uppfattning inte sken av att begreppets innebörd förändrats. Formuleringen tyder snarare på att bedömningen fortfarande ska avse om det bedrivs verksamhet. Tonvikten synes i stället ha lagts vid att det ska bedömas om det faktiskt bedrivs verklig verksamhet i det påstådda etableringslandet. Artikel 4.2 anger dessutom ”väsentlig verksamhet” som motsats till ”inte bara intern förvaltning och/eller administration”. Det kan i det här fallet inte heller bortses från att artikeln, enligt sin ordalydelse, har tillkommit för att komma åt missbruk av utstationeringsreglerna. Innebörden av begreppet är en fråga som i sista hand EU-domstolen har att ta ställning till. Utredningen är mot den här bakgrunden av uppfattningen att artikel 4.2 inte kan anses innebära någon förändring av begreppet etablerad i utstationeringslagen.

Behov av anvisningar för tillämpningen av de svenska utstationeringsreglerna

Artiklarna 4.1–4.4 i tillämpningsdirektivet innehåller anvisningar för hur bedömningen ska göras av om en utstationering uppfyller kravet på etablering i den medlemsstat från vilken utstationering sker. Artiklarna innehåller också anvisningar för hur bedömningen ska göras av om arbetstagaren tillfälligt utför arbete i en annan medlemsstat än den där han eller hon vanligen arbetar. Motsvarande uttryckliga anvisningar saknas i svensk rätt. En fråga är då om utstationeringslagen ändå kan anses uppfylla tillämpningsdirektivets krav.

Som framgått i det föregående ska det redan idag enligt utstationeringslagen göras en helhetsbedömning av om en utstationering uppfyller kravet på att arbetstagaren tillfälligt ska arbeta i en annan medlemsstat än den där han eller hon vanligen arbetar. När det gäller frågan om etablering framgår det, som nämnts ovan, att det med etablerad i 1 § utstationeringslagen avses att bedriva verksamhet. Några närmare anvisningar om hur bedömningen i den delen ska göras har utredningen inte kunnat finna i förarbetena eller i svensk rättspraxis. Det framstår dock som rimligt att utgå ifrån att det även i den delen ska göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Därtill kommer att den som har att tillämpa utstationeringslagen i framtiden ska tillämpa den direktivkonformt så att den inte strider mot tillämpningsdirektivet.

Mot denna bakgrund går det att argumentera för att utstationeringslagen uppfyller kraven i tillämpningsdirektivet. Ett alternativ skulle då kunna vara att slå fast att det inte behövs några författningsändringar för att genomföra artikel 4 i tillämpningsdirektivet.

Tillämpningsdirektivet innehåller dock tämligen omfattande och detaljerade anvisningar. Det gäller framförallt exemplifieringarna av sådana omständigheter som kan beaktas vid de olika bedömningarna. Företrädarna för arbetstagarparterna i utredningens referensgrupp har under utredningen anfört att bestämmelserna syftar till att klargöra att det vid bedömningarna ska tas social hänsyn. Utredningen är emellertid tveksam till om det är möjligt att av direktivet dra en sådan slutsats. Att arbetstagares rättigheter i och för sig är ett viktigt skäl för direktivet framgår av skäl 1. Där framgår att den grundläggande principen om fri rörlighet behöver

omsättas i praktiken för att garantera lika konkurrensvillkor och respekt för arbetstagares rättigheter. Syftet med dessa anvisningar förefaller framförallt enligt skäl 7 i vart fall vara att införa mer enhetliga omständigheter som underlättar en gemensam tolkning på unionsnivå av begreppet utstationering. Detta för att förhindra missbruk och kringgående av gällande bestämmelser. Det bör vidare noteras att tillämpningsdirektivet har antagits med stöd av artikel 53.1 och 62 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Eftersom direktivet innehåller omfattande och detaljerade anvisningar och då det saknas anvisningar i lag, förarbeten eller rättspraxis är det inte helt säkert att det svenska regelverket skulle bedömas vara tillräckligt. Det framstår därför ur ett EU-rättsligt perspektiv som angeläget att artikelns bestämmelser får ett tydligt genomslag i svensk rätt. Det skulle också kunna diskuteras om en lösning utan några åtgärder alls från lagstiftarens sida skulle uppfylla det EU-rättsliga kravet på förutsebarhet och rättssäkerhet vid genomförande av EU-direktiv. Det är tveksamt om en sådan lösning skulle anses innebära att tillämpningsdirektivets bestämmelser genomförts så klart och tydligt som det kan begäras.

Det finns därmed även omständigheter som talar för att direktivets bestämmelser bör leda till författningsändringar eller andra anvisningar för tillämpningen av de svenska utstationeringsreglerna. I referensgruppen har också denna lösning förespråkats.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att de svenska utstationeringsreglerna ska kompletteras med anvisningar från bestämmelserna i tillämpningsdirektivet. Enligt utredningen är tillämpningsdirektivets bestämmelser så preciserade att det ur EU-rättslig synpunkt krävs att kompletteringar görs. Med denna lösning skulle det heller inte råda någon tvekan om att artikel 4 har genomförts i svensk rätt. Detta alternativ skulle också kunna innebära större förutsebarhet för dem som har att förhålla sig till utstationeringsreglerna i Sverige.

Utredningen anser att de kompletterande anvisningarna bör motsvara innehållet i artiklarna 4.1–4.4. Utredningen kan däremot inte se att artikel 4.5 skulle medföra något behov av förändringar för svensk del. Artikeln är enligt utredningens bedömning endast en fakultativ bestämmelse som rör bedömningen av om en person är att anse som en arbetstagar. Den bedömning som i svensk rätt

ska göras för att avgöra om en person är en arbetstagarare motsvarar dessutom redan i huvudsak innehållet i artikeln.

Anvisningar genom författningsändringar och förarbetsuttalanden

Frågan är då hur de anvisningar som utredningen har förordat skulle kunna genomföras. Artiklarna 4.1–4.4 i tillämpningsdirektivet rör, som det redogjorts för i det föregående, tillämpningen av 1 § och 4 § utstationeringslagen. Ett alternativ är att ta in artiklarnas bestämmelser direkt i lagen. För en sådan lösning kan tala den omständigheten att artiklarnas hela innehåll skulle bli mer lättillgängligt. Det skulle dock kunna framstå som mindre meningsfullt att i lag föreskriva att en helhetsbedömning ska göras av omständigheterna i det enskilda fallet vid vilken vissa särskilt angivna omständigheter kan komma att beaktas.

Ett annat alternativ är att i författningstext lyfta fram det som anses utgöra huvudbudskapet i artiklarna.

I artikel 4.2 har det beträffande etablering lyfts fram att för att avgöra om ett företag verkligen bedriver väsentlig verksamhet ska det göras en helhetsbedömning ur ett bredare perspektiv av alla de faktiska omständigheter som rör den verksamhet som ett företag bedriver i etableringsstaten och, vid behov i värdstaten. I artikeln förtydligas därmed på ett annat sätt än tidigare att det är i förhållande till omständigheterna rörande arbetsgivarens verksamhet som en bedömning ska göras. Detta förtydligande menar utredningen utgör ett sådant huvudbudskap som skulle kunna komma till uttryck i lagtext. Då skulle i och för sig återstå instruktionen enligt artiklarna 4.1, 4.2 och 4.4 om att det i varje enskilt fall ska göras en helhetsbedömning av omständigheterna. Detsamma gäller de i artikel 4.2 angivna exemplen på omständigheter som kan ingå i en sådan bedömning. Vid valet av detta alternativ skulle nu berörda delar av artiklarna kunna införlivas i svensk rätt genom att det till ledning för rättstillämpningen redogörs för deras innehåll eller innebörd i författningskommentaren. Utredningen kan inte se något hinder mot ett sådant förfarande. De särskilt angivna omständigheterna i artikel 4.2 utgör varken bindande eller uttömmande exempel. Närmare

frågor om hur lag bör tolkas brukar traditionellt sett framgå av förarbeten i Sverige.⁷

I artikel 4.3 har det framhållits att bedömningen av om en utstationerad arbetstagare tillfälligt utför arbete i ett annat land än det där han eller hon vanligtvis arbetar ska göras med beaktande av de faktiska omständigheter som kännetecknar arbetet och arbetstagarens situation. Detta är också ett förtydligande som enligt utredningens uppfattning skulle kunna komma till uttryck i författningstext enligt det resonemang som förts ovan beträffande artikel 4.2. På motsvarande sätt som beträffande artikel 4.2 skulle resterande delar av artikelns innehåll kunna inarbetas som anvisningar för tillämpningen i författningskommentaren. Detsamma gäller innebörden av artiklarna 4.1 och 4.4 om att det i varje enskilt fall ska göras en helhetsbedömning av omständigheterna.

Utredningen förordar alternativet att i författningstext lyfta fram det som kan betraktas som huvudbudskapet i artiklarna 4.2 och 4.3. Enligt utredningens uppfattning är det med en sådan lösning som det bäst går att förena de EU-rättsliga kraven vid genomförande av EU-direktiv och den svenska traditionen att ge vägledning genom uttalanden i förarbetena. Utredningen föreslår därför att det av utstationeringslagen ska framgå att det vid bedömandet av om en arbetsgivare är etablerad i ett annat land än Sverige ska beaktas de omständigheter som rör arbetsgivarens verksamhet i det andra landet, och vid behov, arbetsgivarens verksamhet i Sverige. Utredningen föreslår vidare att det av utstationeringslagen ska framgå att det vid bedömandet av om en arbetstagare under en begränsad tid utför sitt arbete i Sverige ska beaktas de omständigheter som kännetecknar arbetet och arbetstagarens situation. Utredningen föreslår också att innehållet i artiklarna 4.1–4.4 i övrigt ska införlivas genom uttalanden i författningskommentarerna till bestämmelserna.

Det kan noteras att artikel 4 enligt sin ordalydelse endast gäller för sådana behöriga myndigheter som avses i artikel 2 a i direktivet. När direktivet är genomfört kommer behöriga myndigheter att i olika situationer ha att tillämpa bestämmelser som följer av artikel 4. Det kan t.ex. komma att ske vid det administrativa samarbetet som beskrivs och föreslås i kapitel 7.

⁷ Jfr den under avsnitt 5.4 om utgångspunkter nämnda domen i mål C-478/99.

I Sverige är det dock inte endast behöriga myndigheter enligt tillämpningsdirektivet som har att ta ställning till om det i en viss situation är fråga om utstationering. Det kan här även komma att göras av exempelvis arbetstagarorganisationer och domstolar. Det vore enligt utredningens uppfattning olyckligt om det infördes särregler för hur bedömningen i utstationeringsfrågan ska göras beroende på vem som gör bedömningen. Utredningen anser därför att förändringar med anledning av direktivet lämpligen bör göras i utstationeringslagen på det sätt som förordats. Detta för att alla som har anledning att ta ställning till frågan om utstationering ska ha samma regler att utgå ifrån. Bestämmelserna får ses i ett större sammanhang då de får betydelse inom många områden som rör utstationering.

Utstationeringslagen gäller även för arbetsgivare från andra länder utanför EES och Schweiz. Utredningen ser inte någon anledning att beträffande de nu föreslagna bestämmelserna göra någon annan bedömning än den som gjordes vid införandet av utstationeringslagen när man tog ställning i denna fråga.⁸ Utredningen föreslår därmed att de föreslagna bestämmelserna ska gälla även i förhållande till arbetsgivare i länder utanför EES och Schweiz.

5.6 Konsekvenser

Förslaget bedöms som nödvändigt för att genomföra tillämpningsdirektivets bestämmelser i denna del. Regeln är utformad på det föreslagna sättet i syfte att säkerställa att EU-rätten respekteras. Om förslaget inte genomförs finns risk för att Sverige inte anses uppfylla direktivets krav. Om Sverige inte bedöms ha genomfört direktivet kan Sverige drabbas av ekonomiska sanktioner. Förslaget går utöver skyldigheterna enligt EU-rätten då bestämmelserna föreslås gälla även för arbetsgivare utanför EES och Schweiz.

Förslaget innebär att Arbetsmiljöverket kan få ytterligare regler att informera om i sin egenskap av förbindelsekontor enligt 9 § utstationeringslagen. De föreslagna bestämmelserna rör visserligen inte arbets- och anställningsvillkor, men det är ändå regler som arbetsgivare kan vara i behov av att känna till och som de kan

⁸ Prop. 1998/99:90 s. 15.

komma att ställa frågor om till Arbetsmiljöverket. Förslaget innebär också att Arbetsmiljöverket får förtydligande kriterier att överväga när myndigheten ska avgöra om det i en viss situation är fråga om utstationering. Så kan vara fallet till exempel vid tillsynen av reglerna om anmälningsskyldighet enligt 10 § och 11 § utstationeringslagen eller i samband med förfrågningar från andra länder vid det administrativa samarbetet som beskrivs och föreslås i kapitel 7. Förslaget torde innebära en viss förbättrad vägledning för Arbetsmiljöverket i detta arbete. Utredningen kan inte se att förslaget i denna del sett för sig skulle medföra ökade kostnader för Arbetsmiljöverket. Förslaget förväntas därför kunna hanteras inom ramen för myndighetens nuvarande anslag.

Förslaget innebär att det blir tydligare för små företag som utstationerar arbetstagare i Sverige hur bedömningen i utstationeringsfrågan ska göras. Förslaget kan också främja konkurrensen då bestämmelserna enligt tillämpningsdirektivet syftar till att motverka missbruk och kringgående. Utredningen kan inte se att regleringen i övrigt medför några konsekvenser för de små företagen.

Förslaget förväntas inte leda till några konsekvenser för kommuner eller landsting.

Förslaget förväntas inte heller leda till några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning i olika delar av landet, offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män, tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar, eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

6 Förbättrad tillgång till information – artikel 5

6.1 Uppdraget

Artikel 5 i tillämpningsdirektivet innehåller bestämmelser om vad medlemsstaterna ska göra för att förbättra tillgången till information om utstationering.

Utredningen har fått i uppdrag att analysera om bestämmelserna i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) om skyldighet för Arbetsmiljöverket att tillhandahålla information om arbets- och anställningsvillkor vid utstationering uppfyller tillämpningsdirektivets bestämmelser i denna del. Utredningen har vidare fått i uppdrag att bedöma om det behövs författningsändringar. I uppdraget ingår också att utarbeta nödvändiga författningsförslag.

I det följande redogörs inledningsvis för direktivets bestämmelser och för vad som gäller enligt svensk rätt. Därefter redogörs för utredningens bedömningar och förslag.

6.2 Direktivets bestämmelser

Det framgår av artikel 4.3 i utstationeringsdirektivet 96/71/EG att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att information om arbets- och anställningsvillkor som avses i utstationeringsdirektivets hårda kärna i artikel 3 ska vara allmänt tillgänglig. Kommissionen har efter att direktivet antogs framhållit vikten av transparens och förutsebarhet i fråga om information samt påpekat att tillgången till information kan förbättras betydligt.¹

¹ Se bl.a. KOM(2003)458 och KOM (2006) 159 slutlig.

I skäl 18 i tillämpningsdirektivet anges att orsaken till att tjänsteleverantörer inte tillämpar gällande bestämmelser ofta brukar vara svårigheter att få tillgång till information. I skäl 20 anges därför att medlemsstaterna bör se till att informationen är allmänt tillgänglig och kostnadsfri och att inte bara utländska tjänsteleverantörer utan även berörda utstationerade arbetstagare lätt kan få tillgång till den. För att förbättra informationens tillgänglighet bör medlemsstaterna inrätta en enda officiell nationell webbplats. Den bör utformas som en webbportal som ska fungera som en nätportal eller samlande punkt, med tydliga och exakta länkar till de relevanta informationskällorna och kortfattad information om innehållet i de länkar som det hänvisas till.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 5.1 i tillämpningsdirektivet vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att information om tillämpliga arbets- och anställningsvillkor enligt artikel 3 i utstationeringsdirektivet finns allmänt tillgänglig utan kostnad och på ett tydligt, öppet, fullständigt och lättillgängligt sätt på distans och på elektronisk väg. Vidare ska formatet och webbstandarden göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att ta del av dem. Även förbindelsekontoren och andra behöriga nationella instanser som avses i artikel 4 i utstationeringsdirektivet ska kunna utföra sina arbetsuppgifter effektivt.

Av artikel 5.2 i tillämpningsdirektivet framgår att medlemsstaterna i syfte att ytterligare förbättra tillgången till information ska göra följande.

- a) På ett tydligt, detaljerat och användarvänligt sätt och i ett tillgängligt format på en enda officiell nationell webbplats och på andra lämpliga sätt ange vilka arbets- och anställningsvillkor eller vilka delar av deras nationella eller regionala rätt som gäller för arbetstagare som är utstationerade på deras territorium.
- b) Se till att det finns allmänt tillgänglig information på den enda officiella nationella webbplatsen och på andra lämpliga sätt om vilka kollektivavtal som är tillämpliga, och på vilka de är tillämpliga, samt vilka arbets- och anställningsvillkor som tjänsteleverantörer från övriga medlemsstater ska tillämpa i enlighet med utstationeringsdirektivet, inklusive när så är lämpligt länkar till befintliga webbsidor och andra kontaktpunkter, särskilt för de av arbetsmarknadens parter som är berörda.

- c) Kostnadsfritt göra informationen tillgänglig för arbetstagare och tjänsteleverantörer på det eller de officiella språken i värdmedlemsstaten och på de mest relevanta språken, med beaktande av behoven på arbetsmarknaden, varvid valet ska överlåtas till värdmedlemsstaten. Den informationen ska om möjligt göras tillgänglig i en broschyr med en sammanfattning av de viktigaste tillämpliga arbetsvillkoren, inklusive en beskrivning av förfarandena för inlämning av klagomål, och på begäran även i format som är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Mer detaljerad information om arbetsvillkor och sociala villkor som gäller för utstationerade arbetstagare, inbegripet arbetsmiljö, ska kostnadsfritt göras lätt att tillgå.
- d) Göra den relevanta informationen mer tillgänglig och tydlig, framför allt den information som finns på den enda nationella officiella webbplatsen och som avses i punkten a).
- e) Ange en kontaktperson vid förbindelsekontoret som är ansvarig för informationsförfrågningar.
- f) Hålla informationen i faktabladet om medlemsstaterna uppdaterad.

Kommissionen ska fortsätta stödja medlemsstaterna i fråga om tillgång till information enligt artikel 5.3 i tillämpningsdirektivet.

Det finns en särskild bestämmelse i tillämpningsdirektivets artikel 5.4 för de medlemsstater vars villkor i den hårda kärnan anges i kollektivavtal enligt artikel 3.1. och 3.8 i utstationeringsdirektivet. Genomförandet av denna bestämmelse i svensk rätt hanteras i slutbetänkandet och alltså inte i detta delbetänkande.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 5.5 i tillämpningsdirektivet ange organ eller myndigheter som arbetstagare och företag kan vända sig till för att få allmän information om nationell rätt och praxis rörande deras rättigheter och skyldigheter på medlemsstatens territorium.

6.3 Gällande rätt

Enligt 9 § utstationeringslagen är Arbetsmiljöverket förbindelsekontor och ska tillhandahålla information om arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga vid utstationering i Sverige. Arbetsmiljöverket ska även hjälpa till med information om sådana kollektivavtalsvillkor som kan komma att krävas med stöd av stridsåtgärder enligt 5 a eller 5 b §§ utstationeringslagen, eller som annars kan komma att bli tillämpliga. Myndigheten ska samarbeta med förbindelsekontoren i de andra medlemsstaterna.

Den information om utstationering som Arbetsmiljöverket tillhandahåller enligt 9 § utstationeringslagen är kostnadsfri. Detta följer av 4 § förvaltningslagen (1986:223) och 4 § avgiftsförordningen (1992:191), då skyldigheten att lämna information om utstationering ingår i Arbetsmiljöverkets verksamhetsområde.

Arbetsmiljöverkets uppdrag att vara förbindelsekontor och att informera om utstationering har utvecklats sedan utstationeringsdirektivet antogs. Vid direktivets genomförande i svensk rätt konstaterades att det måste vara möjligt för en arbetsgivare som ska skicka arbetstagare till en annan medlemsstat att förutse vilka villkor som ska iakttas vid utstationeringen. Det ansågs nödvändigt att göra arbetsgivaren medveten om att även villkor i kollektivavtal kan bli tillämpliga. Av den anledningen skulle förbindelsekontoret upplysa även om förekomsten av kollektivavtal och hänvisa till kollektivavtalsparterna för närmare information. Detta ansågs vara en nödvändig förutsättning för att det svenska systemet skulle bli synligt i lagreglerna och kravet på förutsebarhet vara tillgodosett.²

Vid denna tidpunkt ansågs det ligga i sakens natur att informationen om tillämpliga regler blev ganska allmänt hållen. Arbetsmiljöverket förväntades i princip tillhandahålla den tillämpliga lagtexten. Någon skyldighet att översätta informationen till andra språk infördes inte, men visst informationsmaterial på annat språk ansåg regeringen behövas, åtminstone på engelska. Arbetsmiljöverket fick på egen hand avgöra om det fanns behov av och resurser för att tillhandahålla översättningar i övrigt.³

² Prop. 1998/99:90 s. 28.

³ Prop. 1998/99:90, s. 31.

Förbindelsekontorets roll förstärktes genom de ändringar som gjordes i utstationeringslagen till följd av Lavaldomen⁴. Arbetsmiljöverket har getts en aktivare roll och även fått i uppgift att hjälpa till med information om sådana kollektivavtalsvillkor som kan komma att krävas med stöd av stridsåtgärder enligt 5 a och 5 b §§ utstationeringslagen, eller som annars kan komma att bli tillämpliga vid utstationering i Sverige. Dessutom ska en arbetstagarorganisation enligt 9 a § utstationeringslagen ge in sådana kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket som organisationen kan komma att kräva med stöd av stridsåtgärder enligt 5 a eller 5 b §§. Bestämmelsen i 9 a § behandlas i slutbetänkandet enligt tilläggsuppdrag⁵.

Det har överlämnats till Arbetsmiljöverket att finna lämpliga former för hur myndigheten på bästa sätt och utifrån tillgängliga resurser konkret kan hantera förfrågningar om vad som gäller vid utstationering. Myndigheten förväntas inte bara genom exempelvis en länk på hemsidan hänvisa till någon av kollektivavtalsparterna för relevant information. Istället ska den på ett aktivt sätt hjälpa till att finna den efterfrågade informationen. Eftersom Arbetsmiljöverket ofta inte torde ha någon närmare kännedom om innehållet i kollektivavtalen har regeringen emellertid inte uppställt några högre krav på dess informationsinsatser. Om frågan uppstår om hur kollektivavtalsvillkor ska tolkas och tillämpas, har regeringens uppfattning varit att myndigheten i första hand ska hänvisa till avtalsparterna.⁶

På Arbetsmiljöverkets webbsida finns en särskild temasida om utstationering. Arbetsmiljöverket har arbetat med att göra webbsidan så lättillgänglig som möjligt med ambitionen att en arbetsgivare eller en arbetstagarare från ett annat EU-land utan svårighet ska kunna ta reda på hur den svenska arbetsmarknaden är uppbyggd och vilka regler som aktualiseras vid utstationering av arbetstagarare.⁷ Här finns grundläggande information om bl.a. den svenska arbetsmarknadsmodellen, länkar till tillämplig svensk lagstiftning, länkar till arbetstagarorganisationer m.m. Information om utstationering finns på webbsidan på flera språk (svenska, bulgariska, tjeckiska,

⁴ Mål C-341/05 Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan och Svenska Elektrikerförbundet, REG 2007 s. I-11767.

⁵ Dir. 2014:150.

⁶ Prop. 2009/10:48 s. 60.

⁷ SOU 2008:123 s. 324.

kinesiska, tyska, estniska, engelska, franska, lettiska, litauiska, ungerska, polska, rumänska, ryska, somaliska, finska, turkiska, ukrainska, spanska och thai) och länkar till myndigheter, arbetstagarorganisationer m.fl. Via webbsidan kan broschyren ”Your rights as a posted worker” laddas ned och kostnadsfritt beställas på ett antal språk. Boken ”Utstationering – regler för utlandsanställda som arbetar i Sverige en begränsad tid” kan också laddas ned eller beställas utan kostnad på svenska och engelska.

På en särskild kampanjwebbsida tillhandahåller Arbetsmiljöverket information riktad till utländska företag och arbetstagare i byggbranschen och restaurangbranschen. Information för byggbranschen finns på webbsidan samt kostnadsfritt i broschyr på svenska, engelska, lettiska, litauiska, polska och estniska. Information för restaurangbranschen finns på webbsidan samt kostnadsfritt i broschyr på arabiska, bengali, franska, engelska, hindi, kinesiska, persiska, turkiska, thailändska, spanska och urdu. Broschyrer kan beställas kostnadsfritt.

Utstationerande företag kan sedan den 1 juli 2013 via Arbetsmiljöverkets webbsida även anmäla utstationering och utse kontaktperson enligt 10 och 11 §§ utstationeringslagen. Information om innehållet i registret och viss statistik finns tillgänglig på webbsidan.

I Arbetsmiljöverkets regleringsbrev för budgetåret 2009 anges att det under år 2009 skulle ske en satsning inom verksamheten på sammanlagt 33 miljoner kronor. Av dessa medel skulle 3 miljoner kronor användas till förstärkt information till utländska företag och arbetstagare. Arbetsmiljöverket har i regleringsbrev för budgetåren 2010–2013 haft i uppdrag att i samband med årsredovisningen lämna en beskrivning över hur informationen till utländska företag och arbetstagare om vilka arbets- och anställningsvillkor som gäller vid utstationering till Sverige har förbättrats.

6.4 Överväganden och förslag

6.4.1 Förtydligande av Arbetsmiljöverkets informationsuppdrag

Förslag: I lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska det införas en bestämmelse om att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om vad informationen ska innehålla och hur informationen ska vara.

I förordningen (2007:913) om instruktion för Arbetsmiljöverket ska framgå att Arbetsmiljöverket bl.a. har ansvar för att informera enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

I förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare ska det införas en bestämmelse om att Arbetsmiljöverket, vid tillhandahållande av information enligt 9 § lagen om utstationering av arbetstagare, ska tillämpa artiklarna 5.1, 5.2 och 5.5 i tillämpningsdirektivet.

Skälen för utredningens förslag

Arbetsmiljöverkets uppdrag att vara förbindelsekontor och att tillhandahålla information om utstationering enligt 9 § utstationeringslagen är allmänt hållet. Det har bedömts lämpligt att överlämna till myndigheten hur uppdraget ska genomföras i praktiken, utifrån de behov och resurser som finns.

Vid en jämförelse av vad som krävs i informationshänseende enligt tillämpningsdirektivet och vad Arbetsmiljöverket redan i dag erbjuder kan särskilt nämnas följande. Arbetsmiljöverket tillhandahåller kostnadsfritt information om utstationering i Sverige på flera olika språk, både i elektroniskt och tryckt format. Det finns allmänt hållet information om vilka svenska regler som gäller vid utstationering samt riktad information till särskilda branscher. Informationen tillhandahålls inom ramen för det uppdrag som Arbetsmiljöverket har enligt 9 § utstationeringslagen.

Enligt tillämpningsdirektivet ska information tillhandahållas kostnadsfritt på det eller de officiella språken och på de mest relevanta språken. Officiellt språk i Sverige är enligt 13 § språklagen

(2009:600) svenska. Minoritetsspråken är inte officiella språk i Sverige.

Det kan konstateras att allmän information om utstationering och information riktad till vissa branscher har översatts till ett stort antal språk, och att det har gjorts ett särskilt språkurval för den branschspecifika informationen.

Utredningen bedömer att åtminstone delar av de krav som ställs i artikel 5.1, 5.2 och 5.5 i tillämpningsdirektivet i nuläget uppfylls genom den information som Arbetsmiljöverket tillhandahåller på sin webbsida och kostnadsfritt i tryckt form samt muntligen via myndighetens svarstjänst. Det är svårare att bedöma om tillämpningsdirektivet är uppfyllt vad gäller kraven som avser hur informationen ska vara tillgänglig och att den ska vara användarvänlig, dvs. att informationen ska vara tydlig, öppen, fullständigt och lättillgänglig i format som är anpassade för personer med funktionsnedsättning. Möjligen skulle de delar av bestämmelsen som inte redan i dag uppfylls, eller där det är tveksamt om så är fallet, ändå kunna anses omfattas av uppdraget att tillhandahålla information om utstationering enligt 9 § utstationeringslagen. Med en sådan bedömning skulle artikel 5 i direktivet få anses fylla ut och förtydliga det existerande uppdraget, utan att det krävs en detaljerad reglering i svensk rätt.

Ett alternativ i linje med en sådan bedömning vore att endast reglera de delar av bestämmelsen som inte redan i dag uppfylls i praktiken.

De detaljerade krav som artikel 5 i tillämpningsdirektivet ställer när det gäller hur information om utstationering ska tillhandahållas talar emellertid enligt utredningens mening för att det krävs ett förtydligande av Arbetsmiljöverkets uppdrag att tillhandahålla information. Med en sådan reglering skulle även de EU-rättsliga kraven på genomförande av direktiv i nationell rätt, se avsnitt 2.3, utan tvekan vara uppfyllda. Utredningen förordar en sådan reglering.

Då uppdraget att tillhandahålla information på det sätt som anges i direktivet är av permanent natur och delvis är preciserat bör det enligt utredningens mening regleras i författning. Regleringen skulle kunna införas i anslutning till 9 § utstationeringslagen, så att allt som rör skyldigheten att tillhandahålla information om utstationering finns samlat på en plats. De detaljerade kraven i artikel 5 utgör dock, som utredningen ser det, om sådana tillämpningsföreskrifter

av administrativt slag som riktar sig till en myndighet. Sådana föreskrifter skulle därmed kunna meddelas av regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Utredningen anser därför att regleringen bör införas på förordningsnivå. Dels föreslår utredningen att regleringen införs i förordningen (2007:913) om instruktion för Arbetsmiljöverket, så att det framgår att Arbetsmiljöverket har ansvar för att informera enligt utstationeringslagen. I detta sammanhang bör instruktionen kompletteras så att även det ansvar som Arbetsmiljöverket i övrigt har enligt utstationeringslagen framgår. Dels bör i utstationeringslagen införas en s.k. upplysningsbestämmelse om att regeringen meddelar föreskrifter om vad informationen ska innehålla och hur den ska vara. Slutligen föreslås att det i förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare förs in en bestämmelse om att Arbetsmiljöverket, vid fullgörandet av sin informationsskyldighet enligt 9 § utstationeringslagen, har att tillämpa artikel 5 i tillämpningsdirektivet. Ett undantag måste dock göras för artikel 5.3, som är en informationsbestämmelse om vad kommissionen avser att göra i denna fråga.

Artikel 5.2 b handlar bl.a. om hur information om tillämpliga kollektivavtal ska vara tillgänglig. Utredningens uppfattning är att Arbetsmiljöverkets uppdrag att informera om tillämpliga kollektivavtal motsvarar den information som faktiskt har lämnats in till myndigheten av arbetsmarknadens parter. Utredningen har fått ett tilläggsuppdrag som omfattar bestämmelsen i artikel 5.4 i tillämpningsdirektivet som bl.a. anger vad information om tillämpliga kollektivavtalsvillkor bör omfatta. Genomförandet av denna bestämmelse behandlas i slutbetänkandet.

Utstationeringslagen gäller även för arbetsgivare från länder utanför EES och Schweiz. Utredningen ser inte någon anledning att beträffande de föreslagna bestämmelserna göra någon annan bedömning än den som gjordes vid införandet av utstationeringslagen när man tog ställning i denna fråga.⁸ Utredningen föreslår därmed att de föreslagna bestämmelserna ska gälla även i förhållande till arbetsgivare i länder utanför EES och Schweiz.

Utredningen vill även tillägga följande när det gäller tillämpningsdirektivets krav på att information om utstationering ska finnas tillgänglig på ett tydligt, öppet, fullständigt och lättillgäng-

⁸ Prop. 1998/99:90 s. 15.

ligt sätt via Arbetsmiljöverkets webbplats och i broschyr som gör åtkomst möjlig för personer med funktionsnedsättning. Tillgänglighet och tydlighet är begrepp som återkommande förekommer i artikel 5. För att kunna göra en bedömning av om den information som Arbetsmiljöverket tillhandahåller är tillräckligt tydlig och lättillgänglig krävs en djupare analys, lämpligen genom någon form av användarundersökning. Först med utgångspunkt i resultatet av en sådan undersökning kan det bedömas hur myndigheten eventuellt kan förbättra tillhandahållandet av information enligt de krav som direktivet ställer på tydlighet, öppenhet och lättillgänglighet. Det kan vara lämpligt att regeringen, i regleringsbrev eller på annat sätt, ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att göra en sådan undersökning och beviljar medel för den.

Vidare kan det konstateras att flera andra svenska myndigheter ansvarar för och tillhandahåller information som riktar sig till utländska företag och arbetstagare – exempelvis Svenska Institutet, Tillväxtverket, Kommerskollegium och Migrationsverket. Enligt direktivet ska den enda nationella webbplatsen fungera som en webbportal och vara en samlande punkt. För att detta ska fungera som avsett vore det önskvärt med någon form av samverkan mellan berörda myndigheter kring information som är relevant för utstationerade arbetstagare och utstationerande företag och andra utländska arbetstagare som nyttjat sin rätt till fri rörlighet inom EU eller arbetskraftsinvandrat från tredje land. Denna fråga, och särskilt möjligheten att skapa en myndighetsgemensam webbportal, bör enligt utredningens mening övervägas ytterligare.

6.5 Konsekvenser

Förslaget innebär att regler införs i utstationeringslagen, förordningen med instruktion för Arbetsmiljöverket samt i förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare. Av bestämmelserna ska framgå att Arbetsmiljöverket har ansvar för att informera och vara förbindelsekontor enligt utstationeringslagen samt tillhandahålla information om utstationering i enlighet med vad som anges i artikel 5.1, 5.2 och 5.5 i tillämpningsdirektivet. Bestämmelsen som föreslås införs i utstationeringslagen är en

upplysning om att regeringen meddelar föreskrifter om vad informationen ska innehålla och hur den ska vara.

Förslaget bedöms som nödvändigt för att genomföra direktivets bestämmelser i denna del. Regeln är utformad på ett detaljerat vis i syfte att säkerställa att EU-rätten respekteras fullt ut. Om förslaget inte genomförs finns risk för att Sverige inte anses uppfylla direktivets krav. Om Sverige inte bedöms ha genomfört direktivet kan Sverige bli föremål för ekonomiska sanktioner.

Arbetsmiljöverket har redan i dag ett uppdrag enligt lag att tillhandahålla information om utstationering. De krav som förslaget ställer på tillhandahållandet av information innebär framför allt ett förtydligande av vad det uppdraget innebär. Förslaget i denna del förväntas kunna hanteras inom ramen för myndighetens nuvarande anslag.

Förslaget medför inte några krav eller förväntningar på kommuner eller landsting och förväntas inte heller leda till några konsekvenser för dem.

Förslaget förväntas leda till förbättrade möjligheter för utländska företag och arbetstagare att få vetskap om vilka svenska bestämmelser som gäller vid utstationering i Sverige. Detta kan i sin tur leda till förändrade konkurrensförhållanden på den svenska marknaden. Eftersom förslaget förväntas öka kunskapsnivån hos utländska företag i fråga om gällande svenska regler, bedömer utredningen att effekten är positiv och konkurrensfrämjande. För små utländska företag bör förslaget kunna ha än större positiv effekt, då det får antas att dessa i allmänhet har mindre resurser att lägga på att söka information om gällande svenska regler än större företag. I övrigt bör små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags i vart fall inte påverkas negativt av förslaget.

Förslaget förväntas inte leda till några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning i olika delar av landet, offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Förslaget förväntas leda till förbättringar för personer med funktionsnedsättning eftersom deras behov av anpassning av information särskilt lyfts fram.

7 Administrativt samarbete mellan myndigheter genom IMI – artiklarna 6, 7 och 21

7.1 Uppdraget

Artikel 6 och 7 i tillämpningsdirektivet innehåller bestämmelser om administrativt samarbete mellan myndigheter. Samarbetet ska enligt artikel 21 ske genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI), som regleras genom förordning (EU) nr 1024/2012 (IMI-förordningen)¹.

Utredningen har fått i uppdrag att inventera vilka lagar eller andra författningar som kan påverkas av direktivets bestämmelser om myndighetssamarbete genom IMI och särskilt beakta gällande sekretess- och dataskyddsregler. Behovet av författningsändringar ska analyseras och eventuella nödvändiga författningsförslag utarbetas.

Utgångspunkten bör enligt uppdraget vara att Arbetsmiljöverket ska vara behörig myndighet när IMI används, med undantag för gränsöverskridande verkställighet av administrativa sanktionsavgifter. I dessa frågor bör utgångspunkten vara att Kronofogdemyndigheten ska vara behörig myndighet.

De delar som rör Kronofogdemyndighetens uppdrag behandlas i huvudsak i kapitel 11 om gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 av den 25 oktober 2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen).

7.2 Direktivets bestämmelser

7.2.1 Ömsesidigt bistånd – allmänna principer

Bestämmelserna i tillämpningsdirektivets artikel 6 om ömsesidigt bistånd innehåller ett antal allmänna principer och skyldigheter som medlemsstaterna ska iaktta. Medlemsstaterna ska enligt artikel 6.1 i tillämpningsdirektivet ha ett nära samarbete och utan onödigt dröjsmål bistå varandra för att underlätta genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av tillämpningsdirektivet och utstationeringsdirektivet 96/71/EG.

Medlemsstaternas samarbete ska enligt artikel 6.2 i tillämpningsdirektivet särskilt bestå i att svara på motiverade begäranden om information från behöriga myndigheter och att genomföra kontroller, inspektioner och utredningar när det gäller utstationering av arbetstagare, inklusive utredning av bristande efterlevnad eller missbruk av tillämpliga bestämmelser om utstationering av arbetstagare. Förfrågningar om information inbegriper information om en eventuell indrivning av administrativa sanktionsavgifter, eller delgivning av ett beslut om att påföra sådana sanktionsavgifter som avses i kapitel VI i tillämpningsdirektivet.

Enligt artikel 6.3 i tillämpningsdirektivet får medlemsstaternas samarbete också inbegripa sändande och delgivning av handlingar.

För att besvara en begäran om bistånd från de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat ska medlemsstaterna i enlighet med artikel 6.4 i tillämpningsdirektivet säkerställa att tjänsteleverantörer som är etablerade på deras territorium förser sina behöriga myndigheter med all information som krävs för att deras verksamhet ska kunna övervakas i enlighet med nationell lagstiftning. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder om informationen inte tillhandahålls.

Om en medlemsstat har svårt att tillmötesgå en begäran om information eller att genomföra kontroller, inspektioner eller utredningar, ska den enligt artikel 6.5 i tillämpningsdirektivet utan dröjsmål underrätta den medlemsstat som begärt informationen i syfte att finna en lösning. Kommissionen ska vidta lämpliga åtgärder då den underrättats, i förekommande fall genom IMI, om fortlöpande problem med informationsutbytet eller ihållande vägran att tillhandahålla information.

Som framgår av artikel 6.6 i tillämpningsdirektivet ska medlemsstaterna tillhandahålla den information som begärts av en annan medlemsstat eller av kommissionen i elektroniskt format inom följande tidsfrister:

- a) I brådskande fall som kräver registerkontroll, exempelvis för bekräftelse av momsregistrering, för kontroll av att etablering i en annan medlemsstat föreligger: så snabbt som möjligt och senast två arbetsdagar efter det att förfrågan inkommit.

I begäran ska det tydligt anges varför ärendet är brådskande, inklusive vissa detaljer för att styrka denna brådskande.

- b) För alla andra förfrågningar om information: senast 25 arbetsdagar efter det att förfrågan inkommit, såvida inte medlemsstaterna i samförstånd enas om en kortare tidsfrist.

Register i vilka tjänsteleverantörer är inskrivna och som de behöriga myndigheterna på medlemsstatens territorium har tillgång till, ska också vara tillgängliga på samma villkor för övriga medlemsstaters motsvarande behöriga myndigheter för genomförandet av tillämpningsdirektivet och utstationeringsdirektivet, i den mån medlemsstaterna har fört in dessa register i IMI. Detta framgår av artikel 6.7 i tillämpningsdirektivet.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 6.8 i tillämpningsdirektivet säkerställa att den information som utbyts mellan, och den information som tas emot av, de organ som avses i artikel 2 a i samma direktiv endast används i det ärende för vilket den har begärts. I artikel 2 a anges att ett organ kan utses av en medlemsstat för att utföra uppgifter enligt utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet och därmed anses utgöra behörig myndighet enligt direktivet. Bestämmelsen i artikel 6.8 i tillämpningsdirektivet innebär således begränsningar i fråga om användande av information för det fall andra organ än myndigheter utses som behöriga myndigheter.

Bestämmelsen om ändamålsenlig användning av information motiveras av dataskyddshänsyn. I skäl 22 i tillämpningsdirektivet anges att administrativt samarbete och ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna bör vara förenligt med bestämmelserna om skydd

av personuppgifter i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd av personuppgifter (dataskyddsdirektivet)² och nationella genomförandebestämmelser för unionens lagstiftning om skydd av personuppgifter. När det gäller administrativt samarbete genom IMI bör detta även vara förenligt med Europaparlamentets och rådets förordning 45/2001³ och IMI-förordningen.

Det följer av artikel 6.9 i tillämpningsdirektivet att inga avgifter får tas ut i samband med det ömsesidiga administrativa samarbetet och biståndet.

En förfrågan om information ska enligt artikel 6.10 i tillämpningsdirektivet inte hindra de behöriga myndigheterna från att vidta åtgärder i enlighet med gällande nationell rätt och unionsrätten för att utreda och förhindra påstådda åsidosättanden av tillämpningsdirektivet eller utstationeringsdirektivet.

7.2.2 Medlemsstaternas roll inom ramen för administrativt samarbete

Av artikel 7.1 i tillämpningsdirektivet följer att värdstatens myndigheter är skyldiga att under den period som en arbetstagare är utstationerad på dess territorium inspektera efterlevnaden av arbets- och anställningsvillkor som enligt utstationeringsdirektivet ska följas. Vid behov ska detta ske i samarbete med myndigheterna i etableringsstaten. De behöriga myndigheterna i värdstaten får, för varje tillfälle då tjänster tillhandahålls eller för varje tjänsteleverantör, begära att de behöriga myndigheterna i etableringsstaten ger information om huruvida tjänsteleverantören är lagligen etablerad, följer god sed och inte har brutit mot tillämpliga bestämmelser. De behöriga myndigheterna i etableringsstaten ska enligt artikel 7.5 i tillämpningsdirektivet lämna dessa uppgifter i enlighet med artikel 6 i samma direktiv.

Etableringsstaten ska fortsätta att övervaka, kontrollera och vidta nödvändiga tillsyns- eller verkställighetsåtgärder, i enlighet med sin

² Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter.

nationella rätt, praxis och administrativa förfaranden, när det gäller arbetstagare som är utstationerade i en annan medlemsstat. Det följer av artikel 7.2 i tillämpningsdirektivet. Dessutom ska den bistå värdstaten för att säkerställa att de villkor som är tillämpliga enligt utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet är uppfyllda. Den skyldigheten ska enligt artikel 7.3 i tillämpningsdirektivet inte på något sätt begränsa möjligheterna för värdstaten att övervaka, kontrollera eller vidta nödvändiga tillsyns- eller verkställighetsåtgärder i enlighet med tillämpningsdirektivet och utstationeringsdirektivet. Den ska inte heller innebära någon skyldighet för etableringsstaten att utföra faktiska undersökningar och kontroller på värdstatens territorium. Det följer av artikel 7.6 i tillämpningsdirektivet att sådana undersökningar och kontroller får utföras av myndigheterna i värdstaten, på eget initiativ eller på begäran av behöriga myndigheter i etableringsstaten, i enlighet med vad som anges i artikel 10 i tillämpningsdirektivet om inspektioner och i överensstämmelse med den tillsynsbehörighet som finns i värdstatens nationella rätt, praxis och administrativa förfaranden och i överensstämmelse med unionsrätten.

I de fall då det föreligger omständigheter som tyder på oegentligheter följer det av artikel 7.4 i tillämpningsdirektivet att en medlemsstat på eget initiativ och utan onödigt dröjsmål ska överlämna all relevant information till den berörda medlemsstaten.

7.3 IMI – Informationssystemet för den inre marknaden

Samarbetet mellan behöriga myndigheter som föreskrivs i artiklarna 6 och 7 i tillämpningsdirektivet ska enligt artikel 21 i samma direktiv ske genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI).

IMI är ett webbaserat kommunikationsverktyg som syftar till att underlätta administrativt samarbete mellan myndigheter i medlemsstaterna. Det tillhandahålls av kommissionen och utvecklades ursprungligen som stöd för yrkeskvalifikationsdirektivet 2005/36/EG⁴.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Användningsområdet har sedan dess utökats till flera EU-rättsakter, som tjänstedirektivet 2006/123/EG⁵.

År 2012 trädde IMI-förordningen 1024/2012 i kraft, som är direkt tillämplig i alla medlemsstater i EU och EES. Schweiz deltar dock inte i IMI-samarbetet.

IMI-förordningen fastställer en rättslig ram för IMI och gemensamma regler för att säkerställa att systemet fungerar effektivt.

7.3.1 IMI-pilotprojektet för utstationeringsdirektivet

I juni 2008 antogs rådsslutsatser på grundval av kommissionens rekommendation om förbättrat administrativt samarbete vad gäller utstationering av arbetstagare inom ramen för tillhandahållande av tjänster.⁶ Rådsslutsatserna innehåller bl.a. en uppmaning till kommissionen att stödja medlemsstaterna med att förbättra informationsutbytet kring utstationeringsdirektivet, bl.a. genom ett elektroniskt informationsutbytessystem.

Den 7 mars 2011 beslutades rådsslutsatser om att utveckla en speciell modul av IMI för administrativt samarbete gällande utstationeringsdirektivet.⁷ I rådsslutsatserna beslutades även att starta ett pilotprojekt för att testa IMI för detta ändamål. Att kommissionen får genomföra pilotprojekt för att bedöma om IMI skulle vara ett ändamålsenligt verktyg för att genomföra bestämmelser om administrativt samarbete framgår av artikel 4 i IMI-förordningen. Av artikel 29 i samma förordning framgår att pilotprojektet för utstationeringsdirektivet får drivas vidare på grundval av de arrangemang som utformades före IMI-förordningens ikraftträdande.

Pilotprojektet för utstationeringsdirektivet inleddes i maj 2011. Arbetsmiljöverket är den svenska myndighet som har registrerats i IMI-systemet för projektet, i egenskap av förbindelsekontor för utstationeringsfrågor. I maj 2012 hade medlemsstaterna totalt registrerat 177 myndigheter i systemet. De flesta medlemsstater har en centraliserad struktur där endast en eller några få myndigheter ansvarar för kommunikationen med andra medlemsstater. Vissa har

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

⁶ Rådets slutsatser av den 9 juni 2008 (9935/08 SOC 316), s. 3.

⁷ Rådets slutsatser av den 8 mars 2011 (7395/11 SOC 208), s. 4.

en decentraliserad struktur där både regionala och lokala myndigheter har registrerats i systemet. Även andra aktörer, såsom arbetsmarknadens parter, har registrerats i vissa medlemsstater.⁸

Kommissionen har enligt uppgift från Arbetsmarknadsdepartementet skapat en arbetsgrupp som har till uppgift att bl.a. ta fram frågor till IMI-systemet med anknytning till tillämpningsdirektivets bestämmelser. Arbetet i arbetsgruppen påbörjades i december 2014 och ska pågå under 2015.

7.3.2 Funktioner och ansvar i IMI

Programvaruplattformen IMI ska vara kommunikationskanalen för det elektroniska informationsutbytet mellan behöriga myndigheter. Systemet nås av behöriga myndigheter via internet och fungerar som ett verktyg för informationsutbyte som annars skulle ske med andra medel, såsom vanlig post eller e-post. En myndighet kan enkelt identifiera en myndighet i en annan medlemsstat via IMI och kommunicera med denna. Språkbarriärer undanröjs genom användandet av på förhand definierade och översatta frågor och arbetsflöden.

Det finns flera olika aktörer i IMI. Varje medlemsstat ska utse en nationell IMI-samordnare, med ett övergripande ansvar som inte begränsar sig till ett visst EU-direktiv. Kommerskollegium har utsetts till nationell IMI-samordnare i Sverige enligt 9 § 6 förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium. Därmed ansvarar myndigheten enligt artikel 6 i IMI-förordningen bl.a. för registrering av behöriga myndigheter. Myndigheten fungerar också som kontaktpunkt för IMI-aktörer samt står till tjänst med kunskaper, utbildning och stöd.

Behörig myndighet är enligt artikel 5 f i IMI-förordningen varje organ som är inrättat på nationell, regional eller lokal nivå och som har registrerats i IMI med specifikt ansvar kopplat till ett visst direktiv. När behöriga myndigheter samarbetar inom IMI ska de enligt artikel 7.1 i IMI-förordningen se till att tillfredsställande svar lämnas så snart som möjligt och under alla förhållanden inom den tidsfrist som anges i den tillämpliga unionsakten, i enlighet med de förfaranden som gäller för administrativt samarbete.

⁸ Commission staff non paper for the SQWP, 13 juli 2012, s. 2 f.

En behörig myndighet får som bevis åberopa alla slag av information, handlingar, undersökningsresultat, intyg eller bestyrkt kopia som den tagit emot på elektronisk väg genom IMI, på samma basis som liknande information som erhålls i det egna landet, för ändamål som är förenliga med de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen samlades in. Detta följer av artikel 7.2 i IMI-förordningen.

Varje myndighet ska vidare enligt artikel 7.3 i IMI-förordningen fungera som registeransvarig när det gäller den egna uppgiftsbehandlingen som utförs av en IMI-användare under myndighetens behörighet. Den ska se till att de registrerade kan utöva sina rättigheter i enlighet med kapitel III och IV i förordningen, vid behov i samarbete med kommissionen.

Kommissionen ansvarar enligt artikel 8.1 a i IMI-förordningen bl.a. för att trygga säkerheten, tillgängligheten, underhållet och utvecklingen av programvaran och it-infrastrukturen för IMI. Det finns bestämmelser om kommissionens ansvar för säkerheten vad gäller behandling av personuppgifter, exempelvis i artikel 17.

I lämpliga fall får kommissionen enligt artikel 11 i IMI-förordningen anta genomförandeakter för en viss unionsakt eller för en typ av administrativt förfarande för administrativt samarbete.

IMI-aktörer är enligt artikel 5 g i IMI-förordningen de behöriga myndigheterna, IMI-samordnarna och kommissionen. En IMI-användare är enligt artikel 5 h samma förordning en fysisk person som arbetar under ledning av en IMI-aktör och som har registrerats i IMI för dess räkning.

7.3.3 Behandling av personuppgifter och säkerhet i IMI

Enligt skäl 22 i tillämpningsdirektivet bör det administrativa samarbetet och ömsesidiga biståndet mellan medlemsstaterna vara förenligt med bestämmelserna om skydd för personuppgifter i dataskyddsdirektivet 95/46/EG. Vidare klargörs att det administrativa samarbetet genom IMI bör vara förenligt med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 och IMI-förordningen. Av skäl 48 i tillämpningsdirektivet framgår att direktivet är förenligt med de grundläggande rättigheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och att det särskilt gäller bl.a. rätten till skydd av personuppgifter.

Information om personuppgifter kan utväxlas genom IMI. Systemet har enligt skäl 7 i IMI-förordningen utvecklats med beaktande av de krav som föreskrivs i gällande dataskyddslagstiftning. IMI erbjuder därför ett betydligt starkare skydd och högre säkerhet än andra metoder för informationsutbyte.

IMI-aktörerna ska enligt artikel 13 i IMI-förordningen endast utbyta och behandla personuppgifter för de ändamål som anges i relevanta bestämmelser i den aktuella unionsakten. Uppgifter som lämnats in till IMI av registrerade personer får endast användas för de ändamål som de har lämnats in för. Bestämmelsen om ändamålsbegränsning riktar sig till IMI-aktörerna, dvs. de behöriga myndigheterna, IMI-samordnarna och kommissionen.

I artikel 6.8 i tillämpningsdirektivet finns dessutom en bestämmelse om ändamålsbegränsning som riktar sig till de ”organ” som avses i direktivets artikel 2 a, som av en medlemsstat har utsetts för att utföra uppgifter enligt utstationerings- och tillämpningsdirektivet. Bestämmelsen om ändamålsbegränsning för organ som utsetts som behöriga myndigheter anger att medlemsstaterna ska säkerställa att den information som utbyts mellan, och som tas emot av dessa, endast används i det ärende för vilket informationen har begärts.

Bestämmelser om lagring av personuppgifter och behandling av särskilda kategorier av uppgifter finns i 14 och 15 §§ i IMI-förordningen.

Det är kommissionen som ansvarar för att IMI uppfyller kraven enligt bestämmelserna om datasäkerhet som kommissionen har antagit enligt artikel 22 i förordning (EG) nr 45/2001. Kommissionen ska införa nödvändiga åtgärder för att trygga säkerheten för de personuppgifter som behandlas i IMI, inbegripet lämpliga kontroller för tillträde till uppgifter och en säkerhetsplan som ska hållas uppdaterad. Vidare ska kommissionen se till att det vid en säkerhetsincident är möjligt att verifiera vilka personuppgifter som har behandlats i IMI. Det ska då också kunna verifieras när behandlingen har skett, av vem och för vilket ändamål.

IMI-aktörer ska vidta alla förfarande- och organisationsåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa säkerheten för de personuppgifter som de behandlar i enlighet med artikel 17 i dataskyddsdirektivet 95/46/EG. Den bestämmelsen handlar om säkerhet vid behandling av personuppgifter. Dataskyddsdirektivet 95/46/EG

har genomförts i svensk rätt genom bl.a. personuppgiftslagen (1998:204).

7.3.4 De registrerades rättigheter

Enligt artikel 18.1 i IMI-förordningen ska en IMI-aktör så snart som möjligt se till att de personer som har registrerats i IMI underrättas om att deras personuppgifter hanteras i systemet. Personerna ska dessutom få tillgång till information om sina rättigheter och om hur de kan utövas, vilket inkluderar den registeransvariges och dennes företrädares identitet och kontaktuppgifter enligt artiklarna 10 och 11 i dataskyddsdirektivet 95/46/EG och nationell lagstiftning som är i överensstämmelse med det direktivet.

IMI-aktörerna ska enligt artikel 19.1 i IMI-förordningen se till att de registrerade på ett effektivt sätt kan utöva sina rättigheter för att få tillgång till sådana uppgifter i IMI som gäller dem. De ska informeras om rättigheten enligt nationell lagstiftning att få felaktiga eller ofullständiga uppgifter korrigerade samt olagligt behandlade uppgifter raderade. Den ansvarige IMI-aktören ska korrigera eller radera felaktiga uppgifter så snart som möjligt, dock senast inom 30 dagar efter det att den registrerades begäran har kommit in.

7.4 Överväganden och förslag

7.4.1 Bestämmelser i lag samt förordning

Förslag: I lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska införas bestämmelser om administrativt samarbete mellan myndigheter. Kompletterande bestämmelser ska införas i förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare.

Skälen för utredningens förslag

Direktivets bestämmelser

Tillämpningsdirektivets bestämmelser om administrativt samarbete mellan myndigheter via IMI innehåller ett antal rättigheter och skyldigheter för behöriga myndigheter. Till dessa hör skyldigheter att på olika sätt lämna en utländsk myndighet ömsesidigt bistånd, att inom angivna tidsfrister besvara informationsförfrågningar samt att i vissa fall lämna underrättelse till en utländsk myndighet.

Gällande rätt

I 9 § tredje stycket lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) regleras skyldigheten för Arbetsmiljöverket att samarbeta med motsvarande förbindelsekontor i andra länder inom EES och Schweiz.

Överväganden

Bestämmelser om administrativt samarbete mellan myndigheter finns också i andra EU-direktiv, t.ex. tjänstedirektivet 2006/123/EG. Det har genomförts i svensk rätt bl.a. genom lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden, som anger de grundläggande principerna för myndighetssamarbetet. Lagen kompletteras av förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden.⁹

Samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter är en viktig förutsättning för att förbättra och öka enhetligheten i genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av utstationeringsdirektivet. Tillämpningsdirektivets bestämmelser om administrativt samarbete är både konkreta och detaljerade. Den reglering som i dag finns i 9 § utstationeringslagen är allmänt hållen. Eftersom direktivet innehåller detaljerade skyldigheter och rättigheter för behöriga myndigheter bedömer utredningen att det behövs en mer detaljerad reglering för att tillämpningsdirektivets bestämmelser om administrativt samarbete ska få ett tydligt genomslag i nationell rätt.

⁹ Prop. 2008/09:187 s. 35 ff.

Även de skäl för lagreglering som förts fram vid genomförandet av tjänstedirektivets 2006/123/EG bestämmelser om administrativt samarbete är relevanta vid bedömningen av om det behövs författningsändring.¹⁰ Ett skäl är att det krävs lagreglering för att behöriga myndigheter i Sverige ska bli rättsligt förpliktade att använda ett informationssystem. Ett annat är att det saknas offentligt grundad rätt för utländska myndigheter att kräva bistånd från svenska myndigheter. Sådant bistånd ska endast lämnas om biståndet regleras i svensk nationell rätt, se avsnitt 7.4.4 nedan.

Utredningen anser att det krävs författningsreglering för att uppfylla tillämpningsdirektivets bestämmelser om administrativt samarbete. Direktivets bestämmelser bör enligt utredningens mening regleras i svensk rätt på i princip motsvarande sätt som tjänstedirektivet. Det innebär att de viktigaste principerna och skyldigheterna införs i lag, lämpligen i den redan gällande utstationeringslagen. I förordningen (2013:352) om anmälningskyldighet vid utstationering bör kompletterande bestämmelser införas.

Det är önskvärt att regleringen görs så flexibel som möjligt, i syfte att vid behov kunna koppla flera myndigheter till IMI-systemet. Eftersom systemet är under uppbyggnad handlar det om att skapa en struktur för samarbetet, som får sättas i funktion när systemet slutligt är på plats. Det är möjligt att det även kan komma att behövas föreskrifter på lägre nivå som konkretiserar vilka uppgifter som åvilar behöriga myndigheter när det gäller att utse användare i IMI-systemet m.m.

IMI-förordningen är direkt tillämplig inom EES. Det krävs alltså inga genomförandeåtgärder för att bestämmelserna ska gälla i Sverige. I förordningen finns bestämmelser om funktioner och ansvar, behandling av personuppgifter i IMI-systemet m.m.

Schweiz omfattas av bestämmelserna i utstationeringsdirektivet och kommer eventuellt att ansluta sig även till tillämpningsdirektivet. Däremot deltar Schweiz inte i samarbetet genom IMI. Det är därför i nuläget svårt att förutse om och hur ett eventuellt administrativt samarbete med behöriga myndigheter i Schweiz ska kunna genomföras. Även vad gäller EES-länderna är det i dagsläget oklart om samtliga av dessa kommer att ansluta sig, och i sådana fall vid vilken tidpunkt.

¹⁰ Prop. 2008/09:187 s. 142 ff.

7.4.2 Definition av behörig myndighet

Förslag: I lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska det anges att med behörig myndighet avses en myndighet eller ett organ som har utsetts för att utföra uppgifter enligt utstationeringsdirektivet 96/71/EG och tillämpningsdirektivet.

Skälen för utredningens förslag

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 2 a i tillämpningsdirektivet avses med behörig myndighet en myndighet eller ett organ, vilket kan inbegripa förbindelsekontor som avses i artikel 4 i utstationeringsdirektivet, som av en medlemsstat har utsetts för att utföra uppgifter enligt utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet.

Gällande rätt

I utstationeringslagen finns definitioner av utstationering och en utstationerad arbetstagare i 3 och 4 §§. Arbetsmiljöverket ska enligt 9 § första stycket utstationeringslagen vara förbindelsekontor.

Lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden innehåller i 4 § definitioner, bl.a. av vad som avses med behörig myndighet på tjänstedirektivets 2006/123/EG område.

Överväganden

Utredningen anser att definitionen av behörig myndighet bör framgå på ett tydligt sätt. Utstationeringslagen bör innehålla en bestämmelse som reglerar detta begrepp. Detta framstår som nödvändigt för förståelsen av lagen i de delar som den innehåller bestämmelser som riktar sig till behöriga myndigheter. Eftersom definitionen bestäms i tillämpningsdirektivet bör definitionen i lagen vara utformad på samma sätt som i direktivet. Detta resonemang är i linje med

det som fördes vid genomförandet av tjänstedirektivet 2006/123/EG i svensk rätt.¹¹

7.4.3 Arbetsmiljöverket ska vara behörig myndighet

Förslag: I lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska införas en bestämmelse om att Arbetsmiljöverket ska vara behörig myndighet enligt artikel 2 a i tillämpningsdirektivet.

I samma lag ska anges att regeringen får meddela föreskrifter om ytterligare behöriga myndigheter.

Skälen för utredningens förslag

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 3 i tillämpningsdirektivet ska medlemsstaterna utse en eller flera behöriga myndigheter, som kan inbegripa förbindelsekontoren. Behörig myndighet definieras i artikel 2 a i tillämpningsdirektivet som en myndighet eller ett organ, som av en medlemsstat har utsetts för att utföra uppgifter enligt utstationeringsdirektivet eller tillämpningsdirektivet. Av bestämmelsen följer att såväl myndigheter som andra organ kan utses till behöriga myndigheter.

När medlemsstaterna utser sina behöriga myndigheter ska de enligt artikel 3 i tillämpningsdirektivet vederbörligen beakta behovet av att uppgiftsskyddet upprätthålls vid informationsutbyte och att eventuellt berörda fysiska och juridiska personers lagstadgade rättigheter respekteras. Medlemsstaterna ska ha det yttersta ansvaret för att uppgiftsskyddet upprätthålls och för att berörda personers lagstadgade rättigheter respekteras och ska inrätta lämpliga mekanismer för detta.

¹¹ Prop. 2008/09:187 s. 50..

Gällande rätt

Arbetsmiljöverket är enligt 9 § utstationeringslagen förbindelsekontor för utstationeringsfrågor. Myndigheten utövar tillsyn över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Sedan den 1 juli 2013 är utstationerande företag enligt 10 och 11 §§ utstationeringslagen skyldiga att göra en anmälan till Arbetsmiljöverket och utse en kontaktperson vid utstationering i Sverige som pågår i mer än fem dagar. Till de uppgifter som ska anmälas hör enligt 4 § förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering uppgifter om arbetsgivaren och de utstationerade arbetstagarna. Arbetsmiljöverket ansvarar för förvaltningen av registret och enligt 13 § utstationeringslagen för tillsynen över att bestämmelserna följs.

Endast myndigheter som behöriga myndigheter

Av utredningsuppdraget framgår att utgångspunkten bör vara att Arbetsmiljöverket ska vara behörig myndighet, förutom vad gäller gränsöverskridande verkställighet av administrativa sanktionsavgifter, där Kronofogdemyndigheten som utgångspunkt ska vara behörig myndighet. Kronofogdemyndighetens uppdrag behandlas i kapitel 11 om gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter.

Tillämpningsdirektivet gör det möjligt att utse även andra organ än myndigheter som behöriga myndigheter. Utredningen bedömer att t.ex. arbetsmarknadens parter skulle kunna utgöra sådana andra organ. Av artikel 2 a följer att vad som avses är just aktörer som utses för att utföra uppgifter enligt utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet. Utredningen tolkar det som att det endast är de myndigheter och organ som genom författning uttryckligen utses att vara behöriga myndigheter som omfattas av denna definition. Med en annan tolkning skulle det följa redan av arbetsmarknadens parter ansvar för fastställande och övervakning av eventuellt tillämpliga arbets- och anställningsvillkor i kollektivavtal, att de har utsetts att utföra uppgifter enligt utstationeringsdirektivet. Definitionen behörig myndighet skulle därmed följa av att parterna ålagts uppgifter som omfattas av direktivets tillämpningsområde, och inte av att de utsetts som behöriga myndigheter i en särskild bestämmelse. Avsikten med bestämmelsen i artikel 2 a i tillämp-

ningsdirektivet tycks inte ha varit att med automatik ålägga arbetsmarknadens parter ett sådant ansvar. Snarare tolkar utredningen det som att bestämmelsens syfte är att skapa flexibilitet i de fall medlemsstaterna önskar involvera andra än myndigheter i det administrativa samarbetet. Med denna bedömning som utgångspunkt föreslår utredningen följande.

De behöriga myndigheterna åläggs såväl rättigheter som skyldigheter enligt direktivet. Vid diskussioner med representanter från arbetsmarknadens parter i utredningens referensgrupp har det inte framförts några önskemål från parterna att åta sig en myndighetsliknande roll. Tvärtom har de framhållit vikten av att deras självständighet och autonomi bibehålls. Att frångå en myndighetsstruktur för samarbetet kräver dessutom en djupare analys av följderna för gällande svensk rätt, exempelvis för bestämmelserna om offentlighet och sekretess. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att endast myndigheter bör utses till behöriga myndigheter enligt tillämpningsdirektivet.

Arbetsmiljöverket ska vara behörig myndighet

Utredningen övergår därmed till frågan om vilken eller vilka myndigheter som ska utses till behöriga myndigheter. Arbetsmiljöverket är förbindelsekontor för utstationeringsfrågor och tillsynsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftning, samt för bestämmelserna om arbetsgivares anmälningsskyldighet vid utstationering. Det förefaller både naturligt och lämpligt att myndigheten utses till behörig myndighet enligt tillämpningsdirektivet. Detta har också varit en utgångspunkt för utredningsuppdraget.

Även andra myndigheter, till exempel Transportstyrelsen, Skatteverket, Försäkringskassan och Bolagsverket, kan behöva kopplas till det administrativa samarbetet. Åtminstone vissa av dessa myndigheter är redan involverade i administrativt samarbete genom IMI på andra områden. Med tanke på de korta tidsfrister som gäller för besvarande av informationsförfrågningar i brådskande fall, endast två arbetsdagar, finns det en hel del som talar för att en struktur med flera behöriga myndigheter bör väljas. IMI-systemet är emellertid fortfarande under uppbyggnad. Utredningen bedömer därför att det är lämpligt att avvakta utvecklingen vad gäller frågeställningar

och arbetsflöden i systemet innan fler myndigheter eventuellt utses till behöriga myndigheter enligt direktivet. Det är också möjligt att den skyldighet att samverka som svenska myndigheter redan har enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223) är tillräcklig för att se till att berörda myndigheter förser Arbetsmiljöverket med den information som myndigheten kan komma att behöva för att fullgöra sitt uppdrag som behörig myndighet. Om den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om administrativt samarbete visar sig leda till problem, exempelvis med att tillhandahålla information inom de angivna tidsfristerna, måste enligt utredningens mening regeringen vara beredd att göra förändringar i det nu föreslagna systemet.

Trots att arbetsmarknadens parter i enlighet med sina egna önskemål inte föreslås involveras i myndighetssamarbetet kan det inte uteslutas att de kan komma att ha ett intresse av att ställa frågor till behöriga myndigheter i andra medlemsstater. I utredningens referensgrupp har vikten av att via Arbetsmiljöverket kunna ställa sådana frågor framhållits från arbetstagersidan. Arbetstagersidan har även framfört önskemål om någon form av serviceskyldighet för Arbetsmiljöverket gentemot arbetsmarknadens parter. Frågor till utländska myndigheter skulle t.ex. kunna gälla om ett företag är etablerat i en annan medlemsstat. Sådan information kan vara högst angelägen för arbetstagarorganisationerna att få ta del av inom ramen för deras arbete med att övervaka och kontrollera utstationerade arbetstagers arbets- och anställningsvillkor som följer av kollektivavtal. Dessutom kan utländska myndigheter ha intresse av att ställa frågor som rör innehållet i svenska kollektivavtal och annat som hör till arbetsmarknadens parter ansvarsområde. Utredningen delar arbetstagersidans bedömning och menar att det är väldigt viktigt att samarbetet mellan Arbetsmiljöverket och arbetsmarknadens parter i utstationeringsfrågor fungerar väl. Utredningen anser också att det rimligen bör ligga i samtliga aktörers intresse att se till att så sker. Enligt utredningens mening är en reglerad serviceskyldighet mellan dessa aktörer inte nödvändig för att uppnå ett gott samarbete eller för att genomföra tillämpningsdirektivet. Detta resonemang är som utredningen ser det i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen, inte minst mot bakgrund av att en reglerad skyldighet skulle behöva innebära förpliktiganden både för myndigheten gentemot parterna och vice versa. I detta sammanhang bör det dock framhållas att Arbetsmiljöverket har en skyldighet att samråda

med arbetsmarknadens parter i den utsträckning som behövs för verksamheten, enligt 5 § förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

Uppdraget för Arbetsmiljöverket att vara behörig myndighet bör enligt utredningens mening författningsregleras. I 9 § utstationeringslagen finns bestämmelser om vad Arbetsmiljöverkets uppdrag som förbindelsekontor innebär. I anslutning till den bestämmelsen bör även införas en bestämmelse som anger att Arbetsmiljöverket ska vara behörig myndighet i den mening som avses i artikel 2 a i tillämpningsdirektivet. Bestämmelsen skulle i stället kunna placeras i en förordning, då det handlar om instruktioner till en myndighet. Som utredningen ser det är detta dock en grundläggande skyldighet för Arbetsmiljöverket i likhet med uppdraget som förbindelsekontor. Utredningen förordar därför att bestämmelsen införs i utstationeringslagen. Som nämnts bör systemet vara flexibelt och det kan uppstå behov av att snabbt utse fler behöriga myndigheter enligt utstationeringslagen utöver Arbetsmiljöverket. Utredningen föreslår därför att regeringen ges möjlighet att meddela föreskrifter om ytterligare behöriga myndigheter.

7.4.4 Skyldigheten att lämna ömsesidigt bistånd

Förslag: I lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska det införas en bestämmelse om att en behörig myndighet i Sverige, på begäran av behörig myndighet i ett annat land inom EES, ska lämna bistånd åt den utländska myndigheten.

En bestämmelse om motsvarande möjlighet för en behörig myndighet i Sverige att begära sådant bistånd av en utländsk myndighet ska också införas.

Av samma lag ska det vidare framgå att begäran om bistånd kan avse information samt utförande av kontroller, inspektioner och utredningar när det gäller utstationering av arbetstagare.

Av lagen ska framgå att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om samarbete mellan behöriga myndigheter.

Skälen för utredningens förslag

Direktivets bestämmelser

Medlemsstaterna har en uttrycklig skyldighet enligt artikel 6.1 i tillämpningsdirektivet att ha ett nära samarbete och utan onödigt dröjsmål bistå varandra för att underlätta genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av tillämpningsdirektivet och utstationeringsdirektivet.

Bestämmelserna i tillämpningsdirektivet medför att behöriga svenska myndigheter i vissa situationer ska bistå utländska myndigheter. Det ömsesidiga biståndet består av att – inom ramen för de befogenheter som myndigheterna har enligt nationell lagstiftning och praxis – lämna information och genomföra kontroller, inspektioner och utredningar, inklusive utredning av bristande efterlevnad eller missbruk av tillämpliga bestämmelser.

Till förfrågningar om information hör enligt artikel 6.2 och 6.3 i tillämpningsdirektivet förfrågan om information om en eventuell indrivning av administrativa sanktionsavgifter, delgivning av ett beslut om att påföra sanktionsavgifter samt sändande och delgivning av handlingar. Detta behandlas i kapitel 11 om gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter.

Det framgår av artikel 6.9 i tillämpningsdirektivet att inga avgifter får tas ut i samband med det ömsesidiga administrativa samarbetet och biståndet.

I tillämpningsdirektivet fastställs medlemsstaternas respektive uppgifter inom ramen för det administrativa samarbetet. Av artikel 7.1 och 7.2 framgår skyldigheten för både värdstatens och etableringsstatens myndigheter, vid behov i samarbete med varandra, att övervaka och kontrollera tillämpliga villkor för utstationerade arbetstagare. Skyldigheten för etableringsstaten att bistå en värdstat i detta hänseende ska enligt artikel 7.3 inte på något sätt begränsa möjligheten för värdstaten att övervaka, kontrollera eller utöva tillsyn. Den ger enligt artikel 7.6 inte heller etableringsstaten vare sig rätt eller skyldighet att utföra kontroller på värdstatens territorium.

Värdstatens myndigheter får i enlighet med artikel 7.5 i tillämpningsdirektivet begära att etableringsstatens behöriga myndigheter ger information om huruvida tjänsteleverantören är lagligen etablerad, följer god sed och inte har brutit mot tillämpliga bestämmelser.

För att besvara en begäran om bistånd från de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat ska medlemsstaterna enligt artikel 6.4 i tillämpningsdirektivet säkerställa att tjänsteleverantörer som är etablerade på deras territorium förser sina behöriga myndigheter med all information som krävs för att deras verksamhet ska kunna övervakas i enlighet med deras nationella lagstiftning. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder om informationen inte tillhandahålls.

Gällande rätt

Svenska myndigheter är skyldiga att samarbeta med varandra enligt förvaltningslagen (1986:223). Enligt 6 § om samverkan mellan myndigheter ska de lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. I ärenden där någon enskild är part ska myndigheters handläggning enligt 7 § ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs.

Att myndigheternas samarbete inom ramen för den egna verksamheten ska ske utan avgift följer av 6 § förvaltningslagen samt 3 och 4 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

På utstationeringsområdet gäller dessutom följande. Artikel 4 i utstationeringsdirektivet behandlar samarbete i fråga om information. Där sägs bl.a. att medlemsstaterna ska planera ett samarbete mellan de offentliga förvaltningar som övervakar arbets- och anställningsvillkor för utstationerade. Samarbetet ska särskilt bestå i att besvara motiverade förfrågningar om information om utsändande av arbetstagare till andra medlemsstater, inbegripet uppenbart missbruk eller gränsöverskridande verksamheter som antas vara olagliga. Den ömsesidiga administrativa hjälpen ska vara kostnadsfri.

Bestämmelsen har genomförts i svensk rätt genom 9 § utstationeringslagen som anger att Arbetsmiljöverket är förbindelsekontor i Sverige och ska samarbeta med motsvarande förbindelsekontor i andra länder.

Vid genomförandet av utstationeringsdirektivet ansågs det svårt att ställa upp riktlinjer för myndigheternas samarbete. Regeringen

förutsatte att myndigheterna skulle ta nödvändiga kontakter, nationella såväl som internationella, om behov uppkom. Därmed behövde förbindelsekontoret inte åläggas några särskilda uppgifter i denna del.¹²

Det finns bestämmelser i svensk rätt som ålägger företag att förse svenska myndigheter med information som krävs för att deras verksamhet ska kunna övervakas enligt gällande tillsynslagstiftning. Arbetsmiljöverket har som tillsynsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen enligt 7 kap. 3–5 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160) och 21 § arbetstidslagen (1982:673) rätt att få tillträde till arbetsställen, att göra undersökningar och få ta del av upplysningar, handlingar och prov. Det finns liknande bestämmelser för Transportstyrelsens ansvarsområde i 22 § lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, 6 § lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget samt 22 och 23 §§ lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik.

Skyldigheten för myndigheter att samarbeta

Av tillämpningsdirektivet följer att de nationella myndigheterna ska bedriva ett nära samarbete och utan onödigt dröjsmål lämna den information eller hjälp som efterfrågas av en myndighet i en annan medlemsstat, inom ramen för det uppdrag som myndigheten har enligt nationell rätt. Det förväntas att myndigheterna i både värdstaten och etableringsstaten bedriver ett aktivt arbete när det gäller att övervaka att utstationeringsreglerna följs.

Skyldigheten att samarbeta är detaljerad och innebär att svenska behöriga myndigheter, på begäran av en behörig myndighet i en annan medlemsstat, inom ramen för sina befogenheter och utan avgift ska kunna lämna information samt utföra kontroller, inspektioner och utredningar.

Även svenska behöriga myndigheter förutsätts vid behov kunna begära motsvarande bistånd av en utländsk myndighet. Dessutom betonar direktivet att de har ansvar för tillsyn och verkställande av nationella krav i den aktuella tillsynslagstiftningen.

¹² Prop. 1998/99:90 s. 31 ff.

Bestämmelser om samarbete mellan myndigheter finns även i andra EU-direktiv, som tjänstedirektivet 2006/123/EG och yrkeskvalifikationsdirektivet 2005/36/EG. Vid det förstnämnda direktivets genomförande i svensk rätt konstaterades bl.a. att det får anses ligga inom svenska myndigheters befogenheter att bistå utländska myndigheter med kontroller, inspektioner och utredningar i den utsträckning som det i det enskilda fallet är möjligt och lämpligt. Det saknades dock en offentlighetsrättsligt grundad rätt för utländska myndigheter att kräva bistånd av svenska myndigheter, varför det bedömdes att lagstiftningsåtgärder behövdes.¹³ Tjänstedirektivet 2006/123/EG har genomförts i svensk rätt genom bl.a. lagen om tjänster på den inre marknaden och förordningen om tjänster på den inre marknaden. Se avsnitt 7.4.1.

Utredningen delar bedömningen som gjordes vid genomförandet av tjänstedirektivet 2006/123/EG om att det behövs författningsreglering för att utländska myndigheter ska ha rätt att kräva bistånd från svenska behöriga myndigheter. Här vill utredningen betona att svenska behöriga myndigheter ska utföra kontroller, undersökningar m.m. inom ramen för de befogenheter som de har enligt svensk rätt.¹⁴ I flera länder finns arbetstillsynsmyndigheter, som inte har någon motsvarighet i Sverige. Dessa kan ha till uppgift att delvis ansvara för fastställande och övervakning av löner och andra anställnings- och arbetsvillkor. I Sverige är det arbetsmarknadens parter som har den uppgiften.

Vad skyldigheten att samarbeta innebär

Arbetsmiljöverket föreslås vara behörig myndighet enligt direktivet, se avsnitt 7.4.3 ovan. Med detta som utgångspunkt gör utredningen följande bedömning.

Arbetsmiljöverket har redan en skyldighet enligt 9 § tredje stycket utstationeringslagen att samarbeta med motsvarande förbindelsekontor i andra länder inom EES och Schweiz. Vid genomförandet av utstationeringsdirektivet gjordes bedömningen att det inte behövdes någon mer detaljerad reglering av samarbetet. Denna slutsats måste ses mot bakgrund av svårigheterna att vid denna tidpunkt

¹³ Prop. 2008/09:187 s. 142 ff.

¹⁴ Se bl.a. Ds 2008:75 s. 323.

förutse hur samarbetet kring utstationeringsfrågor skulle komma att ta sin form. Det är mycket tveksamt om detta allmänt hållna uppdrag enligt 9 § utstationeringslagen är tillräckligt för att uppfylla tillämpningsdirektivets krav vad gäller skyldigheten att på olika sätt lämna ömsesidigt bistånd till utländska myndigheter. Även om skyldigheten för Arbetsmiljöverket att samarbeta skulle anses omfatta att på begäran av ett utländskt förbindelsekontor utföra kontroller, undersökningar och utredningar, är direktivets krav mer omfattande. Skyldigheten gäller nämligen gentemot andra utländska behöriga myndigheter, vilket i och för sig kan inbegripa förbindelsekontoren. Sammanfattningsvis anser utredningen att det behövs en reglering av skyldigheten att lämna ömsesidigt bistånd och av vad det ömsesidiga biståndet innefattar. Utredningen anser att det bör framgå av lag att Arbetsmiljöverket på begäran av en behörig myndighet i ett annat land inom EES ska lämna behövligt bistånd åt den utländska myndigheten.

Det kan inte uteslutas att flera myndigheter eller andra organ kan komma att utses som behöriga myndigheter enligt direktivet och kopplas till det administrativa samarbetet i artikel 6 och 7 i tillämpningsdirektivet. Dessutom föreslås Kronofogdemyndigheten omfattas av bestämmelserna vad gäller frågor om gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter, se avsnitt 11.5.2. I syfte att skapa ett flexibelt system är det lämpligt att införa en generell bestämmelse i utstationeringslagen som tydliggör skyldigheten för behöriga myndigheter i Sverige att bistå utländska myndigheter i andra länder inom EES. En sådan bestämmelse skulle också bli tillämplig för Arbetsmiljöverket.

Eftersom det i dagsläget inte är klart om Schweiz ska ansluta sig till tillämpningsdirektivet ska bestämmelsen endast omfatta länder inom EES, med förbehåll för att det ännu inte fattats något beslut om deltagande för dessa länder.

Nästa del av det ömsesidiga biståndet handlar om att en svensk myndighet som behöver bistånd av ett annat lands myndighet förutsätts begära det i syfte att upprätthålla en effektiv tillsyn. En sådan skyldighet bedömdes vid genomförandet av tjänstedirektivet 2006/123/EG ligga inom ramen för den utredningsskyldighet

som åligger myndigheter enligt svensk rätt.¹⁵ En tydliggörande bestämmelse har emellertid införts i 12 § förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden. Där anges att en behörig myndighet i Sverige får begära information, utförande av kontroller, inspektioner och utredningar av en utländsk behörig myndighet när det kan underlätta handläggningen av ett ärende.

Utredningen delar den bedömning som gjordes vid genomförandet av tjänstedirektivet 2006/123/EG om att möjligheten att begära bistånd från utländska myndigheter omfattas av den utredningsskyldighet som redan åvilar svenska myndigheter enligt gällande rätt. För tydlighetens skull är det enligt utredningens uppfattning ändå lämpligt att införa en reglering. Eftersom skyldigheten att bistå utländska myndigheter har nära koppling till förutsättningarna för att begära motsvarande bistånd när behov finns, är det lämpligt att sammanföra dessa i en och samma bestämmelse. Enligt utredningens mening handlar det om grundläggande principer som är av sådan vikt att de lämpligen bör framgå av lag. Även i denna del bedömer utredningen att det bör skapas ett flexibelt system och föreslår därmed en generell bestämmelse i linje med det resonemang som förts avseende skyldigheten att lämna bistånd. Bestämmelserna föreslås införas i utstationeringslagen.

I artikel 6.2 i tillämpningsdirektivet anges närmare vad medlemsstaternas samarbete kan bestå i. Enligt utredningens uppfattning bör detta också förtydligas i författning. Bestämmelsen har sådan anknytning till bestämmelserna om samarbete mellan myndigheter som föreslås framgå av lag att de också bör införas på sådant sätt. Utredningen föreslår därför att det i utstationeringslagen införs bestämmelser om att begäran om bistånd kan avse information samt utförande av kontroller, inspektioner och utredningar när det gäller utstationering av arbetstagare.

Närmare föreskrifter om samarbetet mellan behöriga myndigheter förutsätter enligt utredningen inte något särskilt normgivningsbemyndigande i lag, utan kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Utredningen föreslår att det i utstationeringslagen informeras om detta.

Tillämpningsdirektivet innehåller krav på att Sverige, för att besvara en begäran om bistånd, ska säkerställa att tjänsteleveran-

¹⁵ Prop. 2008/09:187 s. 143.

törer som är etablerade här förser svenska behöriga myndigheter med de uppgifter som krävs för att deras verksamhet ska kunna övervakas i enlighet med svensk tillsynslagstiftning. En motsvarande bestämmelse i tjänstedirektivet 2006/123/EG bedömdes inte föranleda några lagstiftningsåtgärder vid genomförandet i svensk rätt. I många författningar (t.ex. arbetsmiljölagen, utstationeringslagen och arbetstidslagen) finns redan möjlighet att sanktionera uppgiftsskyldighet inom ramen för tillsynen, i de fall det har bedömts som nödvändigt.¹⁶ Bestämmelser som möjliggör tillgång till upplysningar m.m. finns i svensk tillsynslagstiftning som gäller även vid utstationeringssituationer. Utredningen anser mot den bakgrunden att svensk rätt bör uppfylla tillämpningsdirektivets krav i denna del.

Eftersom svenska myndigheters skyldighet att samarbeta redan sker utan avgift enligt svensk gällande rätt behövs enligt utredningens mening inte heller några åtgärder i denna del.

7.4.5 Informationssystemet för den inre marknaden (IMI)

Förslag: I lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska införas en bestämmelse om att vid samarbetet mellan svenska behöriga myndigheter och behöriga myndigheter i andra länder inom EES ska informationssystemet för den inre marknaden (IMI) användas.

Skälen för utredningens förslag

Direktivets bestämmelser

Det administrativa samarbetet och det ömsesidiga biståndet mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna som föreskrivs i bl.a. artiklarna 6 och 7 i tillämpningsdirektivet ska enligt artikel 21 genomföras via informationssystemet för den inre marknaden (IMI).

I IMI-förordningen, som trädde i kraft 2012, finns bestämmelser om funktioner och ansvar, behandling av personuppgifter, säkerhet m.m.

¹⁶ Ds 2008:75 s. 325.

Den 7 mars 2011 beslutades rådsslutsatser om att utveckla en speciell modul av IMI för administrativt samarbete gällande utstationeringsdirektivet.¹⁷ I rådsslutsatserna beslutades även att starta ett pilotprojekt för att testa IMI för detta ändamål. Att kommissionen får genomföra pilotprojekt för att bedöma om IMI skulle vara ett ändamålsenligt verktyg för att genomföra bestämmelser om administrativt samarbete framgår av artikel 4 i IMI-förordningen. Av artikel 29 i IMI-förordningen framgår att pilotprojektet för utstationeringsdirektivet får drivas vidare på grundval av de arrangemang som utformades före IMI-förordningens ikraftträdande.

Gällande rätt

Det saknas för närvarande reglering i svensk rätt av användandet av IMI på utstationeringsområdet. Arbetsmiljöverket har registrerats som enda svensk behörig myndighet i det pågående IMI-pilotprojektet. Myndighetens uppdrag är för närvarande formlöst.

Av artikel 9.2 i IMI-förordningen framgår att medlemsstaterna ska utse IMI-samordnare och behöriga myndigheter och ange inom vilka områden på den inre marknaden som dessa ska vara behöriga.

Kommerskollegium har utsetts till nationell IMI-samordnare i Sverige enligt 9 § 6 förordningen med instruktion för Kommerskollegium. Därmed ansvarar myndigheten enligt artikel 6 i IMI-förordningen bl.a. för registrering av behöriga myndigheter, fungerar som kontaktpunkt för IMI-aktörer samt står till tjänst med kunskaper, utbildning och stöd.

Behörig myndighet är enligt artikel 5 f i IMI-förordningen varje organ som är inrättat på nationell, regional eller lokal nivå och som har registrerats i IMI med specifikt ansvar.

Enligt artikel 9.1 i IMI-förordningen ska endast IMI-användare ha tillträde till IMI. Det följer av artikel 5 g att en IMI-användare är en fysisk person som arbetar under ledning av en IMI-aktör och som har registrerats i IMI för den IMI-aktörens räkning.

¹⁷ Rådets slutsatser av den 8 mars 2011 (7395/11 SOC 208), s. 4.

Överväganden

Arbetsmiljöverket och Kronofogdemyndigheten föreslås utses till behöriga myndigheter enligt tillämpningsdirektivet, se avsnitt 7.4.3 och 11.5.2.

Enligt den direkt tillämpliga IMI-förordningen ansvarar Sverige för att se till att det administrativa samarbetet i IMI fungerar för de unionsrättsakter som omfattas av förordningen. Till detta ansvar hör även att utse IMI-användare.

I lagen om tjänster på den inre marknaden och förordningen om tjänster på den inre marknaden finns bestämmelser om det administrativa samarbetet genom IMI på tjänstedirektivets 2006/123/EG område. Av 11 § lagen om tjänster på den inre marknaden framgår att det vid det administrativa samarbetet mellan myndigheter ska användas ett elektroniskt informationssystem för den inre marknaden. På yrkeskvalifikationsdirektivets 2005/36/EG område har det föreslagits att skyldigheten att samarbeta via IMI ska författningsregleras på förordningsnivå.¹⁸

I förordningen om tjänster på den inre marknaden anges i 10 § att en behörig myndighet vid registrering i IMI ska utse två eller flera fysiska personer som användare i IMI, varav minst en handläggare med behörighet att skicka och besvara förfrågningar och en användare som är lokal dataadministratör med ansvar för den lokala datahanteringen hos myndigheten. Av 21 § framgår att Kommerskollegium får meddela föreskrifter om informationsutbyte i IMI.

Utredningen anser att skyldigheten för behöriga myndigheter att använda IMI för det administrativa samarbetet med behöriga myndigheter i andra länder bör författningsregleras. Detta stämmer överens med de bedömningar som har gjorts vid genomförande av andra EU-direktiv i svensk rätt som innefattar administrativt samarbete genom IMI.

Skyldigheten att använda IMI har författningsreglerats både i lag och i förordning. Utredningens bedömning är att regleringen, som handlar om föreskrifter av administrativt slag för en myndighet, är möjlig att införa på förordningsnivå. Utredningen anser emellertid att en systematik i författningarna som överensstämmer med lagen om tjänster på den inre marknaden är att föredra. Bestämmelsen

¹⁸ SOU 2014:19 s. 399 ff.

bör därför införas i utstationeringslagen. Bestämmelsen bör ha en generell utformning med hänsyn till att det utöver Arbetsmiljöverket kan tillkomma ytterligare behöriga myndigheter enligt utstationeringslagen.

Det framgår av IMI-förordningen att behöriga myndigheter ska utse IMI-användare m.m. Det är möjligt att det behövs ytterligare reglering genom föreskrifter med användarbestämmelser för de behöriga myndigheter som ska använda IMI. I syfte att skapa ett flexibelt system bör det övervägas om Kommerskollegium eller någon annan myndighet bör ges föreskriftsrätt på detta område. Utredningen kan i nuläget inte bedöma om ett sådant behov kan komma att uppstå i framtiden. Ett alternativ är att myndigheterna hanterar eventuella uppkommande frågor genom rådgivning och diskussioner. Här har Kommerskollegium en viktig roll som nationell samordnare för IMI-frågor.

Schweiz omfattas inte av IMI-förordningen och därmed inte heller av samarbetet genom IMI-systemet. Det är även oklart om Schweiz kommer att omfattas av tillämpningsdirektivet, se avsnitt 7.4.1. Bestämmelsen ska därför endast omfatta länder inom EES, med förbehåll för att det ännu inte fattats något beslut om deltagande för dessa länder.

7.4.6 Tidsfrister för tillhandahållande av information

Förslag: I förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare ska det införas en bestämmelse om att Arbetsmiljöverket på begäran av en behörig myndighet i ett annat land inom EES ska lämna information till den myndigheten inom de tidsfrister som enligt artikel 6.6 a och 6.6 b i tillämpningsdirektivet.

Skälen för utredningens förslag

Direktivets bestämmelser

I tillämpningsdirektivet fastställs tidsfrister för tillhandahållande av information som begärts av en annan medlemsstat eller av kommissionen i elektroniskt format.

I brådskande fall ska informationen enligt artikel 6.6 a i tillämpningsdirektivet tillhandahållas senast två arbetsdagar efter det att informationen har begärts. Brådskande fall definieras som situationer som kräver registerkontroll för kontroll av att etablering i en annan medlemsstat föreligger, exempelvis kontroll av momsregistrering. I en sådan begäran från en annan medlemsstats myndighet ska det tydligt anges varför ärendet är brådskande, liksom vissa detaljer för att styrka denna brådska.

För alla andra informationsförfrågningar gäller enligt artikel 6.6 b i tillämpningsdirektivet en tidsfrist om 25 arbetsdagar efter det att förfrågan inkommit, såvida inte medlemsstaterna i samförstånd enas om en kortare tidsfrist.

Gällande rätt

När behöriga myndigheter samarbetar genom IMI ska de enligt artikel 7 i IMI-förordningen i enlighet med tillämplig unionsakt se till att tillfredsställande svar lämnas så snart som möjligt, och under alla förhållanden lämna svar inom den tidsfrist som fastställs i den akten.

Det saknas bestämmelser i utstationeringslagen om tidsfrister för tillhandahållande av information.

Av 2 kap. 1 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) följer att en myndighet på förfrågan ska lämna ut allmänna handlingar till svenska medborgare. Enligt 14 kap. 5 § andra stycket TF likställs en utländsk medborgare med en svensk medborgare när det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar, om inte avvikande bestämmelser meddelas i lag. Rätten att få en kopia av en allmän handling följer av 2 kap. 13 § TF. En begärd handling ska enligt 2 kap. 12 § första stycket TF lämnas ut genast eller så snart det är möjligt. En begäran om en kopia ska enligt 2 kap. 13 § andra stycket TF behandlas skyndsamt. I 2 kap. 12 eller 13 § TF finns det inte några tidsgränser i form av angivande av ett antal dagar. Enligt praxis bör dock besked i en fråga om utlämnande av en handling normalt ges redan samma dag. En fördröjning på någon eller några dagar kan dock godtas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna

ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig.¹⁹

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet. I 6 § samma lag regleras samverkan mellan myndigheter.

I avsnitt 7.4.10 nedan behandlas frågan om offentlighet och sekretess.

Överväganden

Artikel 6 innehåller inte någon definition av vad som avses med information i tillämpningsdirektivets mening. I artikeln ges dock vissa exempel, t.ex. information om indrivning av administrativa sanktionsavgifter, delgivning av ett beslut om att påföra sådana sanktionsavgifter, utredning av bristande efterlevnad eller missbruk samt sändande och delgivning av handlingar.

Hos en myndighet kan sådan information som avses i tillämpningsdirektivet finnas t.ex. i allmänna handlingar, men också i handlingar som inte har upprättats enligt 2 kap. 7 § TF och därför inte är allmänna handlingar, t.ex. minnesanteckningar eller promemorior. Informationen kan förekomma i t.ex. skriftlig form, bild- eller ljudform och i elektronisk form. Tillämpningsdirektivet gör inte någon skillnad på vilken information som avses eller i vilken form som informationen förekommer i.

De relativt korta tidsfrister som tillämpningsdirektivet anger i artikel 6.6 a och 6.6 b tydliggör vikten av snabb hantering av ärendena hos behöriga myndigheter. I normala fall ska information tillhandahållas inom tjugofem arbetsdagar från det att begäran inkommit, och i brådskande fall inom två arbetsdagar.

De brådskande fallen ska enligt direktivet dels avse situationer som kräver registerkontroll för kontroll av att etablering föreligger – och får förstås som att det därmed inte avser något ytterligare än just detta – dels måste en sådan begäran om information motiveras så att det framgår av vilken anledning ärendet är brådskande. Utredningen bedömer att skyldigheten att motivera varför ett ärende är brådskande är en förfarandefråga som bör lösas i IMI-systemet,

¹⁹ JO 1986/87:221.

och således inte behöver regleras på annat sätt. Hur ofta förekommande förfrågningar av detta slag kan komma att bli är svårt att förutse. Rimligen bör den normala tidsfristen, tjugofem arbetsdagar, gälla för huvuddelen av förfrågningarna, i den mån sådana alls inkommer. Under perioden maj 2011 till maj 2012 tog Sverige endast emot två förfrågningar om information i IMI-systemet.²⁰ Enligt uppgift från Arbetsmiljöverket har endast fem förfrågningar inkommit till myndigheten under de senaste två åren. Förfrågningarna har dock ofta innehållit flera olika frågor – mellan tio och sjuttio frågor per förfrågan.

Det framgår av den direkt tillämpliga IMI-förordningen att när behöriga myndigheter samarbetar genom IMI ska svar lämnas inom den tidsfrist som anges i den tillämpliga unionsakten. Med tanke på att tidsfristerna därmed i vart fall indirekt framgår av förordningstexten är det mycket tveksamt om det behövs en svensk reglering för att genomföra bestämmelserna om tidsfrister i svensk rätt. Vid genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 29 januari 2013 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG i svensk rätt, ansågs det inte behövas någon författningsreglering av de tidsfrister om en månad respektive två månader som direktivet angav för tillhandahållande av miljöinformation. Skyldigheten att tillhandahålla information inom dessa tidsfrister gäller enligt direktivet i fråga emellertid gentemot allmänheten, varför det enligt utredningens mening inte är direkt jämförbart med tillämpningsdirektivet.²¹ De krav som finns i TF, och den praxis som tillkommit mot bakgrund av den, gör att Sverige i och för sig får anses uppfylla de tidsgränser som anges i tillämpningsdirektivet när det gäller utlämnande av allmänna handlingar. Det kan dock finnas annan information som inte finns i allmänna handlingar men som ändå omfattas av artikel 6.6 a och 6.6 b i tillämpningsdirektivet. Dessutom innebär direktivet att en behörig myndighet ska kunna lämna ut uppgifter som finns hos en annan myndighet. När det gäller sådan information anser utredningen att det vore önskvärt om tidsfristerna framgick på ett tydligare sätt, inte minst med tanke på att det i brådskande fall är en väldigt kort tidsfrist som gäller – endast två

²⁰ Commission staff non paper for the SQWP, 13 juli 2012, s. 6.

²¹ Ds 2004:29 s. 48.

arbetsdagar. Kommerskollegium har under utredningens gång anført att om en bestämmelse införs i svensk rätt så är det viktigt att den inte avviker från direktivets ordalydelse. Syftet med detta är att undvika tillämpningsproblem eftersom IMI-förordningen också anger att det är den tidsfrist som anges i den tillämpliga unionsakten som gäller. Utredningen instämmer i den bedömningen och föreslår att tidsfristerna, såsom de framgår av artikel 6.6 i tillämpningsdirektivet, införs i en bestämmelse i förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare. Införandet av de tidsfrister som nu föreslås kommer endast att omfatta sådan information som avses i tillämpningsdirektivet men som inte finns i allmänna handlingar enligt TF. I den mån informationen finns i en allmän handling enligt TF kommer regelverket i TF alltjämt att vara tillämpligt.

Eftersom Arbetsmiljöverket föreslås vara behörig myndighet enligt utstationeringslagen, se avsnitt 7.4.3, anser utredningen att det i förordningstexten bör anges att det är Arbetsmiljöverket som ska iakttä de angivna tidsfristerna.

7.4.7 Underrättelse till utländska myndigheter

Förslag: I förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare ska införas en bestämmelse med innebörden att när Arbetsmiljöverket har svårt att besvara en begäran om information eller att genomföra kontroller, inspektioner eller utredningar, ska myndigheten utan dröjsmål underrätta myndigheten i den berörda medlemsstaten inom EES i syfte att finna en lösning.

Av bestämmelsen ska också framgå att Arbetsmiljöverket, i fall då det föreligger omständigheter som tyder på oegentligheter, på eget initiativ och utan onödigt dröjsmål ska överlämna all relevant information till en behörig myndighet i den berörda medlemsstaten inom EES.

Skälen för utredningens förslag

Direktivets bestämmelser

Bestämmelserna i tillämpningsdirektivet om administrativt samarbete mellan myndigheter innehåller ett antal skyldigheter som ska präglade samarbetet. Det följer av bestämmelserna att underrättelser ska lämnas till myndigheter i andra medlemsstater i vissa angivna fall.

En underrättelse ska för det första lämnas då en behörig myndighet har svårt att tillmötesgå en begäran om information eller att genomföra kontroller, inspektioner eller utredningar. Enligt artikel 6.5 i tillämpningsdirektivet ska den behöriga myndigheten utan dröjsmål underrätta myndigheten i den medlemsstat som begärt informationen i syfte att finna en lösning. I artikeln anges också att kommissionen ska vidta lämpliga åtgärder då den underrättats, i förekommande fall genom IMI, om fortlöpande problem med informationsutbytet eller ihållande vägran att tillhandahålla information.

För det andra ska enligt artikel 7.4 i tillämpningsdirektivet en behörig myndighet i de fall då det föreligger omständigheter som tyder på oegentligheter på eget initiativ och utan onödigt dröjsmål överlämna all relevant information till den berörda medlemsstaten.

Gällande rätt

Någon motsvarighet till bestämmelserna om skyldighet att underrätta utländska myndigheter i vissa fall finns inte reglerat på utstationeringsområdet.

Överväganden

Skyldigheten att i vissa särskilt angivna fall lämna underrättelse till myndigheter i andra länder är ett nytt moment i myndighets-samarbetet på utstationeringsområdet.

I andra EU-direktiv finns liknande skyldigheter, och även mer detaljerade varningsmekanismer, som precis som här syftar till att få myndigheter att kontakta varandra på olika sätt när det är särskilt påkallat. I lagen om tjänster på den inre marknaden finns en bestämmelse om underrättelse som har sin grund i tjänstedirek-

tivet 2006/123/EG. I 13 § nämnda lag anges att inom tjänstedirektivets tillämpningsområde ska en behörig myndighet i Sverige, om det inte är möjligt att tillmötesgå en begäran om bistånd eller om en myndighet i ett annat land inom EES inte lämnar begärt bistånd, lämna information om detta till den behöriga myndigheten i det andra landet och till Europeiska kommissionen.

Utredningen anser att det är lämpligt att skyldigheten att lämna underrättelse i de fall som beskrivits ovan författningsregleras. Bestämmelserna bör till sin ordalydelse följa vad som anges i direktivet. Utredningen föreslår att bestämmelsen om skyldighet att lämna underrättelse införs i förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare.

Eftersom Arbetsmiljöverket föreslås vara behörig myndighet enligt utstationeringslagen, se avsnitt 7.4.3, anser utredningen att det i förordningstexten bör anges att det är Arbetsmiljöverket som ska lämna underrättelse enligt bestämmelsen.

7.4.8 Tillgång till svenska företagsregister

Bedömning: Bestämmelsen i artikel 6.7 i tillämpningsdirektivet om utländska behöriga myndigheters rätt att få tillgång till svenska företagsregister som har förts in i IMI föranleder inga åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Direktivets bestämmelser

Tillämpningsdirektivet kräver enligt artikel 6.7 att de register där tjänsteleverantörer är inskrivna och som de behöriga myndigheterna på deras territorium har tillgång till, är tillgängliga på samma villkor för övriga medlemsstaters motsvarande behöriga myndigheter, i den mån medlemsstaterna har fört in dessa register i IMI.

Gällande rätt

Enligt uppgift från Arbetsmiljöverket har Bolagsverkets Näringslivsregister lagts in i IMI-systemet för utstationeringsdirektivet. Det går att gratis söka bl.a. organisationsnummer och företagsnamn i registret. Mot avgift är det möjligt att få ytterligare information.²² Registret går även att nå via Bolagsverkets hemsida. Där finns information även på engelska.²³

Överväganden

Utredningen anser inte att det behövs några åtgärder med anledning av bestämmelsen om utländska behöriga myndigheters rätt att få tillgång till register som har förts in i IMI.

De register som avses i direktivet är företagsregister. Tillträde till registren ska ske på samma villkor som för behöriga myndigheter i Sverige. Om tillgång till ett visst register är avgiftsfritt för svenska myndigheter måste detsamma gälla för utländska myndigheter.²⁴ Detta gäller dock enligt artikel 6.7 i tillämpningsdirektivet under förutsättning att registret har lagts in i IMI.

När ett register läggs in i IMI sker det genom en länk i systemet till den webbsida där registret kan nås. Registret kopieras alltså inte in i IMI-systemet.

Svenska företagsregister är som huvudregel tillgängliga för allmänheten. Avsikten med att ge utländska behöriga myndigheter tillgång till registren via en länk i IMI är att minska antalet direkta informationsförfrågningar i systemet, vilket i sin tur besparar myndigheterna tid och resurser.²⁵

Bolagsverkets Näringslivsregister har som nämnts lagts in i IMI. Viss tillgång till registret sker avgiftsfritt och viss information kan erhållas mot betalning. Enligt utredningens uppfattning kan utländska myndigheter få tillgång till registret under samma förutsättningar som svenska myndigheter.

Information om tjänsteleverantörer från det utstationeringsregister som Arbetsmiljöverket administrerar enligt 10–20 §§ utstationerings-

²² <https://snr4.bolagsverket.se/snrgate/startIn.do>

²³ <http://www.bolagsverket.se/en/us/about/e-services/foretagsfakta>

²⁴ Prop. 2008/09:187 s. 147–148.

²⁵ Prop. 2008/09:187 s. 147–148.

lagen om anmälningsskyldighet och kontaktperson vid utstationering, finns tillgänglig på myndighetens webbsida. Det bör enligt utredningens mening övervägas om även information från detta register ska föras in i IMI. Uppgifter om utstationerade arbetstagare omfattas inte av denna bestämmelse och bör även fortsättningsvis lämnas ut efter sedvanlig sekretessprövning på begäran av en enskild part eller myndighet.

Möjligheten att lämna ut sekretessbelagd information behandlas i avsnitt 7.4.10.

7.4.9 Behandling av personuppgifter och dataskydd

Bedömning: Bestämmelserna i tillämpningsdirektivet och IMI-förordningen 1024/2012 om behandling av personuppgifter är förenliga med gällande svensk rätt och går inte utöver bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204). Det finns därför inte något behov av författningsändring.

Skälen för utredningens bedömning

Direktivets bestämmelser

Enligt skäl 22 i tillämpningsdirektivet bör det administrativa samarbetet och ömsesidiga biståndet mellan medlemsstaterna vara förenligt med bestämmelserna om skydd för personuppgifter i dataskyddsdirektivet 95/46/EG. Dessutom bör det administrativa samarbetet genom IMI vara förenligt med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 och IMI-förordningen.

Av skäl 48 i tillämpningsdirektivet framgår att direktivet är förenligt med de grundläggande rättigheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och att det särskilt gäller bl.a. rätten till skydd av personuppgifter.

Gällande rätt

I den direkt tillämpliga IMI-förordningen finns bestämmelser om behandling av personuppgifter och om de registrerades rättigheter samt övervakning. IMI har utvecklats för att skydda den personliga integriteten, med beaktande av de krav som föreskrivs i dataskyddslagstiftning, enligt skäl 7 i IMI-förordningen. Det finns begränsningar för tillgången till personuppgifter i IMI-systemet som särskilt främjar skyddet för dessa uppgifter. Av den anledningen erbjuder IMI ett betydligt starkare skydd och högre säkerhet än andra metoder för informationsutbyte, som e-post och telefon.

Personuppgifter ska enligt artikel 13 i IMI-förordningen endast utbytas och behandlas i IMI för de ändamål som anges i den relevanta unionsakten. Uppgifter som har lämnats in till IMI av registrerade personer får endast användas för de ändamål som de har lämnats in för.

Bestämmelser om lagring av personuppgifter och behandling av särskilda kategorier av uppgifter finns i artiklarna 14 och 15 i IMI-förordningen.

Av artikel 17.1 i IMI-förordningen följer att det är kommissionen som ska se till att IMI uppfyller kraven enligt bestämmelserna om datasäkerhet vid behandling av personuppgifter som kommissionen har antagit enligt artikel 22 i förordning (EG) nr 45/2001. IMI-aktörerna, vilket inkluderar behöriga myndigheter, ska enligt artikel 17.4 vidta alla förfarande- och organisationsåtgärder som krävs för att säkerställa säkerheten för de personuppgifter som de behandlar i IMI i enlighet med artikel 17 i dataskyddsdirektivet 95/46/EG. Där redogörs bl.a. för den registeransvariges ansvar för säkerhet vid behandling av personuppgifter.

IMI-aktörerna ska enligt artikel 18.1 i IMI-förordningen så snart som möjligt se till att de personer som har registrerats i IMI under rättas om att deras personuppgifter hanteras i IMI. De ska dessutom ha tillgång till information om deras rättigheter och hur de kan utövas, vilket inkluderar den registeransvariges och dennes företrädares identitet och kontaktuppgifter enligt artikel 10 eller 11 i dataskyddsdirektivet 95/46/EG och nationell lagstiftning som är i överensstämmelse med det direktivet.

IMI-aktörerna ska enligt artikel 19.1 i IMI-förordningen se till att de registrerade på ett effektivt sätt kan utöva sina rättigheter att

få tillgång till uppgifter i IMI som gäller dem. De ska informeras om rättigheten att få felaktiga eller ofullständiga uppgifter korrigerade samt olagligt behandlade uppgifter raderade, enligt den nationella lagstiftningen. Den ansvarige IMI-aktören ska korrigera eller radera felaktiga uppgifter så snart som möjligt, dock senast inom 30 dagar efter det att den registrerades begäran har kommit in.

Av 9 § personuppgiftslagen framgår bl.a. att den som är personuppgiftsansvarig ska se till att personuppgifter bara behandlas om det är lagligt och att behandlingen alltid ska ske på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Dessutom får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. De uppgifter som behandlas ska vidare vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen och får inte vara fler än vad som är nödvändigt med hänsyn till dessa ändamål. Bestämmelserna i 9 § är avsedda att ha samma innebörd som artikel 6 i dataskyddsdirektivet 95/46/EG.

I 10 § personuppgiftslagen anges när behandling av personuppgifter är tillåten. Förutom med den registrerades samtycke, är behandling tillåten om det är nödvändigt att behandla personuppgifter för vissa i lagen särskilt uppräknade syften. Exempel på sådana syften är att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet eller att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras.

Underrättelse om att personuppgifter har registrerats ska, om uppgifterna har lämnats in av någon annan än den registrerade, enligt 24 § personuppgiftslagen, lämnas självmant av den personuppgiftsansvarige till den registrerade. Denna skyldighet gäller dock inte om det finns bestämmelser om registreringen eller utlämnandet av personuppgifterna i lag eller annan författning. Bestämmelser av detta slag finns bl.a. i registerförfattningar.

Arbetsmiljöverket förvaltar sedan den 1 juli 2013 ett register över utstationerade arbetstagare och företag enligt bestämmelserna om anmälningsskyldighet och kontaktperson i 10–20 §§ utstationeringslagen och förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare. Myndigheten utövar också tillsyn över att bestämmelserna följs.

Överväganden

Tillämpningsdirektivet innebär ingen förändring av gällande rätt när det gäller behandling av personuppgifter. IMI-förordningens bestämmelser är redan direkt tillämpliga i svensk rätt och i personuppgiftslagen finns bestämmelser som motsvarar regleringen i dataskyddsdirektivet 95/46/EG.

Av Kommerskollegiums vägledning för behöriga myndigheter och deras informationsutbyte i IMI avseende skyddet av personuppgifter följer att utbytet av personuppgifter i IMI endast sker mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter.²⁶ Varje behörig myndighet är därmed ansvarig för kontrollen av sin egen uppgiftsbehandling.

Arbetsmiljöverkets hantering av personuppgifter som rör utstationerade arbetstagare har bedömts vara tillåten enligt personuppgiftslagen.²⁷

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att tillämpningsdirektivets och IMI-förordningens bestämmelser som rör behandling av personuppgifter är förenliga med gällande svensk rätt, varför inga åtgärder behövs i denna del.

7.4.10 Offentlighet och sekretess

Bedömning: De svenska bestämmelserna om offentlighet och sekretess är förenliga med bestämmelserna i tillämpningsdirektivet.

Skälen för utredningens bedömning

Direktivets bestämmelser

I artikel 6.8 i tillämpningsdirektivet finns en bestämmelse som gör klart att medlemsstaterna ska säkerställa att information som utbyts mellan och som tas emot av organ som avses i artikel 2 a i tillämpningsdirektivet endast används i det ärende för vilket den har begärts. I artikel 2 a anges att även andra än myndigheter, det

²⁶ Dnr 2011/00254.

²⁷ Prop. 2012/13:71 s. 40 ff.

vill säga ”organ”, kan utses till behöriga myndigheter. För det fall andra än myndigheter utses som behöriga myndigheter begränsar direktivet dessa aktörers möjlighet att använda information som de erhållit enligt ovan.

Tillämpningsdirektivet innehåller i övrigt inga bestämmelser om konfidentiell behandling eller sekretess.

Gällande rätt

Bestämmelser om konfidentialitet finns i artikel 10 i IMI-förordningen. I artikel 10.1 anges att varje medlemsstat ska tillämpa sina regler om tystnadsplikt eller andra motsvarande skyldigheter rörande konfidentialitet på sina IMI-aktörer och IMI-användare, i enlighet med den nationella lagstiftningen eller unionslagstiftningen. Enligt artikel 10.2 ska IMI-aktörerna se till att de IMI-användare som lyder under dem respekterar andra IMI-aktörers begäran om konfidentiell behandling av information som utväxlas genom IMI. En redogörelse över de olika aktörerna i IMI och deras respektive ansvar finns i avsnitt 7.3.2.

Bestämmelser om offentlighet och sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Överväganden

Skyldigheten att lämna bistånd till en utländsk myndighet föreslås följa av utstationeringslagen, se avsnitt 7.4.4. Denna skyldighet kan även komma att omfatta sekretessbelagda uppgifter.

Av 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen följer att uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag inte får röjas för utländsk myndighet annat än om utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift därom, eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten. När uppgiften är sekretessbelagd får sådant uppgiftslämnande alltså ske när uppgiften i motsvarande situation skulle få lämnas till en svensk myndighet. Det krävs dock att den utlämnande myndigheten tar ställning till om det är förenligt med svenska intressen att upp-

giften lämnas till den utländska myndigheten. Bestämmelsen i 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen medför inte någon förpliktelse eller skyldighet att lämna ut uppgifter, utan fastställer bara under vilka förutsättningar sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut till en utländsk myndighet. En prövning måste alltså göras av en behörig myndighet om det är förenligt att i ett visst fall lämna uppgiften ifråga till en utländsk myndighet.²⁸

Utredningen övergår nu till frågan om möjligheten för svenska behöriga myndigheter att sekretessbelägga en uppgift som den tagit emot av en utländsk myndighet inom ramen för det ömsesidiga biståndet. Detta mot bakgrund av IMI-förordningens bestämmelse om att en utländsk myndighet kan framföra önskemål om konfidentiell behandling av information som utväxlas i IMI.

Handlingar som ges in till svenska myndigheter omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlingsoffentlighet. En förutsättning för att en myndighet ska kunna hemlighålla en sådan handling, eller delar av den, är att sekretess gäller för uppgifterna i handlingen enligt någon av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. I varje enskilt fall måste således en sedvanlig sekretessprövning göras.

Enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för en uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Denna sekretessbestämmelse är bl.a. tillämplig på uppgifter som har överlämnats från ett utländskt organ inom ramen för ett direktivstyrt samarbete mellan EU:s medlemsstater. Sekretessen är dock inte absolut, utan gäller endast om ett utlämnande skulle riskera att försämra det samarbete som regleras av direktivet i fråga. Ett typiskt exempel på när en sådan situation föreligger är när ett utlämnande skulle stå i strid med sekretessbestämmelser i ett direktiv.²⁹

I detta fall finns inga bestämmelser om konfidentiell behandling i tillämpningsdirektivet, utan i den direkt tillämpliga IMI-förordningen.

²⁸ Prop. 2008/09:187 s. 145.

²⁹ SOU 2014:19 s. 389.

Den har inte bedömts föranleda några lagstiftningsåtgärder. Bestämmelsen i 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen får därmed anses tillgodose det krav på konfidentiell behandling i vissa fall som finns i IMI-förordningen.

För det fall andra aktörer än svenska myndigheter utses för att utföra uppgifter enligt direktiven bedömer utredningen att deras hantering av information som de erhåller inom ramen för det administrativa samarbetet enligt artikel 6 och 7 i tillämpningsdirektivet behöver regleras så att ändamålsbegränsningen enligt artikel 6.8 uppfylls. Utredningen föreslår emellertid att endast svenska myndigheter utses till behöriga myndigheter, se avsnitt 7.4.3, varför någon sådan reglering inte är aktuell.

Mot bakgrund av vad som har angetts ovan bedömer utredningen att svensk rätt är förenlig med bestämmelserna i tillämpningsdirektivet och IMI-förordningen vad gäller offentlighet och sekretess.

7.4.11 Konsekvenser

Förslaget innebär att regler införs i utstationeringslagen och i förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare.

Förslaget bedöms som nödvändigt för att genomföra direktivets bestämmelser om administrativt samarbete genom informations-systemet för den inre marknaden (IMI). Om direktivet inte genomförs på ett korrekt sätt kan Sverige drabbas av ekonomiska sanktioner.

Bestämmelserna om administrativt samarbete mellan myndigheter innebär att de statliga myndigheter som utses som behöriga myndigheter får en skyldighet att bistå och kommunicera med andra behöriga myndigheter i länder inom EES genom IMI.

Kostnaden för anslutning av behöriga myndigheter i IMI får antas bli ytterst marginell. De behöriga myndigheterna ansluts till systemet genom inloggning på en webbsida med hjälp av inloggningsuppgifter som tillhandahålls av Kommerskollegium. Det krävs alltså inte någon installation av programvara eller liknande. Vissa initiala kostnader kan förutses vad gäller utbildning av användare i IMI-systemet. Kommerskollegium erbjuder i egenskap av nationell

samordnare för IMI-systemet utbildning för statliga myndigheter. Myndigheten bistår även på andra sätt med kunskaper, utbildning och stöd.

Förslaget innebär att svenska behöriga myndigheter ges delvis nya arbetsuppgifter. Det är svårt att uppskatta vilka kostnader som det administrativa samarbetet kan komma att medföra. I dagsläget hanterar Arbetsmiljöverket ett ytterst begränsat antal förfrågningar inom IMI-systemet. De korta tidsramar som gäller för brådskande informationsförfrågningar, endast två arbetsdagar, ställer dock krav på de behöriga myndigheternas organisation och tillgänglighet för förfrågningar. Dessutom ska behöriga myndigheter, i och för sig inom ramen för sin nationella tillsynsbehörighet, på begäran av en utländsk behörig myndighet kunna genomföra kontroller, undersökningar och utredningar. Mot bakgrund av de ytterst få förfrågningar som i dagsläget har tagits emot av Arbetsmiljöverket i systemet, bedömer utredningen att de utökade uppgifterna kan hanteras inom ramen för myndighetens reguljära verksamhet och därför bör kunna hanteras inom befintliga ramar. För det fall ytterligare myndigheter kopplas till systemet bör uppgifterna för dessa bli ytterst marginella och i princip endast innebära förfrågningar om information i register och liknande. Sådana uppgifter har åtminstone flera av de övervägda myndigheterna redan i dag, kopplade till administrativt samarbete i IMI kring andra direktiv. Förslaget förväntas därför kunna hanteras inom ramen för myndigheternas nuvarande anslag.

Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten behandlas i avsnitt 11.6.

Förslaget förväntas inte leda till några konsekvenser för kommuner eller landsting.

Förslaget förväntas kunna leda till förändrade konkurrensförhållanden på den svenska marknaden på ett positivt och konkurrensfrämjande sätt. Detta mot bakgrund av att förslaget syftar till att öka myndighetssamarbete kring utstationeringsfrågor för att underlätta tillsyn och kontroll av att reglerna följs och efterlevs.

Små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags förväntas inte påverkas av förslaget.

Förslaget förväntas inte heller leda till några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande

arbetet, sysselsättning i olika delar av landet, offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8 Administrativa krav och kontrollåtgärder – artikel 9

8.1 Uppdraget

Enligt artikel 9 i tillämpningsdirektivet får värdmedlemsstaterna införa vissa typer av administrativa krav och kontrollåtgärder med avseende på företag som utstationerar arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

I 10 och 11 §§ lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) finns bestämmelser om anmälningsskyldighet för arbetsgivare vid utstationering. Därutöver finns det i förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare kompletterande föreskrifter till lagens bestämmelser om anmälningsskyldighet.

Utredningen har fått i uppdrag att närmare analysera om de svenska bestämmelserna om anmälningsskyldighet stämmer överens med tillämpningsdirektivets bestämmelser om nationella kontrollåtgärder i artikel 9. Utredningen ska också vid behov utarbeta nödvändiga författningsförslag. Utgångspunkten i detta arbete ska enligt uppdraget vara att de svenska bestämmelserna uppfyller kraven i tillämpningsdirektivet. I det följande redogörs för direktivets bestämmelser och för gällande rätt innan utredningen övergår till att redovisa överväganden och förslag.

8.2 Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 9.1 i tillämpningsdirektivet får medlemsstaterna endast införa de administrativa krav och kontrollåtgärder som är nödvändiga för att man effektivt ska kunna övervaka att de skyldigheter som fastställs i utstationeringsdirektivet 96/71/EG och tillämp-

ningsdirektivet fullgörs. Kraven och åtgärderna måste dock vara motiverade och proportionerliga i enlighet med unionsrätten. Av skäl 23 framgår att sådana krav och åtgärder, enligt EU-domstolens praxis, kan vara motiverade av tvingande skäl av överordnat allmänintresse, vilket inbegriper ett effektivt skydd av arbetstagarnas rättigheter, förutsatt att de är ändamålsenliga för att uppnå det eftersträvade målet och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Vidare anges att sådana krav och åtgärder bara får tillämpas om de behöriga myndigheterna utan den efterfrågade informationen inte kan utföra sina kontroller effektivt eller om mindre begränsande åtgärder inte skulle säkerställa att målet för de nödvändiga nationella kontrollåtgärderna uppnås.

I artikel 9 anges att medlemsstaterna, för de ändamål som anges i artikeln, särskilt får införa följande åtgärder.

- a) Kravet att en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat ska göra en enkel anmälan till behöriga nationella myndigheter senast när tillhandahållandet av tjänster påbörjas, varvid anmälan ska göras på det eller de officiella språken i värdmedlemsstaten, eller på något annat språk som värdmedlemsstaten godtagit, samt innehålla alla relevanta uppgifter som krävs för att det ska gå att utföra faktiska kontroller på arbetsplatsen, inbegripet
 - i) tjänsteleverantörens identitet
 - ii) det förväntade antalet klart identifierbara utstationerade arbetstagare,
 - iii) de personer som avses i leden e) och f) nedan,
 - iv) utstationeringsperiodens förväntade längd och planerade start- och slutdatum,
 - v) arbetsplatsens adress(er), och
 - vi) vilka slags tjänster som ska utföras och som motiverar utstationeringen.

- b) Kravet att tillhandahålla eller bevara kopior på papper eller i elektroniskt format av anställningsavtalet, eller ett motsvarande dokument enligt rådets direktiv 91/553/EG¹, inklusive eventuella ytterligare upplysningar i enlighet med artikel 4 i det direktivet, lönespecifikationer, tidrapporter där den dagliga arbetstidens början, slut och varaktighet anges samt intyg över gjorda löneutbetalningar av kopior eller motsvarande dokument under utstationeringsperioden på ett tillgängligt och tydligt angivet ställe på dess territorium. Bevarandet eller tillhandahållandet kan exempelvis ske på arbetsplatsen eller byggplatsen. För mobila arbetstagare i transportsektorn kan det vara det lokala kontoret eller i det fordon med vilket tjänsten utförs.
- c) Kravet att efter utstationeringsperiodens slut, på begäran av myndigheterna i värdmedlemsstaten, inom en rimlig tid tillhandahålla de handlingar som avses i led b).
- d) Kravet att tillhandahålla en översättning av de handlingar som avses i led b) till det eller de officiella språken i värdmedlemsstaten, eller till något annat språk som godkänns av värdmedlemsstaten.
- e) Kravet att utse en person som ska stå i förbindelse med de behöriga myndigheterna i den värdmedlemsstat där tjänsterna tillhandahålls och sända och ta emot handlingar eller delgivningar vid behov.
- f) Kravet att vid behov utse en kontaktperson som ska vara en företrädare genom vilken de av arbetsmarkandens parter som är berörda kan försöka utverka att tjänsteleverantören inleder kollektiva förhandlingar inom värdmedlemsstaten, i enlighet med nationell rätt eller praxis, under den period tjänsterna tillhandahålls. Den personen får vara en annan än den person som avses i led e) och behöver inte vara närvarande i värdmedlemsstaten, men ska på en skälig och motiverad begäran stå till förfogande.

¹ Rådets direktiv 91/553 av den 14 oktober 1991 om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet och anställningsförhållandet (EGT L 288, 18.10.1991, s. 32).

Enligt artikel 9.2 får medlemsstaterna påföra andra administrativa krav och kontrollåtgärder om situationerna eller händelseutvecklingen tyder på att befintliga administrativa krav och kontrollåtgärder inte är tillräckliga eller verkningsfulla nog. Kraven och åtgärderna måste då vara motiverade och proportionerliga.

I artikel 9.3 anges att ingenting i artikel 9 ska påverka andra skyldigheter som följer av unionslagstiftningen, inklusive de som följer av rådets direktiv 89/391/EEG² och förordning (EG) nr 883/2004³ eller skyldigheter enligt nationell rätt avseende skydd för arbetstagare eller anställning av arbetstagare. Detta under förutsättning att dessa skyldigheter också gäller för företag som är etablerade i den berörda medlemsstaten och att de är motiverade och proportionerliga.

Av artikel 9.4 följer att medlemsstaterna ska se till att förfarandena och formaliteterna i samband med utstationeringen av arbetstagare i enlighet med artikel 9 på ett användarvänligt sätt kan hanteras av företagen, på distans och så långt som möjligt på elektronisk väg.

I artikel 9.5 anges att medlemsstaterna ska underrätta kommissionen och informera tjänsteleverantörerna om alla åtgärder som avses i punkterna 1 och 2 i direktivet som de tillämpar eller som de har genomfört. Informationen till tjänsteleverantörerna ska göras allmänt tillgänglig på en enda nationell webbplats på det eller de mest relevanta språken, enligt vad medlemsstaten har fastställt. I artikeln anges vidare vilka uppgifter kommissionen har vid övervakningen av hur direktivet tillämpas.

8.3 Gällande rätt

8.3.1 Anmälningsskyldighet

Enligt 10 § utstationeringslagen ska en arbetsgivare anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar arbete i Sverige. Av paragrafen framgår vidare

² Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (EGT L 183, 29.6.1989, s. 1).

³ Europarådets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 30.4.2004, s. 1).

att om förändring sker i verksamheten på ett sätt som har betydelse för de uppgifter som anmälts, ska arbetsgivaren anmäla de ändrade uppgifterna till Arbetsmiljöverket senast tre dagar efter det att förändringen skedde. Dessa bestämmelser gäller dock inte om verksamheten i Sverige avses pågå under högst fem dagar. Om en sådan verksamhet visar sig pågå under längre tid än fem dagar ska arbetsgivaren fullgöra den lagstadgade anmälningsskyldigheten den sjätte dagen som verksamheten bedrivs.

Enligt 11 § utstationeringslagen ska arbetsgivaren utse en kontaktperson i Sverige och anmäla honom eller henne till Arbetsmiljöverket. Anmälan ska göras senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar arbete i Sverige. I paragrafen anges att kontaktpersonen ska vara behörig att för arbetsgivarens räkning ta emot delgivningar samt att den behörigheten ska anses gälla genom anmälan av kontaktpersonen. Av lagen följer också att kontaktpersonen ska kunna tillhandahålla sådana handlingar som visar att kraven i utstationeringslagen är uppfyllda. Någon kontaktperson behöver dock inte anmälas om verksamheten i Sverige avses pågå under högst fem dagar. Om en sådan verksamhet visar sig pågå under längre tid än fem dagar ska arbetsgivaren fullgöra den lagstadgade anmälningsskyldigheten den sjätte dagen som verksamheten bedrivs.

Anmälningsskyldighet vid utstationering, inklusive skyldighet att anmäla kontaktperson, har införts för att Sverige ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt utstationeringsdirektivet och för att skydda de utstationerade arbetstagarna. I förarbetena har angetts att för att bestämmelserna i utstationeringslagen ska fungera i praktiken är det nödvändigt att arbetstagarorganisationer och myndigheter ska få kännedom om att en utländsk arbetsgivare utstationerar arbetstagare i Sverige. Arbetstagarorganisationer och myndigheter ska enligt förarbetena också ha en reell möjlighet att kontakta arbetsgivaren. När bestämmelserna infördes gjordes den bedömningen att de inte kunde anses strida mot den fria rörligheten för tjänster.⁴ För undvikande av att reglerna om anmälningsskyldighet skulle bli onödigt betungande infördes undantaget från anmäl-

⁴ Prop. 2012/13:71 s. 28 f. och 33 f.

ningsskyldigheten vid sådana kortare utstationeringar som inte avsågs pågå under längre tid än fem dagar.⁵

I förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering finns kompletterande bestämmelser till utstationeringslagen. Av 3 § följer att en anmälan ska göras skriftligen till Arbetsmiljöverket och att den får överföras elektroniskt till myndigheten. En anmälan av utstationering ska enligt 4 § innehålla följande uppgifter.

1. Arbetsgivarens namn, postadress och hemvist,
2. namn, personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum, postadress, telefonnummer och e-postadress till en behörig ställföreträdare för arbetsgivaren,
3. den typ av tjänst eller tjänster som ska utföras i Sverige,
4. planerad tidsperiod för tjänstens eller tjänsternas utförande i Sverige,
5. den eller de platser i Sverige där tjänsten eller tjänsterna ska utföras, och
6. namn och personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum för de arbetstagare som ska utstationeras till Sverige.

En anmälan om kontaktperson ska enligt 5 § innehålla uppgifter om kontaktpersonens namn, personnummer, eller om sådant saknas, födelsedatum, postadress i Sverige, telefonnummer och e-postadress.

8.3.2 Tillsyn och sanktioner

Enligt 13 § utstationeringslagen utövar Arbetsmiljöverket tillsyn över att bestämmelserna i 10 och 11 §§ utstationeringslagen och föreskrifterna i förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering följs.

En sanktionsavgift får enligt 14 § utstationeringslagen tas ut om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna om anmälningsskyldighet, såvitt avser att inom föreskriven tid anmäla utstationering och ange en kontaktperson till Arbetsmiljöverket. Sanktionsavgift får också tas ut vid överträdelser av bestämmelserna om vad en

⁵ Prop. 2012/13:71 s. 39.

anmälan ska innehålla i 4 eller 5 § förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering. Sanktionsavgiften ska enligt lagen tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oakt-samhet. Avgiften får dock sättas ned helt eller delvis om överträdel-sen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften.

En arbetsgivare som ska betala sanktionsavgift enligt 14 § utstationeringslagen eller för överträdelse av bestämmelserna i 4 eller 5 § förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering, ska betala en sanktionsavgift på 20 000 kr. En sådan skyldighet följer av 6 § förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering.

Arbetsmiljöverket prövar enligt 16 § utstationeringslagen genom avgiftsföreläggande om sanktionsavgift ska tas ut. Avgiftsföreläggan-de innebär att den som bedöms ha gjort sig skyldig till en över-trädelse av bestämmelserna som avses i 14 § utstationeringslagen, föreläggs att godkänna sanktionsavgiften inom en viss tid. Om ett avgiftsföreläggande har godkänts, gäller det som domstols lagakraft-vunna avgörande varigenom avgift har tagits ut. Om ett avgifts-föreläggande inte har godkänts inom utsatt tid får Arbetsmiljöverket enligt 17 § utstationeringslagen ansöka hos allmän förvaltnings-domstol om att sanktionsavgift ska tas ut.

Enligt 19 § utstationeringslagen får Arbetsmiljöverket besluta att förelägga en arbetsgivare att vidta rättelse om arbetsgivaren (1) inte anmäler förändring av verksamheten enligt 10 § andra stycket utstationeringslagen, (2) inte uppfyller kraven i 11 § tredje stycket utstationeringslagen om att kontaktpersonen även ska kunna till-handahålla handlingar som visar att utstationeringslagens krav är uppfyllda, eller (3) gör en oriktig eller bristfällig anmälan.

Ett beslut om föreläggande att vidta rättelse får förenas med vite. Arbetsmiljöverket får också besluta att ett sådant föreläggande ska gälla omedelbart. Arbetsmiljöverkets beslut om föreläggande som har förenats med vite får enligt 20 § utstationeringslagen över-klagas till allmän förvaltningsdomstol.

8.3.3 Språkfrågor

Enligt 10 § första stycket språklagen (2009:600) är språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet svenska. Det språk som används av myndigheter är då i regel svenska. Anmälan om utstationering och om kontaktperson kan därmed göras på svenska. Arbetsmiljöverket har dock även godtagit att anmälan görs på andra språk, såsom engelska, tyska, polska, rumänska och franska. Det finns i och för sig inget i svensk rätt som hindrar att anmälningar även görs på andra språk. Av 8 § förvaltningslagen (1986:223) följer att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar det svenska språket bör myndigheten vid behov anlita tolk. I detta ingår även översättning av handlingar. Bestämmelsen i 8 § innebär emellertid inte att det ska göras en slentrianmässig översättning av alla inkommande handlingar på utländska språk. Vid bedömningen av om översättning ska ske ska hänsyn tas till ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av det material som lämnats in och kostnaden för översättning sedd i förhållande till ärendets vikt för den som har lagt fram materialet.⁶

8.4 Överväganden och förslag

8.4.1 Inledande synpunkter

Artikel 9 innehåller exempelvis bestämmelser om vilka administrativa krav och kontrollåtgärder en medlemsstat kan införa i förhållande till utstationerande arbetsgivare, men också sådana bestämmelser som reglerar på vilket sätt, eller på vilka språk, en medlemsstat och dess myndigheter ska kunna motta uppgifter från utstationerande arbetsgivare när de fullgör sina skyldigheter enligt medlemsstaternas nationella lagstiftning. Den fråga som utredningen inledningsvis har att ta ställning till är om de svenska bestämmelserna om anmälnings-skyldighet är förenliga med artikel 9 i tillämpningsdirektivet. Utredningens uppdrag är begränsat till att bedöma om gällande rätt är förenligt med de krav och kontrollåtgärder som får användas enligt

⁶ Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen (31 maj 2010, Zeteo), kommentaren till 8 §.

tillämpningsdirektivet. Utredningen har alltså inte fått i uppdrag att ge förslag på genomförande av alla de administrativa krav och kontrollåtgärder som får användas enligt direktivet.

Utredningens uppfattning är också att ett genomförande av direktivet inte kräver att medlemsstaterna inför de administrativa krav och kontrollåtgärder som direktivet ger möjlighet till.

8.4.2 Bestämmelserna om anmälningsskyldighet vid utstationering och därtill knutna regler är i sak förenliga med tillämpningsdirektivet

Bedömning: De svenska bestämmelserna om anmälningsskyldighet i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare och förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare är förenliga med artikel 9 i tillämpningsdirektivet. Det behövs inte några författningsändringar för att anpassa de svenska bestämmelserna om anmälningsskyldighet till artikel 9 i tillämpningsdirektivet.

Skälen för utredningens bedömning

Bestämmelserna om anmälningsskyldighet omfattas av tillåtna åtgärder enligt tillämpningsdirektivet

Tillämpningsdirektivet föreskriver att medlemsstaterna endast får införa sådana administrativa krav och kontrollåtgärder som är nödvändiga för att man effektivt ska kunna övervaka att de skyldigheter som fastställs i utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet fullgörs. I direktivet anges därutöver ett antal exempel på åtgärder som får vidtas.

En första fråga som inställer sig är hur de svenska bestämmelserna om anmälningsskyldighet förhåller sig till de i tillämpningsdirektivet angivna exemplen på tillåtna åtgärder.

En arbetsgivare ska enligt 10 § utstationeringslagen anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar arbete i Sverige. Dessa bestämmelser kompletteras med föreskrifterna i 4 § förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare. I förordningen anges

vilka uppgifter en anmälan om utstationering ska innehålla. Utredningen anser att de nu nämnda bestämmelserna motsvarar tillåtna åtgärder i artikel 9.1 a i tillämpningsdirektivet med undantag för artikel 9.1 a iii.

Enligt 11 § första och andra stycket utstationeringslagen ska arbetsgivaren utse en kontaktperson i Sverige och anmäla honom eller henne till Arbetsmiljöverket. Kontaktpersonen ska vara behörig att för arbetsgivarens räkning ta emot delgivningar. I 5 § förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare anges vilka uppgifter en anmälan om kontaktperson ska innehålla. Dessa bestämmelser motsvarar enligt utredningens uppfattning de tillåtna åtgärderna i artikel 9.1 e och artikel 9.1 a iii i tillämpningsdirektivet.

I 11 § tredje stycket utstationeringslagen anges att kontaktpersonen även ska kunna tillhandahålla sådana handlingar som visar att kraven i utstationeringslagen är uppfyllda. Det kan diskuteras om bestämmelserna i utstationeringslagen kan anses motsvara de tillåtna åtgärderna i artikel 9.1 b i tillämpningsdirektivet. Innebörden av 11 § har diskuterats i förarbetena.⁷ De handlingar som avses är exempelvis anställningsavtal som visar att arbetstagarna har sådana villkor inom den hårda kärnan som är minst lika förmånliga som minimivillkoren enligt ett svenskt kollektivavtal för den aktuella branschen, nödvändig dokumentation enligt arbetsmiljölagstiftningen och arbetstidsjournaler. Klart är att denna bestämmelse gäller i förhållande till Arbetsmiljöverket som enligt 19 § utstationeringslagen kan besluta att förelägga en arbetsgivare att vidta rättelse för det fall skyldigheten inte följs. I förarbetena anges dock också att även arbetstagarorganisationer ska kunna begära att få tillgång till handlingar som visar att kraven i utstationeringslagen är uppfyllda. Skälet för det är att arbetstagarorganisationerna ska kunna fullgöra ansvaret för att övervaka arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare. Enligt förarbetena är det en annan sak att sanktionerna mot underlåtenheten att uppfylla kraven ligger på Arbetsmiljöverket. Det framhålls vidare att tanken inte är att handlingarna ska hållas tillgänglig på plats i Sverige utan just att de ska kunna tillhandahållas. Detta innebär enligt förarbetena att arbetsgivaren kan välja mellan att ha handlingarna på plats eller att

⁷ Prop. 2012/13:71 s. 34.

skicka dem till kontaktpersonen när denne har blivit uppmanad att tillhandahålla handlingar.

Det som skiljer de svenska bestämmelserna från artikel 9.1 b är att det i artikeln anges en möjlighet att ställa krav på att aktuella dokument ska tillhandahållas eller bevaras på ett tillgängligt och tydligt angivet ställe på medlemsstatens territorium. Den svenska regleringen är inte lika tydlig men innebär, enligt utredningens mening, att en utstationerande arbetsgivare på begäran av Arbetsmiljöverket eller en svensk arbetstagarorganisation, genom den angivna kontaktpersonen, på en plats i Sverige ska kunna tillhandahålla sådana handlingar som visar att kraven i utstationeringslagen är uppfyllda. Utredningen menar mot den bakgrunden att bestämmelserna i 11 § tredje stycket utstationeringslagen borde kunna anses vara av sådan art att de är förenliga med artikel 9.1 b.

Företrädare för arbetstagersidan i utredningens referensgrupp har varit av en annan uppfattning och framfört önskemål om att det ska införas krav enligt artikel 9.1 b i utstationeringslagen. Utredningens uppdrag är endast att bedöma om gällande rätt är förenlig med tillämpningsdirektivet. Det bör också noteras att artikel 9 anger vissa administrativa krav och kontrollåtgärder som medlemsstaterna får införa. Enligt utredningens bedömning finns det däremot inte någon skyldighet att införa de åtgärder som räknas upp i artikeln. I den här delen anser utredningen sammanfattningsvis att de svenska bestämmelserna om anmälningsskyldighet motsvarar flertalet av de exempel på tillåtna åtgärder som anges i tillämpningsdirektivet. Detta utgör också en utgångspunkt för utredningens fortsatta bedömning.

Bestämmelserna om kontrollåtgärder avseende anmälningsskyldighet är förenliga med tillämpningsdirektivet

Reglerna om anmälningsskyldighet i utstationeringslagen kompletteras med bestämmelser om tillsyn och sanktioner. Bestämmelserna om sanktioner utgör en sådan del av systemet med anmälningsskyldighet att utredningen anser att även en analys av de reglerna ingår i uppdraget. Det är Arbetsmiljöverket som utövar tillsyn över att reglerna om anmälningsskyldighet följs och som beslutar om sanktioner. Frågan är då om det svenska systemet med

anmälningsskyldighet och det därtill knutna regelverket med sanktioner vid en närmare analys är förenliga med artikel 9.

Vid möten med referensgruppen och expertgruppen har det framkommit olika synpunkter. Arbetstagar sidan i referensgruppen har varit av uppfattningen att reglerna om anmälningsskyldighet inklusive kontaktperson samt därtill kopplade bestämmelser bör anses uppfylla tillämpningsdirektivets krav. De har dock ansett att för att svensk rätt bättre ska uppfylla syftena med utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet bör mer långtgående krav kunna ställas på utstationerande arbetsgivare. Ett önskemål som då har framförts är att det ska införas krav enligt artikel 9.1 f om att det vid behov ska utses en kontaktperson som ska vara en företrädare genom vilken arbetsmarknadens parter kan försöka utverka att den utstationerande arbetsgivaren inleder kollektiva förhandlingar. Ett annat önskemål som har framförts är att det ska införas krav enligt artikel 9.1 d om att en arbetsgivare ska tillhandahålla en översättning av de handlingar som avses i led b i artikeln.

Kommerskollegium har framfört att utredningen enligt tillämpningsdirektivet måste visa på hur anmälningsplikten ska användas för att skydda arbetstagar. ⁸ Enligt myndigheten är anmälningsplikten motiverad utifrån skyddet för arbetstagar (lönedumpning) inom byggbranschen. Enligt Kommerskollegium saknas däremot ett kausalsamband mellan anmälningsplikten och skyddsintresset vid utstationering inom övriga sektorer. Myndigheten har vidare framfört att det är oklart varför en sådan administrativ börda läggs på företag inom exempelvis företagstjänstesektorerna. Kommerskollegium har konstaterat att varken förarbetena till anmälningsplikten eller dess tillämpning av bl.a. Arbetsmiljöverket visat att detta krav syftar till eller de facto leder till att arbetstagar intressen (lönedumpning eller arbetsmiljö) inom dessa sektorer säkerställs. Myndigheten har också riktat kritik mot att det inte har gjorts någon proportionalitetsbedömning när det gäller de uppgifter som en arbetsgivare enligt 4 § förordningen om anmälningskyldighet vid utstationering av arbetstagar ska lämna vid en anmälan av utstationering.

⁸ Kommerskollegium ”Problembeskrivning rörande implementeringen av art 9 i dir 2014/67/EU” (dnr. 2013/01352-29) samt ”Anmälningskyldighet för utstationerade arbetstagar” (dnr. 2013/01352-26).

Arbetsmiljöverket har påpekat att det vid myndighetens tillsyn enligt utstationeringslagen saknas en motsvarighet till möjligheten att begära ut upplysningar m.m. som finns i 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160). Myndigheten anser att det kan finnas behov av en sådan bestämmelse. Detta skulle kunna anses rymmas inom de administrativa krav och kontrollåtgärder som räknas upp i artikel 9 b.

Utredningen bedömer att frågor som rör uppgifter om ett företag och dess etablering bör kunna kontrolleras av Arbetsmiljöverket hos Bolagsverket i deras register eller i den rättsdatabas myndigheten använder, på samma sätt som Arbetsmiljöverket idag förutsätts göra vid tillsyn utifrån arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen.⁹ När det gäller övriga upplysningar som myndigheten kan behöva inom ramen för sin tillsyn enligt utstationeringslagen följer av 11 § tredje stycket denna lag att en kontaktperson som har utsetts med stöd av denna lag ska kunna tillhandahålla sådana handlingar som visar att kraven i lagen är uppfyllda. Det kan gälla exempelvis anställningsavtal och nödvändig dokumentation enligt arbetsmiljölagsstiftningen.¹⁰ Detta blir emellertid endast aktuellt när en kontaktperson väl har utsetts. Då Arbetsmiljöverket utövar tillsyn enligt utstationeringslagen gentemot företag som inte har gjort en anmälan eller utsett en kontaktperson enligt 10 och 11 §§ utstationeringslagen, men som kan antas utstationera, finns ingen möjlighet för Arbetsmiljöverket att begära ut sådana upplysningar. Arbetsmiljöverket har däremot möjlighet att närmare undersöka om företaget är etablerat i Sverige. Arbetsmiljöverket har också möjlighet att vid en inspektion ställa frågan till företrädare för företaget om det är fråga om en utstationering och dokumentera detta i ett förrättningsprotokoll. Om företaget inte anmält sig till registret, svarat nej på Arbetsmiljöverkets förfrågan och det inte framkommit andra omständigheter som talar för utstationering bör företaget behandlas som att det inte är utstationerat. Det bör innebära att svensk rätt gäller fullt ut utan de begränsningar som ställs upp i utstationeringslagen. Om Arbetsmiljöverket i stället skulle bedöma att det är fråga om utstationering har Arbetsmiljöverket möjlighet att förelägga sanktionsavgift.

⁹ Arbetsmiljöverkets Interna styrdokument (dnr I 2014/109919) – Inspektion -rutiner, s. 21.

¹⁰ Prop. 2012/13:71, s. 34.

Utredningen konstaterar att det således finns åsikter både om att de svenska bestämmelserna inte är tillräckliga och att de är alltför långtgående. Utgångspunkten för utredningens analys är, som nämnts inledningsvis, att de svenska bestämmelserna om anmälningsskyldighet uppfyller tillämpningsdirektivets krav när det gäller nationella kontrollåtgärder. Om resultatet av analysen är att de svenska bestämmelserna inte alls är förenliga med tillämpningsdirektivet så ska utredningen föreslå författningsändringar. Enbart det förhållandet att ett annat alternativ skulle framstå som bättre eller mer verkningfullt utgör emellertid inte skäl nog för att föreslå förändringar.

När reglerna om anmälningsskyldighet infördes år 2013 gjordes en proportionalitetsbedömning i förhållande till unionsrätten och reglerna bedömdes inte strida mot den fria rörligheten för tjänster. I förarbetena exemplifierades också vilka uppgifter som skulle lämnas vid en anmälan. Av förarbetena framgår i det sammanhanget bland annat följande. Ett krav på att utländska arbetsgivare ska anmäla sin verksamhet i Sverige kan inte anses diskriminerande. Detta då all näringsverksamhet som bedrivs i Sverige av företag som är etablerade här eller av enskilda näringsidkare måste redovisas till behöriga myndigheter. Ett sådant krav är däremot att anse som en inskränkning i den fria rörligheten. Syftet med kravet på anmälan är att skydda de utstationerade arbetstagarna, vilket måste anses utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse. Lagstiftningen är ägnad att säkerställa att detta mål uppnås och kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Kravet på anmälan utgör därmed en tillåten inskränkning i den fria rörligheten för tjänster. Motsvarande bedömning gjordes också när det gäller krav på att anmäla kontaktperson vid utstationering.¹¹ Utredningen gör ingen annan bedömning än den som gjordes då. I det ingår också att utredningen anser att de uppgifter som enligt 4 § förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare ska lämnas vid en utstationering utgör sådana uppgifter som är nödvändiga för att syftet med regleringen ska uppfyllas. Den typ av uppgifter som det nu är fråga om är också sådana uppgifter som enligt artikel 4 i tillämpningsdirektivet kan ingå vid en bedömning av om situationen är att betrakta som utstationering. I kapitel 5 har

¹¹ Prop. 2012/13:71 s. 28 f och 36 f.

utredningen närmare redogjort för artikel 4. Utredningen kan inte heller i ljuset av den artikeln göra någon annan bedömning än den som gjordes när anmälningsskyldigheten infördes.

När det gäller den s.k. femdagarsregeln i 10 § tredje stycket och 11 § fjärde stycket utstationeringslagen är utredningen av följande uppfattning. Utstationeringslagen gäller i regel från den första dagen då en utstationering påbörjas i Sverige. Ett alternativ skulle då vara att skyldigheten att anmäla utstationering och en kontaktperson skulle börja gälla från den första dagen. För att undvika att reglerna om anmälningsskyldighet blir onödigt betungande har det ansetts motiverat att göra undantag för kortare utstationeringar. I det sammanhanget har fem dagar ansetts vara en lämplig tidsgräns.¹² Utredningen kan inte se att den s.k. femdagarsregeln skulle vara omotiverad eller oproportionerlig.

Det kan vidare noteras att när reglerna om anmälningsskyldighet infördes fanns inte tillämpningsdirektivet. Det var därför nödvändigt att då göra den typen av proportionalitetsbedömning som gjordes. En möjlig tolkning av artikel 9 är att de i artikeln specifikt angivna åtgärderna redan har bedömts vara proportionerliga och motiverade. För en sådan tolkning talar formuleringen i artikel 9.2 i direktivet. Det anges där att medlemsstaterna får påföra andra administrativa krav och kontrollåtgärder än de som anges i artikel 9.1 under förutsättning att åtgärderna är motiverade och proportionella. En sådan tolkning talar också för att de svenska reglerna om anmälningsskyldighet måste anses förenliga med unionsrätten och tillämpningsdirektivet. Vid införandet av anmälningsskyldigheten motiverades också behovet av den efterfrågade informationen.

Det finns emellertid en annan tolkning av artikel 9 som innebär att åtgärden i sig är tillåten men att en proportionalitetsbedömning ändå måste ske utifrån hur åtgärden är utformad i det enskilda fallet. Även med en sådan tolkning bedömer utredningen att de svenska reglerna om anmälningsskyldighet måste anses förenliga med unionsrätten och tillämpningsdirektivet.

Vid underlåtenhet att följa reglerna om anmälningsskyldighet kan Arbetsmiljöverket enligt 14–20 §§ utstationeringslagen besluta om sanktioner. I förarbetena har anförts att för att se till att

¹² Prop. 2012/13:71 s. 39.

skyldigheten att anmäla utstationering och utse kontaktperson följs av en arbetsgivare som omfattas av kraven bör det finnas effektiva och ändamålsenliga sanktionsmöjligheter.¹³ I artikel 20 i tillämpningsdirektivet har anförts att medlemsstaterna ska föreskriva sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som har utfärdats med tillämpning av det direktivet. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. En arbetsgivare som utstationerar arbetstagare kan drabbas av en sanktionsavgift om 20 000 kronor enligt 14 § utstationeringslagen om underlåtenheten avser att i föreskriven tid göra lagstadgad anmälan. Vid förseelser av andra slag kan Arbetsmiljöverket enligt 19 § utstationeringslagen förelägga en utstationerande arbetsgivare att vidta rättelse. Ett sådant beslut får också förenas med vite. Utredningen anser att dessa sanktionsmöjligheter är förenliga med artikel 20 i tillämpningsdirektivet. Sammanfattningsvis anser utredningen att reglerna om anmälningsskyldighet inklusive kontaktperson samt därtill kopplade bestämmelser måste anses förenliga med artikel 9. I det följande avsnittet behandlas övriga delar av artikel 9 där utredningen i vissa avseenden bedömer att det behövs författningsändringar.

8.4.3 Behov av administrativa föreskrifter för Arbetsmiljöverket

Förslag: Av förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare ska det framgå att Arbetsmiljöverket ska tillhandahålla information om bestämmelserna om anmälningsskyldighet i 10–20 §§ lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare. Av förordningen ska det också framgå att informationen ska göras allmänt tillgänglig på en enda nationell webbplats på de språk som Arbetsmiljöverket beslutar utifrån vad som är mest relevant.

¹³ Prop. 2012/13:71 s.43 ff.

Skälen för utredningens förslag

I artikel 9.1 a anges att en anmälan om utstationering ska göras på det eller de officiella språken i värdmedlemsstaten eller på något annat språk som värdmedlemsstaten godtagit. Av 10 § första stycket språklagen följer att en sådan anmälan enligt huvudregeln ska göras på svenska eftersom det är det officiella språket i Sverige. Redan genom denna bestämmelse är, enligt utredningens uppfattning, direktivets krav uppfyllt i och med att det inte uppställs någon skyldighet att motta anmälningar på något annat språk. Det kan dock noteras att Arbetsmiljöverket därutöver, som redogjorts för i det föregående, godtagit att anmälan kan göras på ett flertal andra språk.

Medlemsstaterna ska se till att förfarandena och formaliteterna i samband med utstationeringen av arbetstagare i enlighet med artikel 9 kan hanteras av företagen på ett användarvänligt sätt. Hanteringen ska kunna ske på distans och så långt som möjligt på elektronisk väg. Detta följer av artikel 9.4 i tillämpningsdirektivet. Enligt 3 § förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare ska en anmälan enligt utstationeringslagen göras skriftligen till Arbetsmiljöverket. Anmälan får enligt paragrafen överföras elektroniskt till Arbetsmiljöverket. I förarbetena anges att anmälningsskyldigheten bör kunna fullgöras så enkelt som möjligt. Anmälan bör i huvudsak vara internetbaserad.¹⁴ Det kan vara svårt att avgöra vad som är att betrakta som ett användarvänligt sätt eftersom det är subjektivt och individuellt. En anmälan till Arbetsmiljöverket kan göras både skriftligen, per e-post eller vanlig papperspost, och elektroniskt direkt i registret (en e-tjänst). Det finns alltså möjlighet att använda olika metoder för den som ska göra anmälan. Utredningen anser därför att förfarandet är användarvänligt eftersom anmälaren har valmöjligheter i fråga om hur anmälan ska göras. Utredningen är av uppfattningen att svensk rätt genom den nämnda förordningsbestämmelsen och förarbetsuttalandena samt den praktiska tillämpningen är förenlig med och uppfyller kraven i artikel 9.4.

I artikel 9.5 i tillämpningsdirektivet anges att medlemsstaterna ska informera tjänsteleverantörerna om alla åtgärder som avses i

¹⁴ Prop. 2012/13:71 s. 30 och 38.

artiklarna 9.1 och 9.2 som de tillämpar eller som de har genomfört. Av artikeln följer vidare att informationen till tjänsteleverantörerna ska göras allmänt tillgänglig på en enda nationell webbplats på det eller de mest relevanta språken, enligt vad medlemsstaten har fastställt. Det är Arbetsmiljöverket som enligt utstationeringslagen utövar tillsyn över att bestämmelserna om anmälningsskyldighet följs. Därutöver ska Arbetsmiljöverket i egenskap av förbindelsekontor enligt utstationeringslagen informera om de arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga vid en utstationering i Sverige. Utredningen anser därför att de beskrivna uppgifterna i artikel 9.5 avseende information till tjänsteleverantörerna bör riktas till Arbetsmiljöverket.

Det Arbetsmiljöverket har att göra för att uppfylla direktivets krav är, enligt utredningens uppfattning, att tillhandahålla information om anmälningsskyldigheten och för vad som kan hända om man inte följer de regler som gäller. Utredningen bedömer därför att den information som Arbetsmiljöverket har att lämna ska avse innehållet i 10–20 §§ utstationeringslagen. Informationen ska också göras allmänt tillgänglig på en enda nationell webbplats. Utredningen anser också att det bör ankomma på Arbetsmiljöverket att avgöra på vilket eller vilka språk som informationen ska framgå.

Arbetsmiljöverket har anfört att myndigheten i dag uppfyller kravet på information via en enda webbplats, men det som saknas är information om att man kan drabbas av en sanktionsavgift om man inte anmäler utstationering. Någon författningsreglering som motsvarar bestämmelserna i artikel 9.5 finns dock inte. Av samma skäl som anförts i kapitel 6 om förbättrad tillgång till information anser utredningen att det behövs en författningsreglering för att anse tillämpningsdirektivet som genomfört i den här delen. Eftersom det enligt utredningens uppfattning rör sig om administrativa föreskrifter till en myndighet anser utredningen att bestämmelserna kan införas på förordningsnivå med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Bestämmelser av denna innebörd i artikel 9.5 skulle kunna införas i Arbetsmiljöverkets instruktion. Utredningen förordar att den nya bestämmelsen införs i förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare. Då skulle de bestämmelser som rör anmälningsskyldigheten vara samlade i en förordning.

Utredningen föreslår därför att det i förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare införs en bestämmelse med följande innebörd. Arbetsmiljöverket ska tillhandahålla information om bestämmelserna om anmälningsskyldighet i 10–20 §§ lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare. Av bestämmelsen ska det också framgå att informationen ska göras allmänt tillgänglig på en enda nationell webbplats på de språk som Arbetsmiljöverket beslutar utifrån vad som är mest relevant. Den bedömningen bör göras utifrån vilka språk som är av störst betydelse för att informationen ska nå fram. Denna bestämmelse skulle också kunna införas genom en hänvisning till artikel 9.5.

Utstationeringslagen gäller även för arbetsgivare från andra länder med hemvist utanför EES och Schweiz. Utredningen ser inte någon anledning att beträffande de föreslagna bestämmelserna göra någon annan bedömning än den som gjordes vid införandet av utstationeringslagen när man tog ställning i denna fråga.¹⁵ Det föreslås därmed att de föreslagna bestämmelserna ska gälla även i förhållande till arbetsgivare i länder med hemvist utanför EES och Schweiz.

I artikel 9.5 anges därutöver att medlemsstaterna ska lämna viss information till kommissionen. I den delen anser utredningen inte att det krävs någon författningsreglering utan det rör sig i stället om åtgärder av engångskaraktär som får vidtas i samband med rapporteringen av hur tillämpningsdirektivet har genomförts.

8.5 Konsekvenser

Förslaget innebär att regler införs i förordningen om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare om att Arbetsmiljöverket ska tillhandahålla information om de åtgärder som avses i 10–20 §§ utstationeringslagen. Av den föreslagna bestämmelsen ska det också framgå att informationen ska göras allmänt tillgänglig på en enda nationell webbplats på de mest relevanta språken som Arbetsmiljöverket har fastställt. Förslaget bedöms som nödvändigt för att genomföra direktivets bestämmelser i denna del. Om förslaget inte genomförs finns risk för att Sverige inte anses uppfylla direktivets

¹⁵ Prop. 1998/99:90 s. 15.

krav. Om Sverige inte bedöms ha genomfört direktivet kan Sverige få vidkännas ekonomiska sanktioner. Förslaget går utöver skyldigheterna enligt EU-rätten då bestämmelserna föreslås gälla även för arbetsgivare utanför EES och Schweiz. Arbetsmiljöverket har redan idag ett uppdrag enligt lag att tillhandahålla information om utstationering. Förslaget i denna del förväntas kunna hanteras inom ramen för myndighetens nuvarande anslag.

Förslaget medför inte några krav eller förväntningar på kommuner eller landsting och förväntas inte leda till några konsekvenser för kommuner eller landsting.

Förslaget förväntas leda till förbättrade möjligheter för utländska företag och arbetstagare att få vetskap om vilka svenska bestämmelser som gäller vid utstationering i Sverige. Detta kan i sin tur leda till förändrade konkurrensförhållanden på den svenska marknaden. Eftersom förslaget förväntas öka kunskapsnivån hos utländska företag i fråga om gällande svenska regler, bedömer utredningen att effekten är positiv och konkurrensfrämjande. För små utländska företag bör förslaget kunna ha än större positiv effekt, då det får antas att dessa i allmänhet har mindre resurser att lägga på att söka efter information om gällande svenska regler än större företag. I övrigt bör små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags i vart fall inte påverkas negativt av förslaget.

Förslaget förväntas inte leda till några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning i olika delar av landet, offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

9 Inspektioner – artikel 10

9.1 Uppdraget

Av artikel 10 i tillämpningsdirektivet följer att medlemsstaterna ska se till att det införs lämpliga och effektiva kontrollsystem samt att det genomförs effektiva och lämpliga inspektioner. I de medlemsstater där arbetsmarknadens parter fastställer arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare får de enligt artikel 10.4 i tillämpningsdirektivet också övervaka tillämpningen av dessa villkor, under förutsättning att en lämplig skyddsnivå garanteras.

Utredningen har fått i uppdrag att bedöma om det svenska kontrollsystemet stämmer överens med tillämpningsdirektivets bestämmelser om inspektioner och annan bevakning och vid behov utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utgångspunkten vid genomförandet ska vara att den svenska arbetsmarknadsmodellen i så hög utsträckning som möjligt ska kunna tillämpas även i utstationeringssituationer samtidigt som EU-rätten respekteras fullt ut.

Som utredningen ser det är bestämmelserna om inspektioner i artikel 10 nära kopplade till frågan om det svenska genomförandet av utstationeringsdirektivet 96/71/EG och de ändringar i lagen (1999:678) om utstationering (utstationeringslagen) som gjordes till följd av Lavaldomen, se avsnitt 3.7. Regeringen har gett en parlamentarisk kommitté, Utstationeringskommittén¹, i uppdrag att se över lex Laval så att skyddet för utstationerade arbetstagares grundläggande arbets- och anställningsvillkor kan säkerställas.² Dessutom har kommittén i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att stärka kollektivavtalens ställning i utstationeringssituationer, exempelvis

¹ A 2012:03.

² Dir. 2012:92.

genom införande av s.k. bekräftelseavtal. Bekräftelseavtal skulle kunna ge en möjlighet för arbetstagarorganisationer att agera när utstationerande företag påstår sig tillämpa lika bra eller bättre villkor än de som organisationen kräver med stöd av ett svensk nationellt kollektivavtal för den aktuella branschen. Organisationen skulle då ytterst genom stridsåtgärder kunna förmå företaget att genom ett avtal med organisationen bekräfta att dessa villkor ska tillämpas. Utstationeringskommitténs uppdrag ska redovisas senast den 31 maj 2015.³ Utredningen tolkar uppdraget som att utredningen endast ska bedöma om det svenska kontrollsystemet är förenligt med bestämmelserna i artikel 10, och inte överväga några grundläggande förändringar i det svenska genomförandet av utstationeringsdirektivet. Sådana principiella frågor omfattas av Utstationeringskommitténs uppdrag.

Utredningen redogör i det följande först för bestämmelserna i artikel 10 i tillämpningsdirektivet. Därefter redogörs för det svenska kontrollsystemet och gällande svenska bestämmelser som reglerar inspektioner och övervakning av arbets- och anställningsvillkor inom den hårda kärnan i artikel 3 i utstationeringsdirektivet. Slutligen följer en redovisning av utredningens överväganden i fråga om artikel 10 i tillämpningsdirektivet och dess genomförande.

9.2 Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 10.1 i tillämpningsdirektivet ska medlemsstaterna se till att det införs lämpliga och effektiva kontrollsystem i enlighet med nationell rätt och praxis och att de myndigheter som utsetts enligt nationell rätt genomför effektiva och lämpliga inspektioner på deras territorier, för att kontrollera och följa upp efterlevnaden av de bestämmelser som fastställs i utstationeringsdirektivet. Detta ska ske med beaktande av de relevanta bestämmelserna i tillämpningsdirektivet, för att därigenom garantera att direktiven tillämpas och efterlevs korrekt. Trots att stickprovskontroller ska vara möjliga ska inspektionerna främst bygga på en riskbedömning som genomförs av behöriga myndigheter. Vid riskbedömningen får sådana sektorer identifieras som har en hög andel av utstationerade

³ Dir. 2014:149.

arbetstagare som tillhandahåller tjänster. I samband med riskbedömningen får man i synnerhet beakta genomförandet av stora infrastrukturprojekt, förekomsten av långa kedjor av underentreprenörer, geografisk närhet, olika sektorerers särskilda problem och behov, tidigare överträdelser samt utsattheten hos vissa grupper av arbetstagare.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 10.2 i tillämpningsdirektivet säkerställa att inspektionen och kontrollen av efterlevnaden med stöd av denna artikel inte är diskriminerande eller oproportionella och därvid beakta de relevanta bestämmelserna i tillämpningsdirektivet.

Om det behövs information medan inspektionerna pågår, och mot bakgrund av artikel 4 i tillämpningsdirektivet, ska värdstaten och etableringsstaten i enlighet med artikel 10.3 agera enligt reglerna om administrativt samarbete. Framför allt ska de behöriga myndigheterna samarbeta i enlighet med reglerna och principerna i artiklarna 6 och 7 i tillämpningsdirektivet.

I de medlemsstater där det i enlighet med nationell rätt eller praxis är arbetsmarknadens parter som fastställer de arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare som avses i artikel 3 i utstationeringsdirektivet, särskilt minimilön, inklusive arbetstid, får enligt artikel 10.4 i tillämpningsdirektivet arbetsmarknadens parter, på lämplig nivå och i enlighet med de villkor som fastställts av medlemsstaterna, också övervaka tillämpningen av de relevanta arbets- och anställningsvillkoren. Förutsättningen är att en lämplig skyddsnivå garanteras, motsvarande den som föreskrivs i utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet.

De medlemsstater där yrkesinspektionerna inte har någon behörighet i fråga om kontroll av arbetsförhållandena eller arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare får enligt artikel 10.5 i tillämpningsdirektivet, i enlighet med nationell rätt eller praxis, införa, ändra eller behålla bestämmelser, förfaranden och mekanismer som garanterar respekten för dessa arbets- och anställningsvillkor, förutsatt att bestämmelserna ger berörda personer samma skydd som det som följer av utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet.

Viss vägledning finns att hämta i tillämpningsdirektivets inledning. I skäl 17 anges att medlemsstaterna behöver effektiva förfaranden för att övervaka att utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet

efterlevs och därför bör sådana förfaranden införas i hela unionen. I skäl 27 anges följande. För att säkerställa en bättre och enhetligare tillämpning av utstationeringsdirektivet samt den praktiska efterlevnaden av det, och för att i mån av möjlighet minska skillnaderna vad gäller tillämpningen och efterlevnaden inom unionen, bör medlemsstaterna se till att det genomförs effektiva och ändamålsenliga inspektioner på deras territorier och på det sättet bidra bl.a. till att bekämpa odeklarerat arbete i samband med utstationering, samt även beakta andra lagstiftningsinitiativ för att på ett bättre sätt behandla denna fråga.

Medlemsstaterna bör vidare enligt skäl 28, i förekommande fall, i enlighet med nationell rätt eller praxis tillhandahålla det inspekterade företaget ett dokument efter inspektionen eller ett kontrolldokument med all relevant information.

Enligt skäl 31 får arbetsmarknadens parter eller övriga parter eller organ i undantagsfall sköta övervakningen och tillsynen av vissa arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare, förutsatt att de kan garantera ett lika högt skydd för de berörda personerna och en icke-diskriminerande och objektiv tillsyn.

Slutligen kan i sammanhanget nämnas att det i skäl 14 framhålls att fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) tydligt anger att skillnaderna i de nationella arbetsmarknadsmodellerna samt arbetsmarknadens parters självständighet ska respekteras.

9.3 Gällande rätt

Enligt artikel 3 i utstationeringsdirektivet ska medlemsstaterna, oavsett vilket annat lands lag som gäller för anställningsförhållandet, se till att utstationerande företag garanterar de arbetstagare som är utstationerade inom deras territorium vissa arbets- och anställningsvillkor enligt deras nationella rätt – den hårda kärnan.

En redogörelse av hur Sverige har genomfört utstationeringsdirektivet finns i avsnitt 4.4 och 10.2.7.

Vid utstationering gäller precis som enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen i övrigt att lagstiftning verkar tillsammans med kollektivavtal. Lagstiftningen lägger huvudsakligen fast ramarna men i vissa delar kan arbetsmarknadens parter träffa kollektivavtal med ett annat innehåll. Detta medför också att ansvaret för över-

vakning och kontroll av utstationerade arbetstagares arbets- och anställningsvillkor delas mellan statliga myndigheter och arbetsmarknadens parter.

I 5 § utstationeringslagen räknas de svenska lagbestämmelser som utgör den hårda kärnan enligt artikel 3 i utstationeringsdirektivet upp, förutom vad gäller minimilön. Till hårda kärnan hör bestämmelser i semesterlagen (1977:480), föräldraledighetslagen (1995:584), diskrimineringslagstiftning, arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetstidslagstiftning.

Arbetsmiljöverket utövar tillsynen över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen samt över bestämmelserna om anmälningsskyldighet och anmälan av kontaktperson vid utstationering.⁴ För tillsynen av tillämpliga bestämmelser om arbetstid vid visst vägtransportarbete, för flygpersonal inom civilflyget och av kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik ansvarar Transportstyrelsen.⁵ Diskrimineringsombudsmannen övervakar att diskrimineringslagen och föräldraledighetslagen följs.⁶

Bestämmelser om minimilön, i den mån sådana finns, återfinns uteslutande i kollektivavtal. Genom kollektivavtal kan det också göras avvikelser från lagreglerna om semestertid och arbetstid. Det är arbetsmarknadens parter som ansvarar för fastställandet, övervakningen och efterlevnaden av bestämmelser för utstationerade arbetstagare, i den mån bestämmelserna finns i kollektivavtal och uppfyller kriterierna i 5 a § utstationeringslagen, respektive 5 b § vad gäller uthyrda utstationerade arbetstagare.

Enligt 5 a § får en stridsåtgärd vidtas mot en arbetsgivare i syfte att få till stånd en reglering av villkoren för utstationerade arbetstagare om de villkor som krävs (1) motsvarar villkoren i ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen, (2) bara avser minimilön eller andra minimivillkor på de områden som avses i 5 §, och (3) är förmånligare för arbetstagarna än vad som följer av lag. Enligt 5 b § gäller ett förstärkt skydd för uthyrda utstationerade arbetstagare. För

⁴ 2 § förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket samt 13 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

⁵ 22 § lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, 6 § lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget samt 21 § lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik och 1 § förordningen (2008:770) om tillsynsmyndighet för kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik.

⁶ 4 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

dessa gäller likabehandling avseende villkoren inom hårda kärnan.⁷ Med andra ord kan stridsåtgärder användas för att ställa krav på villkor som är högre än minimivillkor för uthyrda utstationerade arbetstagare.

Sammanfattningsvis gäller de minimivillkor som följer av lag, förutom vad gäller lön, generellt för utstationerade arbetstagare. För uthyrda utstationerade arbetstagare gäller enligt vad som angetts ovan en högre nivå på villkoren. I den mån det finns minimivillkor i kollektivavtal som uppfyller kriterierna i 5 a § kan en arbetstagarorganisation, ytterst med stöd av stridsåtgärder, kräva att dessa villkor ska gälla. Stridsåtgärder får emellertid enligt den s.k. bevisregeln i 5 a § andra stycket inte användas mot en utstationerande arbetsgivare som redan tillämpar i allt väsentligt minst lika förmånliga villkor som minimivillkoren i ett sådant centralt kollektivavtal som avses i bestämmelsen.

Om det finns minimivillkor (eller villkor, när det gäller uthyrda utstationerade arbetstagare) i sådana kollektivavtal som avses ovan, och dessa är förmånligare för utstationerade arbetstagare än vad som följer av utstationeringslagen, är det de svenska arbetstagarorganisationerna som ytterst med stöd av stridsåtgärder sköter övervakningen och tillsynen över att dessa tillämpas och efterlevs. Bestämmelserna ifråga utgör en del av de ändringar som gjordes i utstationeringslagen till följd av Lavaldomen. Begränsningarna som infördes beträffande arbetstagarorganisationernas möjlighet att vidta stridsåtgärder motiverades med att det inte ansågs vara EU-rättsligt tillåtet att vidta stridsåtgärder för att driva igenom kollektivavtalsvillkor som en utstationerad arbetstagare redan är tillförsäkrad på annat sätt. Kollektivavtalets villkor måste således innebära en förbättring för arbetstagaren för att en stridsåtgärd ska vara försvarbar med hänsyn till det hinder för den fria rörligheten som åtgärden medför.⁸

Bestämmelserna i 5 a och 5 b §§ utstationeringslagen hindrar inte att en utstationerande arbetsgivare frivilligt ansluter sig till kollektivavtal med andra villkor än sådana som kan påtvingas med stridsåtgärder.

⁷ Prop. 2011/12:178 s. 78.

⁸ Prop. 2009/10:48 s. 33.

Från arbetstagsarsidan framfördes att kollektivavtalet utgör en förutsättning för att det ska kunna kontrolleras att arbetsgivaren verkligen tillämpar vissa villkor. Därmed borde det vara EU-rättsligt tillåtet att kräva att en arbetsgivare som påstår sig tillämpa lika bra eller bättre villkor än de som arbetstagarorganisationen kräver bekräftar dessa villkor genom att teckna ett svenskt kollektivavtal.⁹

Enligt regeringen kunde intresset för kontroll och övervakning inte i sig alltid motivera att ett kollektivavtal drivs igenom med stridsåtgärder. Detta ansågs inte minst gälla mot bakgrund av att det enligt svensk rätt inte finns några egentliga begränsningar i fråga om hur långtgående en stridsåtgärd kan vara. Samtidigt ansågs det viktigt att systemet innefattar en möjlighet till övervakning och kontroll av att arbetsgivaren verkligen tillämpar sådana villkor som får krävas enligt utstationeringsdirektivet. Med bevisregeln i 5 a § utstationeringslagen avsåg regeringen att åstadkomma ett system där arbetstagarorganisationerna gavs möjlighet till övervakning och kontroll som liknar den som följer av ett kollektivavtalsförhållande, samtidigt som EU-rättsliga regler respekteras.¹⁰ Bevisregeln är en av de bestämmelser i utstationeringslagen som nu ses över av Utstationeringskommittén.¹¹

I detta sammanhang bör bestämmelserna om anmälningskyldighet och kontaktperson enligt 10 och 11 §§ utstationeringslagen nämnas. Bestämmelserna tillkom i syfte att säkerställa att reglerna i utstationeringslagen ska fungera i praktiken och för att Sverige ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt utstationeringsdirektivet, se avsnitt 8.3.1. De har bedömts vara nödvändiga för att arbetstagarorganisationer och myndigheter ska få kännedom om att en utländsk arbetsgivare utstationerar arbetstagare i Sverige. Arbetstagarna och myndigheterna måste även ha en reell möjlighet att kunna kontakta utstationerande arbetsgivare.¹²

⁹ Prop. 2009/10:48 s. 35.

¹⁰ Prop. 2009/10:48 s. 35 ff.

¹¹ Dir. 2012:92.

¹² Prop. 2012/13:71 s. 28.

9.3.1 Arbetsmiljöverkets tillsyn

Arbetsmiljöverket ansvarar för tillsyn över att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs.¹³ Tillsynen riktas främst mot de verksamheter där riskerna för ohälsa och olycksfall är störst.¹⁴

Tillsyn genom inspektioner står för närmare tre fjärdedelar av myndighetens verksamhet.¹⁵ Under år 2013 gjordes 31 500 besök på arbetsplatser, varav 19 000 inspektioner.¹⁶

Inspektionsverksamheten består av två delar – dels egeninitierade eller planerade insatser, dels obligatorisk händelsestyrd tillsyn. Den egeninitierade tillsynen kan antingen genomföras i nationellt samordnade projekt eller i regionala respektive lokala projekt. Obligatorisk tillsyn innefattar framför allt skyddsombudsstopp, skyddsombuds anmälan och allvarliga olyckor och tillbud. Även andra tillsynsaktiviteter förekommer.¹⁷

Arbetsmiljöverket har som riktmärke att lägga minst 40 procent av den totala inspektionstiden på nationella projekt.¹⁸ Vilka nationella projekt som ska genomföras och vilka arbetsplatser som därvid ska inspekteras m.m. utgår från en analys och från prioriteringar och urval i flera steg. Det är mot bakgrund av den egna årliga omvärldsanalysen och generaldirektörens prioriteringar som beslut fattas om kommande års nationella projekt. Slutligt urval av vilka arbetsställen som ska inspekteras görs av den enskilda inspektören i samråd med närmaste chef. Urvalet är bland annat baserat på ett tillsynsindex, som är Arbetsmiljöverkets statistiska profileringsverktyg. Det är en ranking av hur angeläget det är att besöka de olika arbetsställena, bland annat baserat på arbetsställets storlek, hur många olyckor som tidigare har rapporterats, antalet sjukskrivningar, hur drabbat branschen är av arbetsskador m.m.

Enligt Arbetsmiljöverkets interna styrdokument ska en inspektion avslutas med att inspektören bl.a. lämnar en sammanfattande muntlig bedömning samt information till den som inspekteras om resultatet av inspektionen. Inspektören ska också bestämma om inspektionen med anledning av synliggjorda risker eller brister ska följas av ett

¹³ 2 § 1 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

¹⁴ Arbetsmiljöverkets interna styrdokument 13/2014, Inspektion – rutiner, s. 9.

¹⁵ Statskontorets rapport myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket, 2014:21, s. 7.

¹⁶ Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 14, s. 67.

¹⁷ Statskontorets rapport 2014:21, s. 54.

¹⁸ Statskontorets rapport 2014:21, s. 54.

inspektionsprotokoll, ett inspektionsmeddelande eller en under rättelse om ett föreläggande eller ett förbud. Den som inspekteras ska också informeras av inspektören om vad dokumenten ovan innebär och om ärendets eventuella fortsatta handläggning.¹⁹

9.3.2 Transportstyrelsens tillsyn

Av Transportstyrelsens årsredovisning för år 2013 framgår att myndighetens tillsyn ska utövas där de största riskerna finns och där myndigheten åstadkommer störst effekt.²⁰ Varje år genomförs mellan 10 000 och 15 000 tillsynsaktiviteter.²¹

9.3.3 Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen utövar tillsyn över att diskrimineringslagen (2008:567) följs. I första hand ska Diskrimineringsombudsmannen försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den.²²

Diskrimineringsombudsmannen ska genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter.²³ Vidare tar ombudsmannen emot anmälningar om de förbud mot diskriminering och trakasserier som finns i diskrimineringslagen. Dessutom tas anmälningar emot från föräldralediga som anser att de har blivit sämre behandlade i samband med sin föräldraledighet.²⁴

Diskrimineringsombudsmannen kan föra talan för en enskild i domstol.²⁵ Organiserade arbetstagare företräds dock i första hand av sin arbetstagarorganisation.²⁶

¹⁹ Arbetsmiljöverkets Interna styrdokument 13/2014, s. 26 ff.

²⁰ Transportstyrelsens årsredovisning 2013, Dnr TSG 2014-192, s. 26.

²¹ Broschyr "Det här är Transportstyrelsen", s. 10.

²² 4 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

²³ 2 § lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

²⁴ <http://www.do.se/sv/Om-DO/Vad-DO-gor/>

²⁵ 6 kap. 2 § första stycket diskrimineringslagen (2008:567).

²⁶ 6 kap. 2 § tredje stycket diskrimineringslagen (2008:567).

9.3.4 Arbetstagarorganisationernas arbete

Det saknas uppgifter om antalet kontroller av utstationerade arbetstagarers villkor som svenska arbetstagarorganisationer har genomfört. I en LO-rapport om utstationering från år 2013 redogörs för de svårigheter och problem som är kopplade till arbetstagarorganisationernas bevakning av utstationerande företag och utstationerade arbetstagarers villkor.²⁷

Sedan konflikten mellan Svenska Byggnadarbetsareförbundet och det lettiska företaget Laval un Partneri år 2004, som ledde till Lavaldomen, har det inte förekommit några stridsåtgärder direkt riktade mot utländska företag i Sverige.²⁸

Den ovan nämnda LO-rapporten pekar på att det är svårt att övervaka att de utstationerade arbetstagarerna verkligen får de villkor som har avtalats, även då kollektivavtal har tecknats. Det hänger ihop med att det ofta saknas facklig representation på arbetsplatsen. De utstationerade arbetstagarerna, som i vissa fall endast är i Sverige under en begränsad tid, väljer ofta att inte ansluta sig till en svensk arbetstagarorganisation och göra sina rättigheter enligt kollektivavtal gällande. Faktorer som inverkar är även språksvårigheter och en rädsla hos arbetstagarerna att bli av med jobbet.²⁹

Även Arbetsmiljöverket har, i en rapport från 2012, redogjort för vad de anser utgör hot mot den svenska arbetsmarknadsmodellen.³⁰ Myndigheten har också pekat på luckor i systemet vad gäller bl.a. ansvaret för övervakning och tillsyn av utländska arbetstagarer.

9.3.5 Den svenska arbetsmarknadsmodellens förhållande till EU-rätten

Den svenska kollektivavtalsmodellen medför ingen skyldighet för arbetstagarorganisationer att agera gentemot utstationerande arbetsgivare. Frågan om systemet innebär ett tillräckligt skydd för

²⁷ *Gäst i verkligheten – om utstationerad arbetskraft i praktiken*, C-M Jonsson och G Larsson, Landsorganisationen i Sverige, 2013, s. 5, 18 f.

²⁸ Se bl.a. *Gäst i verkligheten*, s. 20 och Medlingsinstitutets årsrapport, *Avtalsrörelsen och lönebildningen År 2013*, s 225 f.

²⁹ *Gäst i verkligheten*, s. 24.

³⁰ Rapport 2012:5, Förstudie om det fortsatta arbetet med utländska företag och arbetstagarer.

utstationerade arbetstagare aktualiserades bl.a. efter Lavaldomen. Regeringen konstaterade därvid att den svenska modellen i princip får anses vara förenlig med EU-rätten och innebära ett tillräckligt skydd för de utstationerade arbetstagarna.³¹

9.3.6 Utstationeringskommitténs uppdrag

Utstationeringskommittén har som tidigare nämnts i uppdrag att utvärdera de ändringar som gjordes i utstationeringslagen till följd av Lavaldomen; lex Laval. Med utgångspunkt i en kartläggning av utstationeringssituationen i Sverige ska kommittén utvärdera om tillämpningen av lex Laval fungerar så att skyddet för utstationerade arbetstagares grundläggande arbets- och anställningsvillkor kan säkerställas, samt överväga vilka lagändringar som krävs för att värna den svenska modellen i ett internationellt perspektiv.³²

Enligt tilläggsdirektiv ska kommittén även överväga vilka lagändringar och andra eventuella åtgärder som krävs för att stärka kollektivavtalens ställning i utstationeringssituationer. I uppdraget anges bekräftelseavtal som exempel på hur regelverket skulle kunna förstärkas. Bekräftelseavtal skulle kunna ge en möjlighet för arbetstagarorganisationer att agera när utstationerande företag påstår sig tillämpa lika bra eller bättre villkor än de som organisationen kräver med stöd av ett svenskt nationellt kollektivavtal för den aktuella branschen. Organisationen skulle då ytterst genom stridsåtgärder kunna förmå företaget att genom ett avtal med organisationen bekräfta att dessa villkor ska tillämpas.³³

Kommittén ska redovisa uppdraget i sin helhet senast den 31 maj 2015.

³¹ Prop. 2009/10:48 s. 28.

³² Dir. 2012:92.

³³ Dir. 2014:149.

9.4 Överväganden och förslag

9.4.1 Bestämmelserna om inspektioner föranleder inga åtgärder

Bedömning: Några författningsändringar eller andra åtgärder är inte nödvändiga med anledning av tillämpningsdirektivets bestämmelser om inspektioner.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen anser att svensk gällande rätt uppfyller tillämpningsdirektivets krav i artikel 10 på kontrollsystem och inspektioner. De svenska myndigheter som har tillsynsansvar över lagreglerade villkor inom den hårda kärnan är Arbetsmiljöverket, Transportstyrelsen och Diskrimineringsombudsmannen. Utredningen bedömer att Arbetsmiljöverket är den myndighet vars tillsyn främst berörs av de aktuella bestämmelserna i artikel 10. Denna bedömning gör utredningen huvudsakligen mot bakgrund av att arbetsmiljölagstiftningen är tvingande och i sin helhet gällande i utstationeringssituationer. Den tillämpliga arbetstidslagstiftningen, som Arbetsmiljöverket och Transportstyrelsen ansvarar för tillsynen över, går det huvudsakligen att göra avvikelser från i kollektivavtal. Om så sker ansvarar inte längre myndigheterna, utan de avtalslutande arbetstagarorganisationerna, för tillsynen.

Tillämpningsdirektivet kräver att inspektionerna främst ska bygga på riskbedömningar. Här gör utredningen följande bedömning. Både Arbetsmiljöverket och Transportstyrelsen gör riskbedömningar som bland annat läggs till grund för deras tillsynsinsatser. Utredningen anser att dessa riskbedömningar, mot bakgrund av den beskrivning av riskbedömningarna som har gjorts i avsnitten 9.3.1 och 9.3.2, stämmer överens med kraven i artikel 10. Diskrimineringsombudsmannens tillsyn är något annorlunda uppbyggd utifrån den roll som ombudsmannauppdraget innebär. Uppdraget är enligt min mening väl anpassat och lämpligt utifrån den gällande diskrimineringslagstiftningen. Sammantaget anser jag därför att direktivets krav i denna del är uppfyllt.

I tillämpningsdirektivet anges att de relevanta bestämmelserna i direktivet ska beaktas i inspektions- och kontrollhänseende. Bestämmelserna om fastställande av att en faktisk utstationering föreligger och förhindrande av att reglerna missbrukas eller kringgås i artikel 4, samt om administrativt samarbete mellan myndigheter i artiklarna 6 och 7, har också lyfts fram. Av dessa bestämmelser följer dels att ett antal faktorer ska beaktas för att ta reda på om utstationering verkligen föreligger i ett visst fall, dels att ansvaret för att kontrollera och övervaka att reglerna följs åvilar såväl etableringsstatens som värdstatens myndigheter.

Utredningen bedömer att dessa bestämmelser framför allt kommer att vara relevanta för Arbetsmiljöverkets del. Tillsynsinsatser ska kunna efterfrågas av en utländsk myndighet inom ramen för det administrativa samarbetet enligt artiklarna 6 och 7 i tillämpningsdirektivet, inom vilket Arbetsmiljöverket föreslås vara behörig myndighet, se avsnitt 7.4.3. Arbetsmiljöverket kan få en fråga från en utländsk myndighet om det i ett visst fall föreligger utstationering. Myndigheten bör i en sådan situation undersöka om det föreligger en faktisk utstationering med hänsyn till de omständigheter som anges i artikel 4. Till de vägledande omständigheterna som anges i artikel 4 hör faktorer som rör både arbetsgivarens verksamhet i etableringsstaten och arbetstagarens situation, se kapitel 5.

I detta sammanhang vill utredningen betona regeringens möjligheter när det gäller att bestämmelserna om utstationering ska få önskat genomslag i praktiken. Detta gäller i allra högsta grad bestämmelserna om inspektioner. Arbetsmiljöverkets huvudsakliga verksamhet är arbetsmiljö- och arbetstidsrelaterade frågor. För att ge tillsynsuppdraget som är kopplat till utstationering tyngd och förankring i verksamheten bör regeringen överväga att i regleringsbrev eller på annat lämpligt sätt förstärka eller följa upp Arbetsmiljöverkets utökade uppdrag.

Utredningen övergår nu till vad som gäller när arbetsmarknadens parter ansvarar för övervakning av anställnings- och arbetsvillkor i kollektivavtal. Tillämpningsdirektivet kräver att de utstationerade arbetstagarna i dessa fall ska garanteras en lämplig skyddsnivå.

Frågan om huruvida den svenska modellen, där starka arbetsmarknadsparter huvudsakligen ansvarar för övervakningen av arbetstagares arbets- och anställningsvillkor, garanterar utstationerade arbetstagare en lämplig skyddsnivå diskuterades vid genomförandet av

ändringarna i utstationeringslagen till följd av Lavaldomen. Det konstaterades då att det måste vara möjligt att i grunden behålla ett system som innebär att arbetstagarorganisationerna ansvarar för att upprätthålla en svensk standard på lönen. Enligt regeringens mening saknades det skäl att betvivla organisationernas starka intresse av att på eget initiativ agera gentemot utländska arbetsgivare i det syftet. Sammanfattningsvis fick den svenska modellen mot den bakgrunden anses vara i princip förenlig med EU-rätten och innebära ett tillräckligt skydd för de utstationerade arbetstagarerna.³⁴

I tillämpningsdirektivets inledning, skäl 14, erinras om att det i FEUF tydligt anges att skillnaderna i de nationella arbetsmarknadsmodellerna samt arbetsmarknadens parterers självständighet ska erkännas. Vidare anges i artikel 1.2 i tillämpningsdirektivet att direktivet inte på något sätt ska påverka de grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaterna och på unionsnivå, inklusive rätten att strejka eller att vidta annan åtgärd som omfattas av arbetsmarknadsmodellen i medlemsstaterna, i enlighet med nationell rätt och praxis. Det påverkar inte heller rätten att förhandla om, ingå och tillämpa kollektivavtal samt att vidta kollektiva åtgärder i enlighet med nationell rätt och praxis. I artikel 4.3 i FEUF, som tillkom år 2009 genom Lissabonfördraget, anges att medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, ska respekteras.

Utredningen delar den bedömning som gjordes i Lavalutredningen vad gäller den svenska modellens förenlighet med EU-rätten och anser att den har stöd av de bestämmelser som redogjorts för ovan. I detta sammanhang kan också konstateras att enligt det uppdrag som utredningen fått, ska utredningen ha den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för överväganden och förslag. Utredningen uppfattar detta som att utredningen inte ska föreslå några förändringar i det sätt på vilket Sverige har genomfört utstationeringsdirektivet i svensk rätt, utan tvärtom utarbeta förslagen just mot bakgrund därav.

Dessutom är, som inledningsvis angetts i detta avsnitt, bestämmelserna om inspektioner i tillämpningsdirektivet nära kopplade till det uppdrag som regeringen har gett den parlamentariska utstationeringskommittén; att se över ändringarna som gjordes i

³⁴ Prop. 2009/10:48 s. 28.

utstationeringslagen till följd av Lavaldomen så att skyddet för utstationerade arbetstagares villkor kan säkerställas samt stärka kollektivavtalens ställning i utstationeringssituationer. De principiella frågorna som rör den svenska arbetsmarknadsmodellen och dess funktion hör till Utstationeringskommitténs uppdrag.

Utredningen övergår nu till direktivets krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att inspektionerna och kontrollen enligt artikel 10 inte är diskriminerande eller oproportionerliga. Som framgår av beskrivningen ovan är den tillsyn som Arbetsmiljöverket, Transportstyrelsen och Diskrimineringsombudsmannen gör i enlighet med och förenlig med tillämpningsdirektivet. Utredningen bedömer att Sverige redan i dag uppfyller kraven om icke diskriminerande och proportionerliga inspektioner och kontroller mot i princip samma bakgrund som har angetts ovan. De skillnader som finns i det svenska kontrollsystemet avseende utstationerande företag, och som infördes i utstationeringslagen till följd av Lavaldomen, har utförligt motiverats just utifrån de krav som EU-rätten ställer.

Sammanfattningsvis anser utredningen att svensk rätt uppfyller de krav på kontrollsystem samt inspektioner och annan övervakning av utstationerade arbetstagares villkor som tillämpningsdirektivet ställer. Några åtgärder är därför inte påkallade i denna del.

9.4.2 Konsekvenser

Utredningens bedömning innebär att tillämpningsdirektivets bestämmelser om inspektioner redan får anses uppfyllda enligt gällande rätt. Utredningen bedömer därför att det inte behövs några åtgärder på detta område. Ställningstagandet innebär att det system vi har i dag är förenligt med de krav som tillämpningsdirektivet ställer. Eftersom bedömningen inte resulterar i något förslag uppstår det inga särskilda konsekvenser.

10 Försvar av rättigheter, underlättande av klagomål och efterhandsutbetalningar – artikel 11

10.1 Inledning

Tillämpningsdirektivet innehåller i artikel 11 bestämmelser om försvar av de utstationerade arbetstagarnas rättigheter, underlättande av klagomål och efterhandsutbetalningar. I detta kapitel redovisas utredningens överväganden och förslag för genomförandet av artikeln. De områden och frågor som utredningen har identifierat är följande. Frågor om utstationerade arbetstagares möjligheter att hävda rätt enligt kollektivavtal, frågor om behörighet för svensk domstol att lösa tvister vid utstationering, frågor om preskription, frågor om förbud mot ogynnsam behandling av utstationerade arbetstagare, frågor om stöd vid rättsliga och administrativa förfaranden samt frågor om efterhandsutbetalningar till utstationerade arbetstagare. Därutöver har fråga uppkommit om hur bestämmelserna om svensk domstols behörighet i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) förhåller sig till andra EU-rättsakter. Frågorna berörs i nu nämnd ordning.

10.2 Utstationerade arbetstagares möjligheter att hävda rätt enligt kollektivavtal och behörighet för svensk domstol

10.2.1 Uppdraget och direktivets bestämmelser

För att se till att skyldigheterna enligt utstationeringsdirektivet 96/71/EG fullgörs ska medlemsstaterna säkerställa att det finns effektiva sätt för utstationerade arbetstagare att lämna in klagomål mot arbetsgivaren direkt. Arbetstagarna ska också kunna inleda rättsliga och administrativa förfaranden mot arbetsgivaren i de fall då de anser att de drabbats av förlust eller skada på grund av att tillämpliga bestämmelser inte har följts. Detta ska kunna ske även i den medlemsstat där arbetstagarna är eller har varit utstationerade, och efter det att det anställningsförhållande under vilket den påstådda underlåtelser inträffade har avslutats. Dessa bestämmelser framgår av artikel 11.1 i tillämpningsdirektivet. Enligt artikel 11.2 ska bestämmelserna i artikel 11.1 gälla utan att de påverkar behörigheten för domstolarna i medlemsstaterna enligt vad som föreskrivs särskilt i relevanta unionsakter eller internationella konventioner.

Utredningen har mot denna bakgrund fått i uppdrag att bedöma om bestämmelserna om att väcka talan om obetalda lönefordringar i utstationeringslagen uppfyller tillämpningsdirektivets krav när det gäller underlättande av klagomål eller om det behövs författningsändringar. I uppdraget ingår också att utarbeta nödvändiga författningsförslag.

10.2.2 Bakgrund

Medlemsstaterna ska enligt utstationeringsdirektivet se till att de utstationerade arbetstagarna garanteras de arbets- och anställningsvillkor i arbetslandet som anges i artikel 3.1 i direktivet och som är fastställda i lag eller i allmängiltigförklarade kollektivavtal. De i direktivet uppräknade villkoren utgör den hårda kärnan av villkor. Villkor om minimilön ingår i den hårda kärnan. Artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet har genomförts genom 5 § utstationeringslagen, med undantag för frågan om minimilön.

I artikel 6 i utstationeringsdirektivet anges att för att göra gällande de arbets- och anställningsvillkor som garanteras enligt direktivet,

ska talan kunna väckas i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är eller har varit utstationerad, utan att detta i förekommande fall ska påverka möjligheten att i enlighet med internationella konventioner om rättslig behörighet väcka talan i en annan stat.

Mot bakgrund av artikel 6 i utstationeringsdirektivet har det införts bestämmelser i 21 § utstationeringslagen om behörighet för svensk domstol i vissa utstationeringssituationer. I paragrafen anges att mål om tillämpningen av 5 § första stycket eller tredje stycket samt 7 § handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Det anges vidare att talan får föras vid tingsrätten i den ort där arbetstagaren är eller har varit utstationerad.

I 5 § utstationeringslagen har, som nämnts i det föregående, inte angetts några skyldigheter vad gäller minimilön. I 7 § utstationeringslagen finns bestämmelser om vad som gäller i fråga om föreningsrätt och förhandlingsrätt vid utstationering.

Någon rätt att föra talan i Sverige för obetalda lönefordringar enligt utstationeringslagen kan därmed inte utläsas av 21 § utstationeringslagen.

Frågan är då vad som är gällande i Sverige beträffande minimilön vid utstationering. För att beskriva detta redogörs i det följande för det svenska genomförandet av utstationeringsdirektivets regler i fråga om minimilön och hur utredningen mot den bakgrunden uppfattat rättsläget avseende lagval och domsrätt vid sådana lönetvister. För att underlätta förståelsen för utredningens resonemang beskrivs inledningsvis översiktligt den svenska arbetsmarknadsmodellen, hur tvister om lön i allmänhet hanteras enligt svensk rätt och vissa frågor som generellt rör arbetstvister med internationell anknytning. Utredningen utgår i denna beskrivning från vad som gäller beträffande minimilön eftersom det enligt utredningens uppdrag uttryckligen har efterfrågats en bedömning inom det området. Frågorna aktualiseras dock också beträffande andra villkor i den hårda kärnan om dessa regleras i kollektivavtal. Utredningen berör den frågan avslutningsvis i detta avsnitt.

10.2.3 Den svenska arbetsmarknadsmodellen

Lönebildningen i Sverige sker utan statlig inblandning. Lönerna bestäms i regel efter förhandlingar mellan förbund på arbetstagar- respektive arbetsgivarsidan i kollektivavtal. Parter i ett kollektivavtal kan vara organisationer på båda sidor eller en arbetstagarorganisation på ena sidan och en enskild arbetsgivare på den andra.

Arbetsmarknadens parter kan ytterst med hjälp av stridsåtgärder, såsom strejk, lockout och blockad, få till stånd kollektivavtal. Rätten till fackliga stridsåtgärder är grundlagsfäst i regeringsformen. Denna grundläggande rättighet kan begränsas genom lag eller avtal. En speciell rättsverkan med kollektivavtal är enligt 41 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen) att det råder fredsplikt och att stridsåtgärder därmed inte får vidtas.

Med kollektivavtal avses enligt 23 § medbestämmandelagen ett avtal om anställningsvillkor för arbetstagare eller förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Avtalet binder enligt 26 § medbestämmandelagen inom sitt tillämpningsområde även medlem i organisationen. Bundenheten gäller oavsett om medlemmen inträtt i föreningen före eller efter avtalets tillkomst.

Avtalsbundenheten betyder, liksom för andra avtal, att parterna ska uppfylla de skyldigheter som avtalet anger.

Även om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal råder avtalsfrihet i fråga om lön och anställningsvillkor gentemot arbetstagare som inte är medlemmar i den avtalslutande arbetstagarorganisationen (utanförstående arbetstagare). Arbetsdomstolen har dock i sin rättspraxis utgått från att det i regel följer av ett kollektivavtal att arbetsgivaren är rättsligt förpliktad i förhållande till den avtalslutande arbetstagarorganisationen att tillämpa kollektivavtalets bestämmelser om anställningsvillkor även i fråga om utanförstående arbetstagare. Om arbetsgivaren bryter mot förpliktelsen kan arbetstagarorganisationen göra gällande kollektivavtalsbrott. En utanförstående arbetstagare kan däremot inte hävda rättigheter gentemot arbetsgivaren enbart med stöd av kollektivavtalet. Sådan rätt har endast den avtalslutande organisationen och dess medlemmar.

Kollektivavtal kan ha s.k. normerande verkan beträffande utanförstående arbetstagares anställningsavtal. Detta betyder att om parterna i det enskilda anställningsavtalet inte avtalat något särskilt, anses kollektivavtalets normer tillämpliga såsom bruk på arbets-

platsen, om normerna är generella och inte särskilt avser medlemmar i den avtalslutande organisationen. I det fallet är det inte kollektivavtalet som sådant utan det enskilda anställningsavtalet som ger arbetstagaren de aktuella rättigheterna. För att ett kollektivavtal ska kunna anses ha normerande verkan gäller, något förenklat, att kollektivavtalet tillämpas på den ifrågavarande arbetsplatsen.¹

10.2.4 Tvister om lön enligt svensk rätt

Redogörelsen i detta avsnitt avser tvister om lön i fall där det svenska arbetsrättsliga regelverket gäller i sin helhet för anställningsförhållandet. Utredningen återkommer dock till preskriptionsfrågor i avsnitt 10.3.

Frågan om lön för den enskilde kan regleras i kollektivavtal eller i dennes anställningsavtal. En lönetvist kan också vara av olika karaktär beroende på grunden för tvisten. En tvist om lön kan avse en tvist om tolkning eller tillämpning av ett kollektivavtal. En lönetvist kan också avse en tvist om tolkning eller tillämpning av individuella lönebestämmelser i avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det kan därutöver finnas lönetvister som inte alls har att göra med tolkningen eller tillämpningen av ett särskilt avtalsvillkor. I sådana fall är parterna överens om hur ett avtalsvillkor ska tolkas eller tillämpas, men arbetsgivaren betalar av något skäl ändå inte ut den avtalade lönen.

Utgångspunkten vid lönetvister är densamma som vid andra tvister om prestationer enligt avtal. Om arbetstagaren anser att han eller hon har en fordran mot arbetsgivaren är det arbetstagaren som har att driva in den.

Vill någon av parterna väcka talan i en lönetvist gäller lagen om rättegången i arbetstvister. Lagen hänvisar parterna till Arbetsdomstolen eller till tingsrätt. Enligt 2 kap. 1 § ska Arbetsdomstolen som första instans ta upp och avgöra tvist som väcks av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller av arbetsgivare som själv slutit kollektivavtal. Det krävs då också att målet gäller (1) tvist om kollektivavtal eller annan arbetstvist som avses i medbestämmandelagen, eller (2) arbetstvist i övrigt under förutsättning att kollektivavtal

¹ Se t.ex. AD 1984 nr 79 och AD 2014 nr 31.

gäller mellan parterna, eller att enskild arbetstagare som berörs av tvisten sysselsätts i arbete som avses med kollektivavtal vilket arbetsgivaren är bunden av. Andra arbetstvister än sådana som avses i den nu nämnda paragrafen ska enligt 2 kap. 2 § väckas vid tingsrätt som första instans och de kan enligt 2 kap. 3 § överklagas till Arbetsdomstolen. Det gäller t.ex. arbetstvister, inbegripet tvister om lön, där en oorganiserad arbetstagare väcker talan mot sin arbetsgivare.

Med tvist om kollektivavtal avses i svensk rätt tvist om kollektivavtalets giltighet, bestånd och rätta innebörd, tvist huruvida visst förfarande strider mot kollektivavtal och tvist om påföljd för sådant förfarande.² I doktrin har anförts att man som sammanfattning skulle kunna säga att i alla fall där det som nödvändig ingrediens i kärandens talan ingår ett påstående om att det finns eller inte finns ett kollektivavtal av viss innebörd som parterna är, eller inte är, bundna av är det fråga om en tvist om kollektivavtal.³ En tvist om lön enligt ett kollektivavtal kan avse en sådan kollektivavtalstvist.

10.2.5 Arbetstvister med internationell anknytning

Om parterna i en arbetstvist om exempelvis lön har sitt hemvist i olika länder uppstår frågan om vilket lands domstol som är behörig att pröva tvisten och vilket lands lag som domstolen ska tillämpa.

Svenska domstolars domsrätt regleras i flera olika regelverk. Om svaranden har sin hemvist i någon av EU:s medlemsstater, förutom Danmark, regleras frågan i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (2012 års Bryssel I-förordning). Även rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (2000 års Bryssel I-förordning) kan i vissa fall vara tillämplig. Till följd av ett avtal mellan EU och Danmark den 19 oktober 2005⁴ tillämpas i förhållande till Danmark bestämmelserna i 2012 års Bryssel I-förordning och 2000 års Bryssel I-förordning. Innehållet i de båda

² Prop. 1974:77, s. 147 och 1976/77:141, s. 44.

³ Ronnie Eklund, Rättegången i arbetstvister, Lagkommentar och uppsatser utgivna av Arbetsrättsliga föreningen, andra uppl., 2005, s. 92.

⁴ EUT L 299, 16.11.2005, s.62.

Bryssel I-förordningarna är, såvitt nu är av intresse, i huvudsak detsamma. De båda förordningarna tillämpas i förhållande till både kollektivavtalstvister och tvister om individuella anställningsavtal.

Om svaranden har sin hemvist i Island, Norge eller Schweiz tillämpas Luganokonventionen av den 30 oktober 2007⁵ (Luganokonventionen). Luganokonventionen har i stort sett samma innehåll som de båda Bryssel I-förordningarna. Är det så att ingen av dessa regler är tillämpliga prövas frågan om svensk domstols behörighet enligt oskrivna svenska domsrättsregler. Det handlar då främst om analogier från 10 kap. rättegångsbalken.⁶

Eftersom utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet rör förhållanden inom EES väljer utredningen att endast beskriva reglerna inom det området. Utredningen utgår också i redogörelsen från innehållet i 2012 års Bryssel I-förordning (i det följande benämnd Bryssel I-förordningen). Detta då övriga rättsliga instrument i huvudsak inte avviker från förordningens bestämmelser.

För tvister om kollektivavtal tillämpas de bestämmelser i Bryssel I-förordningen som rör tvister om avtal. Sammanfattningsvis gäller då följande. Huvudregeln är att talan mot den som har hemvist i en medlemsstat ska väckas vid domstol i den medlemsstaten.⁷ Juridiska personer ska anses ha hemvist i orten för dess stadgeenliga säte, huvudkontor eller huvudsakliga verksamhet.⁸ Från huvudregeln finns vissa undantag. Om talan avser avtal får talan också väckas vid domstolen i den ort där den förpliktelse som talan avser ska uppfyllas. I fråga om tvist som hänför sig till verksamhet vid en filial, agentur eller annan etablering, får talan väckas vid domstolen i den ort där denna är belägen.⁹ Parterna kan också träffa avtal om domstols behörighet i en medlemsstat. En sådan behörighet är då i regel exklusiv.¹⁰

För tvister om anställningsavtal finns särskilda föreskrifter i Bryssel I-förordningen som i viss mån skiljer sig från vad som gäller för andra avtal. Huvudregeln är att talan mot en arbetsgivare

⁵ Konventionen om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, EUT L 339, 21.12.2007, s. 3 (Celex 22007A1221).

⁶ Ronnie Eklund, Rättegången i arbetstvister, Lagkommentar och uppsatser utgivna av Arbetsrättsliga föreningen, andra uppl., 2005, s. 45 f.

⁷ Artikel 4.

⁸ Artikel 63.

⁹ Artikel 7.

¹⁰ Artikel 25.

som har hemvist i en medlemsstat får väckas vid domstolarna i den medlemsstaten. Talan får också väckas vid domstolen i den ort där arbetstagaren vanligtvis utför sitt arbete eller senast utförde sitt arbete. Om arbetstagaren inte vanligtvis utför sitt arbete i ett och samma land, kan talan väckas vid domstolen i den ort där det affärsställe genom vilket arbetstagaren anställdes var eller är beläget.¹¹ I likhet med vad som gäller för kollektivavtal får de ovan nämnda bestämmelserna om tvister hänförliga till verksamhet vid filial, agentur eller annan etablering också tillämpas när tvisten gäller anställningsavtal.¹² Möjligheterna att avtala om domstols behörighet är mer begränsade vid tvister om anställningsavtal än vad som är fallet vid tvister om kollektivavtal. Avvikelse i ett avtal från bestämmelserna om domstols behörighet gäller endast om avtalet ingåtts efter tvistens uppkomst, eller ger arbetstagaren rätt att väcka talan vid andra domstolar än dem som anges i förordningen.¹³

Beträffande lagval gäller rent allmänt följande. Frågan om vilket lands lag som ska tillämpas regleras i 1980 års Romkonvention om tillämplig lag på avtalsförpliktelser (Romkonventionen)¹⁴, och, för avtal som ingåtts efter den 17 december 2009, i Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I) (Rom I-förordningen). Förordningen gäller dock inte beträffande Danmark. Då gäller i stället enbart Romkonventionen. De sakliga skillnaderna mellan förordningen och konventionen är små. Utredningen utgår i det följande från bestämmelserna i Rom I-förordningen. Huvudregeln är att parterna fritt kan välja vilket lands lag som ska tillämpas på avtalet.¹⁵ Om någon tillämplig lag inte valts, ska i regel det lands lag tillämpas som avtalet har närmast anknytning till.¹⁶ När det gäller anställningsavtal anges särskilt att parternas lagval inte får medföra att arbetstagaren berövas det skydd som arbetstagaren skulle ha haft enligt tvingande regler i den lag som skulle ha varit tillämplig om lagval inte gjorts.¹⁷ Om lagval inte gjorts beträffande anställningsavtal,

¹¹ Artikel 21.

¹² Artikel 20.

¹³ Artikel 23.

¹⁴ Se lagen (1998:167) om tillämplig lag för avtalsförpliktelser.

¹⁵ Artikel 3.

¹⁶ Artikel 4.

¹⁷ Artikel 8.1.

tillämpas som huvudregel lagen i det land där arbetstagaren normalt utför sitt arbete enligt avtalet med arbetsgivaren.¹⁸

10.2.6 Utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet i förhållande till andra förordningar och konventioner om domstols behörighet och lagval

Behörighetsreglerna i 2012 års Bryssel I-förordning anses i princip vara uttömmande.¹⁹ Enligt artikel 67 i förordningen ska den inte påverka tillämpningen av de bestämmelser som, på särskilda områden, reglerar domstols behörighet eller erkännande eller verkställighet av domar och som finns i unionsrättsakter eller i nationell lagstiftning som harmoniserats för att genomföra sådana rättsakter. Sådana bestämmelser finns också i Luganokonventionen.²⁰ I artikel 6 i utstationeringsdirektivet finns kompletterande regler om domstols behörighet inom direktivets tillämpningsområde som i viss utsträckning avviker från Bryssel I-förordningen. Sådana regler återfinns också i artikel 11.1 i tillämpningsdirektivet. Dessa bestämmelser har således företräde. Det kan noteras att detta endast gäller vid tvister som rör de områden som regleras i respektive direktiv.²¹

Enligt artikel 23 i Rom I-förordningen ska förordningen inte inverka på tillämpningen av unionsrättsliga bestämmelser som på särskilda områden fastställer lagvalsregler för avtalsförpliktelser. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 20 i Romkonventionen. Bestämmelserna i artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet om den hårda kärnan reglerar vilket lands lag som ska tillämpas i den delen. Bestämmelserna avviker från Romkonventionens och Rom I-förordningens regler och dessa bestämmelser har således också företräde.²²

¹⁸ Artikel 8.2.

¹⁹ Lennart Pålsson, Bryssel I-förordningen jämte Bryssel- och Luganokonventionerna, 2008, s. 95.

²⁰ Se det till Luganokonventionen hörande protokoll nr 3 om tillämpningen av artikel 67.

²¹ Lennart Pålsson Bryssel I-förordningen jämte Bryssel- och Luganokonventionerna, 2008, s. 86 f.

²² Lennart Pålsson, Romkonventionen, Tillämplig lag för avtalsförpliktelser, 1998, s. 88 f.

10.2.7 Genomförande av utstationeringsdirektivets regler i fråga om minimilön

Enligt artikel 3.1 c i utstationeringsdirektivet ska medlemsstaterna, oavsett vilken lag som gäller för anställningsförhållandet, se till att utstationerande arbetsgivare garanterar de arbetstagare som är utstationerade inom deras territorium den minimilön som följer av bestämmelser i den medlemsstatens författning. Detsamma gäller om bestämmelserna följer av kollektivavtal som har förklarats ha allmän giltighet i den utsträckning som de rör sådan byggverksamhet som framgår av en särskild bilaga till direktivet. Det finns dock enligt direktivet möjlighet att bestämma att även andra sektors kollektivavtal ska falla in under direktivets tillämpningsområde.

Med kollektivavtal som förklarats ha allmän giltighet avses sådana kollektivavtal som ska följas av alla företag inom den aktuella sektorn eller det aktuella arbetet och inom det aktuella geografiska området.

I artikel 3.8 andra stycket i utstationeringsdirektivet anges andra sätt som medlemsstaterna kan välja för garantera de arbets- och anställningsvillkor som är fastställda i nationell rätt i förhållande till utstationerade arbetstagare om det i medlemsstaten saknas system för att förklara att kollektivavtal har allmän giltighet. Medlemsstaterna kan då, om de så beslutar, utgå från (1) kollektivavtal som gäller allmänt för alla likartade företag inom den aktuella sektorn eller det aktuella arbetet och inom det aktuella geografiska området (den första strecksatsen), eller (2) kollektivavtal som har ingåtts av de mest representativa arbetsmarknadsorganisationerna på nationell nivå och som gäller inom hela det nationella territoriet (den andra strecksatsen). Förutsättningen för att tillämpa den här typen av kollektivavtal är att staten garanterar att utstationerande företag behandlas på samma sätt som nationella företag som befinner sig i en likartad situation.

Enligt EU-domstolen har utstationeringsdirektivet inte till syfte att harmonisera systemen för fastställande av arbets- och anställningsvillkoren i medlemsstaterna. Även andra metoder än sådana som

avses i artiklarna 3.1 eller 3.8 kan därför användas så länge metoderna inte strider mot principen om fri rörlighet för tjänster.²³

I Sverige finns inga lagregler om minimilön. Om det finns bestämmelser om minimilön återfinns dessa i kollektivavtal. Sverige har heller inte något system med allmängiltigförklarade kollektivavtal.

Det system som Sverige har valt för att genomföra utstationeringsdirektivet när det gäller exempelvis villkor om minimilön framgår av lagändringarna med anledning av Lavaldomen. I förarbetena har angetts att en utgångspunkt vid genomförandet av utstationeringsdirektivet är att den svenska arbetsmarknadsmodellen i så stor utsträckning som möjligt ska kunna tillämpas även i utstationeringssituationer. Målet har då angetts vara att så långt som möjligt och på de villkor som följer av EU-rätten vidmakthålla den grundläggande principen att huvudansvaret för bestämmandet av framför allt lönevillkor överläts till arbetsmarknadens parter utan statlig inblandning.²⁴ I förarbetena diskuterades också innebörden av artikel 3.8 andra stycket i utstationeringsdirektivet. Sammanfattningsvis anfördes följande.

Det måste finnas även andra sätt att utgå från kollektivavtal än att genom lag eller något särskilt beslut föreskriva att de alltid ska tillämpas. (...) Ett beslut om att utgå ifrån ett kollektivavtal bör kunna bestå i att genom lagstiftning införa en modell där man villkorar rätten till stridsåtgärder med att de avtalsvillkor som krävs motsvarar villkoren i ett sådant kollektivavtal som beskrivs i artikel 3.8 andra stycket första eller andra strecksatsen. Denna bedömning vinner stöd av att artikeln tillkom mot bakgrund av att alla arbetsmarknadsmodeller inom EU inte i första hand bygger på lagreglerade arbets- och anställningsvillkor eller system för allmängiltigförklarade kollektivavtal. (...) Det bör därför inte råda någon tvekan om att det är möjligt att inom ramen för artikel 3.8 andra stycket även fortsättningsvis lägga ansvaret på de fackliga organisationerna att verka för att sådana kollektivavtalsvillkor som får krävas utsträcks i förhållande till utstationerade arbetstagare. Ett sådant system kan åstadkommas genom att lagen ger de fackliga organisationerna en fortsatt möjlighet att genom stridsåtgärder genomdriva kollektivavtalsvillkor som ligger inom utstationeringsdirektivets hårda kärna, förutsatt att de begärda villkoren motsvarar villkoren i ett kollektivavtal som uppfyller de kriterier som ställs upp i den första strecksatsen. På det sättet går det alltså att inom ramen för direktivet i grun-

²³ EU-domstolens förhandsavgörande i mål C-341/05 Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet och Svenska Elektrikerförbundet, REG 2007, s. I-11767, punkt 68.

²⁴ Prop. 2009/10:48 s. 25.

den behålla den svenska modellen på arbetsmarknaden med en aktiv roll för arbetsmarknadens parter.²⁵

Mot denna bakgrund infördes i 5 a § utstationeringslagen bestämmelser som reglerar rätten att vidta stridsåtgärder vid utstationerings-situationer. Bestämmelserna innebär att stridsåtgärder inte får vidtas för att få till stånd kollektivavtal för utstationerade arbetstagare om inte de i paragrafen angivna förutsättningarna är uppfyllda. De villkor som får krävas ska (1) motsvara villkoren i ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen, (2) bara avse minimilön eller andra minimivillkor på de områden som avses i 5 § utstationeringslagen, och (3) vara förmånligare för arbetstagare än det som följer av 5 § utstationeringslagen.

En stridsåtgärd får dock enligt bestämmelserna inte vidtas, om arbetsgivaren visar att arbetstagarna, när det gäller lön eller andra områden som avses i 5 § utstationeringslagen, har villkor som i allt väsentligt är minst lika förmånliga som minimivillkoren i det aktuella centrala avtalet. Detta utgör den s.k. bevisregeln.

Bestämmelserna skapar enligt förarbetena en möjlighet för arbets-tagarorganisationerna att sätta press på arbetsgivaren att upprätt-hålla en svensk minimistandard på villkoren inom utstationerings-direktivets tillämpningsområde.²⁶

I 5 b § utstationeringslagen finns bestämmelser som reglerar rätten att gentemot ett utländskt företag som hyr ut arbetskraft vidta stridsåtgärder i syfte att genom kollektivavtal få till stånd en reglering av villkoren för utstationerade utthyrda arbetstagare. När det gäller nivån på de villkor som får krävas finns inte, som för andra utstationerade arbetstagare, någon begränsning till minimilön eller minimivillkor. Detta innebär att när det gäller utstationerade utthyrda arbetstagare kan villkor krävas som för andra utthyrda arbets-tagare i Sverige. De villkor som krävs måste dock antingen avse lön eller ingå i de områden som pekas ut genom hänvisningarna i 5 § utstationeringslagen och vara förmånligare än vad som anges där. Reglerna i övrigt motsvarar i huvudsak 5 a § utstationeringslagen.

Bestämmelserna i 5 a och 5 b §§ utstationeringslagen hindrar inte att en utstationerande arbetsgivare frivilligt ansluter sig till kollektiv-

²⁵ Prop. 2009/10:48 s. 29.

²⁶ Prop. 2009/10:48, s. 37 f.

avtal med andra villkor än sådana som kan påtvingas med stridsåtgärder.

Utstationerande arbetsgivare har också rätt till att på ett relativt enkelt sätt få reda på sina skyldigheter, dvs. om det finns några kollektivavtal med sådana villkor som de har att tillämpa om de utstationerar i Sverige. I den delen har Arbetsmiljöverket enligt 9 § utstationeringslagen en informationsskyldighet. Arbetstagarorganisationerna har också enligt 9 a § utstationeringslagen en skyldighet att ge in relevanta kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket.

Frågan om systemet innebär ett tillräckligt skydd för utstationerade arbetstagare aktualiserades bland annat efter Lavaldomen. Regeringen konstaterade då att den svenska modellen i princip får anses vara förenlig med EU-rätten och innebära ett tillräckligt skydd för de utstationerade arbetstagarna.²⁷

10.2.8 Grundförutsättningar för att svenska kollektivavtalsvillkor om minimilön och lön ska kunna göras gällande

Om det inte i svenska kollektivavtal finns några bestämmelser om minimilön finns det inte heller några svenska regler om minimilön som en utstationerande arbetsgivare har att tillämpa i Sverige. Det samma gäller om det inte finns några villkor om lön i ett svenskt kollektivavtal för utstationerade uthyrda arbetstagare. I de båda situationerna finns därmed inte heller några rättigheter om lön som utstationerade arbetstagare i Sverige skulle kunna kräva med stöd av utstationeringsreglerna. När utredningen i det följande talar om minimilön eller minimivillkor om lön inbegrips också för enkelhetens sådana villkor om lön som kan krävas för utstationerade uthyrda arbetstagare.

En grundförutsättning för att frågan om minimilön i en utstationeringssituation ska bli aktuell är därmed att det finns sådana villkor i ett kollektivavtal. Kollektivavtalet ska vidare vara av det slag som avses i 5 a § eller 5 b § utstationeringslagen.

Frågan är då om det därutöver krävs något mer. De situationer som kan uppstå är (1) att en utstationerande arbetsgivare tecknar ett kollektivavtal med en svensk arbetstagarorganisation om de

²⁷ Prop. 2009/10:48, s. 28.

aktuella minimivillkoren om lön eller (2) att en utstationerad arbetsgivare inte tecknar något sådant kollektivavtal.

Utgångspunkten i den svenska modellen för att någon ska vara förpliktad att tillämpa ett kollektivavtal är att denne själv har tecknat avtalet eller att denne är medlem i en organisation som har gjort det. För att de svenska kollektivavtalsvillkoren ska kunna åberopas av en utstationerad arbetstagar förefaller det därför krävas ytterligare en grundförutsättning. Nämligen att den utstationerade arbetsgivaren i det enskilda fallet har blivit bunden av ett kollektivavtal. En sådan tolkning av rättsläget har dock ifrågasatts under utredningen. I det sammanhanget har den situationen nämnts att en utstationerad arbetsgivare efter påstötningar från en svensk arbetstagarorganisation påstår att denne redan tillämpar villkor som i allt väsentligt är minst lika förmånliga som minimivillkoren i ett svenskt kollektivavtal. I den situationen kommer därför inte något kollektivavtal till stånd. Frågan är då om en utstationerad arbetstagar skulle kunna rikta ett lönekrav mot arbetsgivaren under åberopande av det svenska kollektivavtalets lönenivå. Detta under förutsättning att det visar sig att arbetsgivaren inte tillämpar de förmånligare villkoren som denne påstått. Under utredningens gång har det framkommit synpunkter om att det borde vara möjligt att framställa krav på det sättet. En utgångspunkt vid ett sådant resonemang förefaller vara att det i utstationeringssituationer inte är avgörande att kollektivavtalsvillkoren som sådana har utsträckts till att vara tillämpliga för utstationerad arbetsgivare. Det avgörande skulle i stället vara att nivån på de svenska kollektivavtalsvillkoren har blivit föremål för utsträckning. I det sammanhanget kan noteras att det i förarbetena till 5 a § utstationeringslagen och bevisregeln har anförts att bestämmelserna skapar en möjlighet för arbetstagarorganisationerna att sätta press på arbetsgivaren att upprätthålla en svensk minimistandard på villkoren inom utstationeringsdirektivets tillämpningsområde.²⁸ Utredningens uppfattning är dock att det med det sätt som valts för genomförandet av utstationeringsdirektivet fortfarande krävs att ett kollektivavtal gäller för arbetsgivaren i det enskilda fallet. En annan tolkning skulle innebära ett system med allmängiltigförklarade kollektivavtal. Utredningen anser nämligen att det inte går att utsträcka nivån på villkor i kollektivavtal utan att

²⁸ Prop. 2009/10:48, s. 37 f.

det blir fråga om att förklara att kollektivavtalet ska följas av alla företag inom den aktuella sektorn. Det systemet har Sverige inte infört. Utredningens slutsats är därför att det krävs ytterligare en grundförutsättning för att rätten till svensk kollektivavtalsreglerad minimilön ska kunna göras gällande av en utstationerad arbetstagare. Denna grundförutsättning är att arbetsgivaren i det enskilda fallet har blivit bunden av ett svenskt kollektivavtal med sådana villkor.

Den bild som nu beskrivits kan komma att förändras. Regeringen tillsatte i september 2012 en parlamentarisk kommitté (Utstationeringskommittén) för att utvärdera tillämpningen av vissa bestämmelser i utstationeringslagen. Kommittén har den 27 november 2014 fått ett tilläggsuppdrag som bl.a. innebär att överväga vilka lagändringar och eventuellt andra åtgärder som krävs för att stärka kollektivavtalens ställning i utstationeringssituationer. I tilläggsdirektivet till kommittén har som exempel på förstärkning av regelverket nämnts s.k. bekräftelseavtal. Ett bekräftelseavtal innebär att en utstationerande arbetsgivare genom ett avtal med en svensk arbetstagarorganisation bekräftar att denne tillämpar lika bra eller bättre villkor i förhållande till de utstationerade arbetstagarna än de som organisationen kräver med stöd av ett svenskt nationellt kollektivavtal för den aktuella branschen.²⁹

10.2.9 Utstationerade arbetstagares möjligheter att göra gällande villkor enligt kollektivavtal vid svensk domstol

När en utstationerande arbetsgivare har tecknat ett kollektivavtal med villkor om minimilön med en svensk arbetstagarorganisation har arbetsgivaren en skyldighet enligt avtalet att tillämpa villkoren i förhållande till de arbetstagare som sysselsätts i arbete inom avtalsområdet. Detsamma gäller om kollektivavtalet rör lön för utstationerade uthyrda arbetstagare. När utredningen i det följande talar om minimilön eller minimivillkor om lön inbegrips också för enkelhetens sådana villkor om lön som kan krävas för utstationerade uthyrda arbetstagare. Frågan är då vilka möjligheter en utstationerad arbetstagare har att av arbetsgivaren kräva minimivillkor om lön om

²⁹ Dir. 2014:149.

arbetsgivaren inte följer sin skyldighet. Av tillämpningsdirektivet följer att kraven ska kunna göras gällande vid svensk domstol.

Enligt utredningen måste följande förutsättningar vara uppfyllda för att en talan om villkor om lön i kollektivavtal ska kunna väckas vid svensk domstol av enskilda. För det första ska det vara möjligt för enskilda att hävda rättigheter enligt kollektivavtalet och för det andra ska svensk domstol vara behörig att pröva tvisten.

Om en arbetstagare är medlem i den avtalslutande arbetstagarorganisationen blir han eller hon enligt 26 § medbestämmandelagen bunden av avtalet. Villkoren om minimilön blir då tillämpliga beträffande arbetstagaren. Han eller hon kan därför kräva lön enligt villkoren av sin arbetsgivare med stöd av kollektivavtalet.

Om arbetstagaren inte är medlem kan han eller hon inte enbart med stöd av kollektivavtalet kräva att arbetsgivaren i förhållande till honom eller henne ska tillämpa de minimivillkor om lön som följer av avtalet. Det finns i denna del följande tre alternativ. a) Kollektivavtalet kan under vissa förhållanden ha normerande verkan och ge innehåll åt det enskilda anställningsavtalet. Denna princip har beskrivits ovan under avsnitt 10.2.3. Arbetstagaren kan i en sådan situation med stöd av anställningsavtalet kräva att arbetsgivaren ska tillämpa minimivillkoren om lön avseende honom eller henne. Det får dock i regel anses mycket osäkert om det enskilda anställningsavtalet som en utstationerad arbetstagare har med sin arbetsgivare i ett annat land normeras eller fylls ut av ett kollektivavtal som ingått i Sverige och om arbetstagaren därigenom kan åberopa dess villkor. b) Arbetsgivaren kan, oavsett om kollektivavtalet rent formellt fått normerande verkan, följa sin skyldighet gentemot den avtalslutande organisationen att följa avtalets regler. Det innebär att den avtalsbundne arbetsgivaren tillämpar kollektivavtalsvillkoren även för utanförstående arbetstagare som sysselsätts i arbete inom avtalsområdet. Arbetstagaren får därför den kollektivavtalsreglerade lönen. c) Inget av ovanstående alternativ är uppfyllda. Arbetstagaren får inte den lön som regleras i kollektivavtalet och kan heller inte på någon grund göra gällande rätt till lönen.

Det är alltså endast de arbetstagare som är medlemmar i den avtalslutande arbetstagarorganisationen som enligt svensk rätt med stöd av kollektivavtal kan kräva att arbetsgivaren ska tillämpa avtalets minimivillkor om lön i förhållande till honom eller henne.

Twister i en utstationeringssituation har internationell anknytning. Arbetsgivaren och arbetstagaren är i regel utländska medan arbetstagarorganisationen är svensk och arbetsplatsen där den utstationerade arbetstagaren utför sitt arbete finns i Sverige. En fråga som kan aktualiseras vid en tvist är därför vilket lands lag som ska tillämpas beträffande ett svenskt kollektivavtal med villkor om minimilön som träffats med en utstationerande arbetsgivare. Om inte svensk lag är tillämplig kan det enligt utredningen ifrågasättas om 26 § medbestämmandelagen kan tillämpas. Nämda paragraf ger som inledningsvis konstaterats även de avtalsslutande organisationernas medlemmar rättigheter enligt kollektivavtalet. Utredningen utgår i det följande från vad som gäller inom EES eftersom tillämpningsdirektivet inte förpliktar något annat. Ett sätt att garantera att svensk rätt blir tillämplig skulle kunna vara att i kollektivavtalet föreskriva att svensk lag ska tillämpas. Avtalsparterna har i enlighet med Romkonventionen eller Rom I-förordningen möjlighet att träffa avtal om lagval för kollektivavtalet. Finns det inte någon sådan klausul synes man vid en lagkonflikt i stället ha att falla tillbaka på Romkonventionen eller Rom I-förordningens bestämmelser i övrigt om tillämplig lag för kollektivavtalet. Enligt dessa regler tillämpas lagen i det land som avtalet har närmast anknytning till. Avtalet borde då i många fall ha närmast anknytning till Sverige eftersom det gäller kollektivavtal tecknade i Sverige med en svensk part för arbete som utförs i Sverige.³⁰ Mot denna bakgrund kan således de möjligheter som finns i svensk rätt för enskilda att göra gällande villkor i kollektivavtal även bli tillämpliga för en utstationerad arbetstagarare som är medlem i en avtalsslutande svensk arbetstagarorganisation.

En annan fråga är hur möjligheterna att väcka talan om minimilönen vid domstol i Sverige ser ut. Även i denna del utgår utredningen från vad som gäller inom EES.

Eftersom 21 § utstationeringslagen inte är tillämplig synes parterna i frågan om domstols behörighet ha att falla tillbaka på Bryssel I-förordningen eller Luganokonventionen.

För att ta ställning till vad som gäller krävs först en bedömning av om lönetvisten är att anse som en tvist om kollektivavtal eller en tvist om anställningsavtal. Som redovisats i avsnitt 10.2.5 gäller i viss

³⁰ Jfr Jonas Malmberg och Erik Sjödin, *Lex Laval i Nedslag i den nya arbetsrätten*, 2012, s. 57.

mån olika regler för domstols behörighet beroende på vilken typ av tvist det rör sig om. Enligt Bryssel I-förordningen och Luganokonventionen tillämpas behörighetsreglerna för talan som avser avtal om det rör sig om en kollektivavtalstvist. Däremot ska de särskilda reglerna om behörighet vid tvister om anställningsavtal tillämpas om tvisten rör anställningsavtalet.³¹ I svensk rätt anses det, som tidigare nämnts, vara fråga om en kollektivavtalstvist när det som nödvändig ingrediens i kärandens talan ingår ett påstående om att det finns eller inte finns ett kollektivavtal av viss innebörd som parterna är, eller inte är, bundna av. Frågan om vad som enligt Bryssel I-förordningen och Luganokonventionen är att betrakta som en kollektivavtalstvist, eller snarare en tvist om avtal, bestäms av EU-rätten. Begreppet avtal ska enligt EU-rätten tolkas autonomt utifrån förordningens syfte och system och oberoende av hur uttrycket tolkas i nationell rätt. Bestämmelsen omfattar rättsliga förpliktelser som en part frivilligt har åtagit sig gentemot en annan person och förutsätter att kärandens talan grundar sig på denna förpliktelse.³² Enligt utredningens mening borde i regel det som i svensk rätt omfattas av begreppet kollektivavtalstvist vara att anse som en tvist om avtal på sätt som avses i Bryssel I-förordningen eller Luganokonventionen. Rätten att väcka talan vid svensk domstol kan då garanteras genom att parterna i kollektivavtalet föreskriver att tvister i anledning av avtalet ska avgöras av svensk domstol.³³ I andra fall, t.ex. om tvisten inte är att anse som en kollektivavtalstvist eller om parterna inte har någon klausul om domstols behörighet i kollektivavtalet, blir det enligt utredningens uppfattning en bedömningsfråga i det enskilda fallet om svensk domstol är behörig. Bedömningen får då göras utifrån reglerna i Bryssel I-förordningen eller Luganokonventionen.

När det gäller utstationerade arbetstagare som inte är medlemmar i den avtalslutande organisationen finns som nämnts inte några svenska materiella regler som ger de arbetstagarna möjlighet att göra rätten till lön enligt kollektivavtal gällande. Det saknas också bestäm-

³¹ Se t.ex. AD 1995 nr 120 och AD 2014 nr 76.

³² Lennart Pålsson, Bryssel I-förordningen jämte Bryssel- och Luganokonventionerna, 2008, s. 109 ff, och mål C 27/02 Petra Engler mot Janus Versand GmbH, REG 2005 I-00481, punkt 50.

³³ Jfr Jonas Malmberg och Erik Sjödin, Lex Laval i Nedslag i den nya arbetsrätten, 2012, s. 57.

melser om behörighet för svensk domstol att pröva lönetvister med anledning av utstationeringsreglerna för sådana arbetstagare.

10.2.10 Andra villkor i kollektivavtal än minimilön och lön

Den svenska arbetsmarknadsmodellen innebär att lagstiftning verkar tillsammans med kollektivavtal och anställningsavtal. Detta gäller även i utstationeringssituationer. I 5 § utstationeringslagen räknas de svenska lagbestämmelser upp som utgör den hårda kärnan enligt artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet, förutom vad gäller minimilön. Till hårda kärnan hör bestämmelser i semesterlagen (1977:480), föräldraledighetslagen (1995:584), diskrimineringslagstiftning, arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetstidslagstiftning. Som framgått regleras bestämmelser om minimilön och lön, i den mån sådana finns, uteslutande i kollektivavtal. Kollektivavtalen kan också innehålla bestämmelser om semester och arbetstid. Förutsättningarna för att sådana villkor ska kunna framkrävas av en utstationerande arbetsgivare med stöd av stridsåtgärder anges i 5 a § utstationeringslagen, respektive 5 b § för uthyrda utstationerade arbetstagare. Om det finns minimivillkor (eller villkor, när det gäller uthyrda utstationerade arbetstagare) i sådana kollektivavtal som uppfyller kriterierna i 5 a § respektive 5 b §, ska dessa vara förmånligare för utstationerade arbetstagare än vad som följer av utstationeringslagen. Om minimivillkoren (eller, för uthyrda utstationerade, villkoren) i kollektivavtal är bättre än minimivillkoren (eller, för uthyrda arbetstagare, villkoren) som gäller enligt lag kan de svenska arbetstagarorganisationerna ytterst med stöd av stridsåtgärder kräva att det är kollektivavtalsvillkoren som ska tillämpas. Sådana villkor anses därmed i de branscher som kollektivavtalet gäller utgöra svenska villkor inom den hårda kärnan som är tillämpliga vid utstationeringar. Den bild och de problem som redogjorts för när det gäller villkor om minimilön eller lön i kollektivavtal gäller då också för andra villkor i den hårda kärnan när de regleras i kollektivavtal.

10.2.11 Tidigare förslag

Frågan om hur Sverige uppfyller utstationeringsdirektivets krav i nu aktuella delar har varit föremål för diskussion tidigare i lagstiftningsssammanhang. Lavalutredningen föreslog i sitt betänkande att det i utstationeringslagen skulle införas en bestämmelse om möjlighet för utstationerade arbetstagare att hävda rätt enligt kollektivavtal även om de inte var medlemmar i den avtalslutande organisationen. Detta för att utstationeringsdirektivets krav i artikel 6 skulle komma att uppfyllas.³⁴ Förslaget ledde dock inte till några lagändringar. Det bedömdes som tillräckligt att arbetstagarorganisationerna bevakade att kollektivavtalen följdes. Som ytterligare argument mot förslaget angavs bl.a. att den föreslagna regeln var systemfrämmande och avvek från en grundläggande princip i svensk arbetsrätt. Det anfördes också att den skulle innebära en viss negativ särbehandling av utländska arbetsgivare i förhållande till svenska.³⁵

10.2.12 Allmänna utgångspunkter för utredningens bedömningar och förslag

Utredningen ska enligt utredningsuppdraget ha den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för de bedömningar och förslag som redovisas. En annan utgångspunkt ska, såsom utredningen har uppfattat uppdraget, vara den modell som Sverige har använt sig av vid genomförandet av utstationeringsdirektivet. Utredningen kan därmed inte se att det skulle finnas mandat att föreslå förändringar i den modellen, förutsatt att det inte skulle vara nödvändigt för att genomföra tillämpningsdirektivet. Den tid som står till utredningens förfogande gör också att förutsättningarna för att lämna välöversvägda synpunkter om eventuella förändringar i grundmodellen saknas. De bedömningar och förslag som redovisas i det följande bygger därför på den modell som gäller i dag.

Utredningen har i det följande gjort en uppdelning mellan materiella bestämmelser som möjliggör att en arbetstagare kan hävda sina rättigheter och bestämmelser som rör domstols behörighet.

³⁴ SOU 2008:31, s. 317 ff.

³⁵ Prop. 2009/10:48, s. 49 f.

10.2.13 Utstationerade arbetstagare ska ha möjlighet att hävda rätt enligt kollektivavtal

Förslag: Arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal som har slutits mellan en svensk arbetstagarorganisation och en arbetsgivare, som är etablerad i ett annat land och som utstationerar arbetstagare till Sverige, ska för den tid som utstationeringen pågår, eller har pågått, kunna åberopas av den utstationerade arbetstagaren även om han eller hon inte är medlem i den avtalslutande organisationen. Detta ska gälla under förutsättning att villkoren utgör sådana villkor som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare. En bestämmelse med denna innebörd ska föras in i lagen om utstationering av arbetstagare.

Skälen för utredningens förslag

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen har att bedöma om bestämmelserna om att väcka talan om obetalda lönefordringar i utstationeringslagen uppfyller tillämpningsdirektivets krav i artikel 11.1 om underlättande av klagomål. Utredningen har också att ta ställning till om det behövs författningsändringar. På sätt som framgått i det föregående innehåller utstationeringslagen inga bestämmelser om rätt att föra talan på grund av obetalda lönefordringar.

Sverige har enligt artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet en skyldighet att garantera att de villkor som enligt direktivet utsträcks för att tillämpas i förhållande till utstationerade arbetstagare också i verkligheten kommer dessa arbetstagare till del. I Sverige framgår eventuella villkor om minimilön, eller villkor om lön för uthyrda utstationerade arbetstagare, av kollektivavtal.

Frågan är då om det system som Sverige har kan anses uppfylla tillämpningsdirektivets krav eller om det behövs författningsändringar.

Inget behov av författningsändringar när det gäller utstationerade arbetstagare som är medlemmar i en svensk avtalsslutande arbetstagarorganisation

Ett kollektivavtal som slutits mellan en svensk arbetstagarorganisation och en utstationerande arbetsgivare från ett annat land är bindande för dessa avtalsparter. I 26 § medbestämmandelagen anges att avtalet inom sitt tillämpningsområde också är bindande för medlemmarna i arbetstagarorganisationen. Medlemmarna i en sådan organisation har således om svensk lag är tillämplig lag för kollektivavtalet möjlighet att göra gällande villkor enligt avtalet. I avsnitt 10.2.9 har redogjorts för utredningens uppfattning när det gäller tillämplig lag i fråga om svenska kollektivavtal som har slutits med en utstationerande arbetsgivare. Av det framgår att svensk lag borde bli tillämplig för kollektivavtalet om det i avtalet finns en lagvalsklausul som föreskriver att svensk lag ska tillämpas. Vidare framgår att svensk lag i flertalet fall borde bli tillämplig även om det skulle saknas en lagvalsklausul och det skulle göras en bedömning utifrån Romkonventionens eller Rom I-förordningens regler om till vilket land avtalet har störst anknytning.

Det kan diskuteras om det behövs en bestämmelse som, för det fall svensk lag inte skulle bli tillämplig, tydliggör att utstationerade arbetstagare som är medlemmar i en svensk avtalsslutande arbetstagarorganisation själva kan hävda rätt enligt kollektivavtalet. Det förhållandet att ett kollektivavtal inte endast binder avtalsparterna utan även medlemmarna i en avtalsslutande organisation är dock karakteristiskt för just kollektivavtal. Denna verkan förekommer också i nästan alla länder som använder sig av denna typ av avtal.³⁶ Även om svensk lag i någon situation inte skulle bli tillämplig lag för ett kollektivavtal är det utredningens uppfattning att det i regel borde anses gälla ändå att medlemmar i en avtalsslutande organisation kan hävda rättigheter enligt kollektivavtal. Utredningen menar därför att det inte finns något behov av författningsändringar för att säkerställa att utstationerade arbetstagare, som är medlemmar i en svensk avtalsslutande arbetstagarorganisation, har möjlighet att mot arbetsgivaren göra gällande rättigheter om minimilön enligt ett svenskt kollektivavtal. Detsamma gäller villkor om lön för uthyrda

³⁶ SOU 2005:89 s. 121.

utstationerade eller andra villkor enligt den hårda kärnan som har reglerats i kollektivavtal.

Behov av författningsändringar för utstationerade arbetstagare som inte är medlemmar i en avtalsslutande svensk arbetstagarorganisation

Det finns inte någon rätt för utstationerade arbetstagare som inte är medlemmar i den avtalsslutande arbetstagarorganisationen att hävda rättigheter enligt kollektivavtal. Det är också osäkert om det enskilda anställningsavtal som arbetstagaren har med sin arbetsgivare i ett annat land skulle kunna fyllas ut av ett kollektivavtal som ingåtts i Sverige. Utredningens uppfattning är att detta inte kommer att inträffa särskilt ofta. Möjligheterna att med stöd av anställningsavtalet åberopa kollektivavtalade rättigheter är därför mycket begränsade. Detta är en brist och det kan vara tveksamt om Sverige i den här delen lever upp till tillämpningsdirektivets krav i artikel 11.1 om att det ska finnas effektiva sätt för utstationerade arbetstagare att lämna klagomål mot arbetsgivarna direkt samt rätt att inleda rättsliga och administrativa förfaranden. Dessa förhållanden kan tala för att det bör genomföras vissa författningsändringar för att rätta till bristerna.

Möjlighet för utstationerade arbetstagare som inte är medlemmar i en avtalsslutande svensk arbetstagarorganisation att hävda rätt enligt kollektivavtal

Ett alternativ är att ge de utstationerade arbetstagarna en möjlighet att hävda rättigheter enligt svenska kollektivavtal även om de inte är medlemmar i den avtalsslutande organisationen. Det som ligger närmast till hands är en modell liknande den som föreslogs av Laval-utredningen och som beskrevs ovan under avsnitt 10.2.11. Frågan är vad som kan anses tala emot respektive för en sådan lösning.

Utgångspunkten för genomförandet i Sverige, vad gäller exempelvis villkor om minimilön eller villkor om lön för uthyrda utstationerade arbetstagare, har varit att den svenska arbetsmarknadsmodellen i så stor utsträckning som möjligt ska kunna tillämpas även i utstationeringssituationer. Det system som nu beskrivits ingår som en del i den svenska modellen. Kollektivavtalets verkningar är desamma

för alla arbetstagare i Sverige oavsett om de är utstationerade eller inte. En särreglering för utstationerade arbetstagare skulle, på sätt som det argumenterades kring Lavalutredningens förslag, kunna innebära en viss negativ särbehandling av utländska arbetsgivare i förhållande till svenska. Dessa omständigheter kan tala för att det nu gällande systemet ändå är tillräckligt för att uppnå tillämpningsdirektivets syften och att det inte behövs några författningsändringar.

Ett av utstationeringsdirektivets syften är emellertid att skydda de utstationerade arbetstagarna genom att vissa av värdlandets villkor alltid ska tillämpas på dessa arbetstagare om de är bättre än villkoren i hemlandet. Tillämpningsdirektivet syftar i sin tur till att förbättra och öka enhetligheten i genomförandet och tillämpningen av utstationeringsdirektivet. I detta ingår också åtgärder för att förhindra att regler missbrukas eller kringgås. Enligt ordalydelsena i direktiven ska medlemsstaterna garantera eller säkerställa att arbetstagarna kan göra sina rättigheter gällande. Mot den bakgrunden kan det hävdas att svensk rätt i dag inte uppfyller de krav som ställs i tillämpningsdirektivet. Denna synpunkt gäller i förhållande till de utstationerade arbetstagare som inte är medlemmar i kollektivavtalsslutande svenska arbetstagarorganisationer. När en arbetstagare endast är i Sverige under en kortare period kan det också framstå som orimligt att kräva att arbetstagaren ska gå med i en svensk arbetstagarorganisation för att kunna hävda rättigheter som de enligt EU-rätten ska ha rätt till. Dessa omständigheter talar för att det bör genomföras författningsändringar som korrigerar detta.

Frågan är om en särreglering på detta område för utstationerade arbetstagare skulle kunna innebära en otillåten negativ särbehandling av utländska arbetsgivare i förhållande till svenska. Det är i princip förbjudet att diskriminera utländska tjänstetillhandahållare eller annars inskränka friheten att tillhandahålla tjänster. Inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster kan enligt fast praxis från EU-domstolen vara tillåtna i den mån de grundas på tvingande skäl av allmänintresse. En förutsättning är att lagstiftningen i fråga är ägnad att säkerställa att de mål som eftersträvas med den uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det

målet. Skyddet för arbetstagare anses utgöra ett tvingande allmänintresse.³⁷ Det kan inledningsvis konstateras att det i och för sig skulle vara fråga om särbehandling om arbetstagare i en utstationerings-situation skulle få hävda rättigheter enligt ett kollektivavtal även i de fall då de inte är medlemmar i den avtalsslutande arbetstagarorganisationen. Enligt utredningens uppfattning skulle dock en sådan särbehandling inte anses som otillåten. Detta då syftet med den diskuterade regeln skulle vara att skydda utstationerade arbetstagare som enligt EU-rätten ansetts särskilt skyddsvärda. Det måste anses utgöra tvingande skäl av allmänintresse. En sådan regel skulle vidare vara ägnad att säkerställa att det målet uppnås och kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Utredningen kan mot den här bakgrunden inte se några EU-rättsliga hinder mot en regel av det slag som nu berörs. Ledamöterna i utredningens referensgrupp har också argumenterat för detta alternativ.

Utredningen förordar en lösning med författningsändringar för att säkerställa att Sverige lever upp till tillämpningsdirektivets krav i artikel 11.1.

En författningsreglering som omfattar samtliga kollektivavtalsvillkor inom den hårda kärnan

Utredningens uppdrag är formulerat så att det ska bedömas om bestämmelserna om att väcka talan om obetalda lönefordringar uppfyller tillämpningsdirektivets krav och att det ska föreslås författningsändringar om det behövs. Med hänsyn till det skulle ett förslag kunna gå ut på att utstationerade arbetstagare, som inte är medlemmar i avtalsslutande organisation, ska ges möjlighet att hävda rättigheter enligt kollektivavtal endast avseende villkor om minimilön eller, för uthyrda utstationerade arbetstagare, villkor om lön. Uppdraget i sin helhet avser dock att föreslå hur tillämpningsdirektivet ska genomföras i svensk rätt. Utöver minimilön, eller i förkommande fall lön, får arbetstagarorganisationerna även kräva minimivillkor, eller villkor om det rör sig om utstationerade uthyrda arbetstagare, enligt kollektivavtal som ligger inom områden som

³⁷ Se bl.a. de förenade målen C-369/96 och C-376/96 Arblade m.fl. REG 1999 I-08453, punkterna 34–36 och mål C 515/08, Santos Palotha m.fl., REU 2010 I-09133, punkt 45.

omfattas av den lagreglering som anges i 5 § utstationeringslagen. Detta under förutsättning att kollektivavtalsvillkoren medför ett bättre skydd eller förmånligare villkor för den utstationerade arbetstagen jämfört med lagens bestämmelser. Eftersom kollektivavtalsvillkoren i sådana fall anses utgöra den hårda kärnan inom aktuellt område menar utredningen att en föreslagen reglering inte endast bör omfatta lönefrågor.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund, och med utgångspunkt i Lavalutredningens förslag, att det införs en ny bestämmelse i utstationeringslagen med följande innebörd. Utstationerade arbetstagar ska kunna åberopa arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal som har slutits mellan en svensk arbetstagarorganisation och en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land, och som utstationerar arbetstagar i Sverige, även när arbetstagen inte är medlem i den avtalslutande organisationen. Detta under förutsättning att arbets- och anställningsvillkoren omfattas av det som enligt utstationeringsdirektivet utgör den hårda kärnan av villkor. Det borde kunna uttryckas så att villkoren ska utgöra sådana villkor som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket utstationeringslagen. De arbetstagar som omfattas av förslaget är mot bakgrund av denna formulering både oorganiserade arbetstagar och arbetstagar som är medlemmar i en annan arbetstagarorganisation än den som slutit avtalet. Arbetstagen ska enligt förslaget kunna åberopa kollektivavtalet endast för den tid under vilken utstationeringen pågår eller har pågått.

Det har i referensgruppen från arbetstagersidan framkommit synpunkter om att den föreslagna bestämmelsen inte endast ska omfatta kollektivavtalsvillkor inom den hårda kärnan. Den föreslagna bestämmelsen skulle i stället även vara tillämplig avseende villkor som går utöver den hårda kärnan och som ingår i kollektivavtal som en utstationerande arbetsgivare frivilligt tecknar med en svensk arbetstagarorganisation. Utredningens uppdrag omfattar dock endast förslag om genomförande av tillämpningsdirektivet. Direktivet rör endast villkor inom den hårda kärnan och utredningen ser ingen anledning att lämna förslag som går utöver uppdraget.

Utstationeringslagen gäller även för arbetsgivare och arbetstagar från länder utanför EES. Utredningen kan inte se några skäl till varför den föreslagna bestämmelsen inte skulle gälla även för dem.

10.2.14 Svensk domstol ska vara behörig att pröva tvister

Förslag: Bestämmelserna i 21 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare om behörighet för svensk domstol ska också gälla vid tvister där utstationerade arbetstagare, som inte är medlemmar i den avtalsslutande organisationen, väcker talan om arbets- och anställningsvillkor i kollektivavtal som slutits mellan deras arbetsgivare och en svensk arbetstagarorganisation. Detta under förutsättning att villkoren utgör sådana villkor som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket lagen om utstationering av arbetstagare. Bestämmelserna ska dock inte omfatta talan mot en arbetsgivare med hemvist i ett land utanför EES och Schweiz. En bestämmelse med denna innebörd ska föras in i lagen om utstationering av arbetstagare.

Skälen för utredningens förslag

Ytterligare utgångspunkter

I artikel 11.1 i tillämpningsdirektivet anges att om en utstationerad arbetstagare anser att han eller hon drabbats av förlust eller skada på grund av att tillämpliga bestämmelser inte följts ska vederbörande kunna inleda rättsliga eller administrativa förfaranden. Detta ska även kunna ske i den medlemsstat där arbetstagarna är eller har varit utstationerade. Enligt artikel 11.2 ska denna rätt gälla utan att den påverkar behörigheten för domstolarna i medlemsstaterna enligt vad som föreskrivs särskilt i relevanta unionsrättsakter eller internationella konventioner. Bestämmelserna i direktivet kan därmed ses som komplement till Bryssel I-förordningen och Luganokonventionen. Begreppet ”administrativa förfaranden” i direktivet tolkar utredningen som en möjlighet att inleda förvaltningsrättsliga förfaranden vid myndigheter eller allmän förvaltningsdomstol. Om sådana förfaranden aktualiseras för att en arbetstagare vill göra gällande rättigheter enligt den hårda kärnan mot sin arbetsgivare rör det sig i regel om offentligrättslig lagstiftning. Exempel på det är arbetsmiljölagsstiftningen eller arbetstidslagsstiftningen. Vad gäller sådan lagstiftning anses den i princip omfatta alla arbetstagare i Sverige och talan

eller klagomål mot arbetsgivaren kan då alltid initieras här i Sverige.³⁸ Utredningens analys i det följande riktar därför i stället in sig på möjligheterna att inleda ”rättsliga förfaranden”. I det begreppet tolkar vi in möjligheten att väcka talan vid allmän domstol eller vid Arbetsdomstolen. Det är dessa möjligheter som enligt svensk rätt står till buds om en arbetstagare vill åberopa rättigheter mot sin arbetsgivare på grund av förlust eller skada när gällande regler inte har följts.

Talerätt för utstationerade arbetstagare som inte är medlemmar i en avtalslutande svensk arbetstagarorganisation

Utredningen har i föregående avsnitt föreslagit en möjlighet för utstationerade arbetstagare att under vissa villkor hävda rätt enligt kollektivavtal även om de inte är medlemmar i den avtalslutande arbetstagarorganisationen. Det saknas regler i utstationeringslagen om behörighet för svensk domstol att pröva sådana tvister. För att uppfylla tillämpningsdirektivets krav i artikel 11.1 föreslår utredningen att det i utstationeringslagen införs en möjlighet för nu aktuella arbetstagare att väcka talan vid svensk domstol. I 21 § utstationeringslagen anges att mål om tillämpningen av sådana villkor som anges i bl.a. 5 § första eller tredje stycket samma lag handläggs enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Det stadgas vidare att talan får föras vid tingsrätten i den ort där arbetstagaren är eller har varit utstationerad. Enligt förarbetena till bestämmelsen hindrar den inte arbetstagare från att i stället väcka talan i en annan stat enligt vad som anges i andra unionsakter eller konventioner.³⁹ Utredningen föreslår att dessa bestämmelser också ska göras tillämpliga i fall då utstationerade arbetstagare väcker talan enligt den nya bestämmelse som vi har föreslagit. En sådan lösning skulle också innebära ett alternativ till behörighetsreglerna i Bryssel I-förordningen och Luganokonventionen. I detta sammanhang kan också nämnas bestämmelserna i 5 kap. 1 § andra stycket lagen om rättegången i arbetstvister. Bestämmelsen innebär att de avtalslutande parterna i kollektivavtalet normalt ska beredas tillfälle att yttra sig i mål där talan förs utifrån innehållet i avtalet.

³⁸ Prop. 1998/99:90 s. 34.

³⁹ Prop. 1998/99:90 s. 43.

Mot bakgrund av utredningens förslag i avsnitt 10.7, och av de skäl som anförts där, föreslår vi att bestämmelserna om svensk domstols behörighet inte ska omfatta talan mot en arbetsgivare med hemvist i ett land utanför EES och Schweiz.

Talerätt för utstationerade arbetstagare som är medlemmar i en avtalsslutande svensk arbetstagarorganisation

En fråga som kan diskuteras är om svensk rätt uppfyller kravet på svensk domstols behörighet i de fall då tvisten rör kollektivavtalade rättigheter enligt den hårda kärnan för en utstationerad arbetstagare som är medlem i den avtalsslutande arbetstagarorganisationen. I avsnitt 10.2.9 har redogjorts för utredningens uppfattning att om tvisten i sådant fall är att anse som en kollektivavtalstvist kan behörighetsfrågan lösas genom en klausul om behörig domstol i kollektivavtalet. Är tvisten inte av det slaget eller om det saknas föreskrifter i kollektivavtalet blir behörighetsfrågan enligt vår uppfattning föremål för bedömning i varje enskilt fall. Det regelverk som då ska tillämpas är antingen Bryssel I-förordningen eller Lugano-konventionen. Hur stor andel som rör tvister av det sistnämnda slaget är svårt att avgöra. Ett alternativ är därför att lagstifta om svensk domstols behörighet även för tvister som rör medlem i en avtalsslutande organisation. Detta för att säkerställa att kraven i tillämpningsdirektivet uppfylls.

Utredningen är dock tveksam till en sådan lösning. Enligt vår uppfattning borde flertalet av de tvister som nu avses ha att göra med tolkning eller tillämpning av regler i ett kollektivavtal. Den uppfattningen har också redovisats av utredningens referensgrupp. Referensgruppen har vidare redogjort för att när en svensk arbetstagarorganisation tecknar kollektivavtal med en utstationerad arbetsgivare från ett annat land innehåller avtalen regelmässigt klausuler som pekar ut svensk domstol som behörig att lösa tvister. Syftet med direktivets bestämmelser är att en arbetstagare som är eller har varit utstationerad i Sverige ska kunna välja att gå till svensk domstol för att kräva ut sina rättigheter enligt villkoren i den hårda kärnan. De möjligheter som finns i dag framstår enligt utredningens mening som tillräckliga för att anse att syftet med direktivet uppnås. I detta sammanhang kan dock nämnas att EU-domstolen i några fall har underkänt kollektivavtal, som inte är

allmängiltigförklarade, som ett sätt att genomföra EU-direktiv. EU-domstolen har i det sammanhanget bl.a. beträffande Danmark uttalat att det inte är tillräckligt att bestämmelser som motsvarar föreskrifterna i ett direktiv endast finns i kollektivavtal. Skälen för det angavs vara att oorganiserade arbetsgivare och därmed de anställda på sådana arbetsplatser inte omfattas av kollektivavtal, att de oorganiserade inte kan åberopa rättigheter enligt kollektivavtal och att bestämmelserna i det aktuella direktivet också måste gälla under kollektivavtalslöst tillstånd.⁴⁰ Den situation som nu beskrivits syftar enbart till att tillförsäkra medlemmar i en kollektivavtalslutande arbetstagarorganisation rättigheter enligt ett EU-direktiv. Motsvarande rättigheter för utanförstående arbetstagare ska enligt utredningens förslag regleras i lag. Enligt vår mening gör sig därför inte den typen av argument som EU-domstolen har hänfört sig till gällande i det här fallet. Vi kan mot denna bakgrund inte se några EU-rättsliga hinder mot den lösning som förordas. Denna fråga kan dock komma att bedömas annorlunda om det i rättstillämpningen visar sig att de tvister som uppkommer inte kan prövas i Sverige.

10.3 Preskription

10.3.1 Uppdraget och direktivets bestämmelser

Av artikel 11.4 a i tillämpningsdirektivet följer att nationella bestämmelser om preskriptionstider eller tidsfrister för att lämna in klagomål till arbetsgivare direkt eller för att inleda rättsliga eller administrativa förfaranden inte ska påverkas. En förutsättning för det är emellertid att de inte praktiskt taget omöjliggör eller överdrivet försvårar utövandet av de aktuella rättigheterna.

Utredningen har i föregående avsnitt föreslagit en ny bestämmelse om rätt för utstationerade arbetstagare att under vissa förutsättningar åberopa villkor i svenska kollektivavtal även om de inte är medlemmar i den avtalslutande arbetstagarorganisationen. Vi har vidare föreslagit att de ska ha möjlighet att väcka talan vid svensk domstol. Utredningen har i uppdrag att föreslå hur tillämpningsdirektivet ska genomföras i svensk rätt. Mot den bakgrunden och

⁴⁰ Mål C-143/83 Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Danmark, REG 1985 p 00427.

med hänsyn till artikel 11.4 har fråga uppstått om vad som bör gälla i frågan om preskription för den av utredningen föreslagna bestämmelsen.

10.3.2 Gällande rätt

Som beskrivits under avsnitt 10.2.10 kan de kollektivavtal som nu avses innehålla villkor om semester, arbetstid, minimilön och, för uthyrda utstationerade arbetstagare, villkor om lön. För de olika områdena gäller i viss mån olika regler i fråga om preskription. I det följande redovisas utredningens uppfattning om gällande rätt.

10.3.3 Minimilön och lön

För att bedöma vilka preskriptionsregler som är tillämpliga på ett lönekrav måste först tas ställning till om lönekravet är ostridigt eller tvistigt.

I en situation där lönekravet är ostridigt är parterna överens om att den som kravet riktas mot är betalningsskyldig. Då gäller preskriptionslagen (1981:130). Preskriptionstiden är enligt lagen tio år. Detta gäller oavsett om kravet grundar sig på kollektivavtal eller anställningsavtal.

Om ett lönekrav är tvistigt har arbetsgivaren gjort en rättslig invändning om att denne inte är betalningsskyldig. Ett tvistigt lönekrav grundat på kollektivavtal omfattas av arbetsrättsliga preskriptionsregler. För krav grundade på kollektivavtal gäller normalt tidsfristerna i avtalets förhandlingsordning för begäran av förhandling och väckande av talan vid domstol. Saknas det sådana bestämmelser gäller bestämmelserna i 64–66 och 68 §§ medbestämmandelagen. Enligt dessa bestämmelser gäller något förenklat följande. Förhandling ska påkallas inom fyra månader efter det att den som har förhandlingsrätt fått kännedom om den omständighet som yrkandet hänför sig till och senast inom två år efter det att omständigheten inträffat. Talan ska väckas inom tre månader efter det att förhandlingen avslutats. Om en organisation inte iakttagit föreskriven tid för förhandling eller väckande av talan, får den som är eller har varit medlem i organisationen och som berörs av tvisten väcka talan inom en månad efter det att tiden har löpt ut. I en tvist

där arbetstagare inte kan företrädas av organisationen ska han väcka talan inom fyra månader efter det att han fått kännedom om den omständighet som yrkandet hänför sig till och senast inom två år efter det att omständigheten har inträffat.

I det fall kravet inte grundas på ett kollektivavtal utan endast på anställningsavtalet och inte heller omfattas av ett befintligt kollektivavtals förhandlingsordning är det i stället preskriptionslagens bestämmelser som gäller. Om exempelvis en oorganiserad arbetstagare har ett lönekrav på sin arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal är lönekravet grundat på det enskilda anställningsavtalet. För de situationerna finns ingen särskild arbetsrättslig preskriptionsbestämelse utan då gäller preskriptionslagen.⁴¹

10.3.4 Semester

Om en person som inte är medlem i en arbetstagarorganisation vill väcka talan om semesterlön, semesterersättning eller skadestånd enligt semesterlagen (1977:480) ska han eller hon göra det inom två år från utgången av det semesterår då arbetstagaren enligt lagen skulle ha erhållit det anspråk som talan gäller. Detta följer av 33 § semesterlagen. Är arbetstagaren medlem i en arbetstagarorganisation och det finns regler om semester intagna i kollektivavtalet gäller också semesterlagens preskriptionsfrister för krav på semesterförmåner som är grundade på kollektivavtalet.⁴²

10.3.5 Arbetstid

De arbetstidslagar som här avses är arbetstidslagen (1982:475), lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget och lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik. Det finns inte några särskilda regler om preskription i dessa. Handlar det om fordringar enligt kollektivavtal som medlemmar i en avtalslutande organisation har borde därmed de sedvanliga reglerna inom området ta vid. Det är då i första hand tidsfristerna i avtalets förhandlingsordning som gäller. Om det saknas sådana gäller

⁴¹ Bo Ericson och Stellan Gärde, Preskription i arbetsrätten, tredje uppl., 2014, s. 34 f.

⁴² Bo Ericson och Stellan Gärde, Preskription i arbetsrätten, tredje uppl., 2014, s. 223 ff.

i stället bestämmelserna i 64–66 och 68 §§ medbestämmandelagen. Innehållet i de sistnämnda bestämmelserna har vi redogjort för ovan under avsnittet om minimilön och lön. Om ett krav inte grundar sig på bestämmelser i ett kollektivavtal utan på lagen torde det vara allmänna preskriptionsregler som gäller. Rör det sig om en fordran råder en tioårig preskriptionstid enligt preskriptionslagen.

10.3.6 En i författning reglerad bestämmelse om preskription

Förslag: Av lagen (1999: 678) om utstationering av arbetstagare ska framgå att bestämmelserna om preskription i 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet samt 33 § semesterlagen (1977:480) ska tillämpas vid tvister enligt den föreslagna bestämmelsen i avsnitt 10.2.13 om möjlighet för utstationerade arbetstagare att hävda rätt enligt kollektivavtal.

Skälen för utredningens förslag

Behov av författningsreglering

Om det uppstår tvist mellan arbetsgivaren och arbetstagaren i anledning av förmåner eller skyldigheter enligt någon av de lagar som anges i 5 § utstationeringslagen hänvisas i 21 § samma lag till reglerna om preskription i den lag som är föremål för tvist. Eftersom frågan om preskription har reglerats i 21 § utstationeringslagen finns det skäl som talar för att den frågan även bör regleras för sådana tvister som omfattas av den av utredningen föreslagna nya bestämmelsen i avsnitt 10.2.13. Ett annat alternativ är att låta preskriptionsfrågan bli bedömd efter sedvanliga principer och bestämmelser om lagval. För tydlighetens skull förordar vi dock att det regleras i utstationeringslagen vad som ska gälla beträffande preskription.

Bestämmelserna i 64–66 och 68 §§ medbestämmandelagen samt 33 § semesterlagen ska vara tillämpliga

Frågan är vilka preskriptionsbestämmelser som ska tillämpas när en utstationerad arbetstagare väcker talan i anledning av kollektivavtal som dennes arbetsgivare har slutit med en svensk arbetstagarorganisation och som arbetstagaren inte är medlem i.

Det kan konstateras att inom de olika områden som nu aktualiseras kan preskriptionsbestämmelserna skifta beroende på hur tvisten ser ut. Utredningen har i sitt arbete utgått från att preskriptionsbestämmelserna för utstationerade arbetstagare inte ska avvika från vad som gäller för andra arbetstagare såvida inte preskriptionsbestämmelserna utgör ett hinder för dem att hinna väcka talan och göra sina rättigheter gällande. Det som är speciellt för de av utredningen föreslagna bestämmelserna i avsnitt 10.2.13 är att det i regel kanske är oorganiserade arbetstagare som väcker talan med åberopande av kollektivavtalsvillkor som grund. Motsvarande regler finns inte för andra arbetstagare i Sverige.

Ett alternativ skulle kunna vara att jämställa situationen med vad som gäller vid en tvist i Sverige för medlemmar i en svensk arbetstagarorganisation. Då skulle bestämmelserna i 64–66 och 68 §§ medbestämmandelagen samt 33 § semesterlagen göras tillämpliga. Mot detta skulle kunna hävdas att medbestämmandelagens bestämmelser innebär en alltför kort frist. Vidare skulle kunna hävdas att dessa paragrafer innehåller bestämmelser om tvisteförhandlingar som knappast borde aktualiseras för oorganiserade arbetstagare. Ett annat alternativ är att jämställa situationen med den för oorganiserade arbetstagare i Sverige. Tillämpliga bestämmelser skulle då vara fristerna i preskriptionslagen och 33 § semesterlagen. För detta alternativ talar det faktum att fristerna inte skulle vara alltför korta och att reglerna inte skulle avvika ifrån vad som i Sverige gäller för oorganiserade arbetstagare generellt. Ett tredje alternativ skulle kunna vara att föreslå en helt egen preskriptionsbestämmelse för denna grupp då den föreslagna bestämmelsen inte har någon tidigare motsvarighet. En lämplig frist skulle kunna vara två år enligt den modell som gäller enligt semesterlagen. Frågan om från vilken tidpunkt preskriptionsfristen ska börja löpa skulle då också få bestämmas särskilt i lagen.

Enligt utredningens mening finns det ingen anledning att frånga 33 § semesterlagen när det gäller tvister som är hänförliga till bestämmelser om semester eftersom den gäller för både organiserade och oorganiserade arbetstagare. I flertalet arbetsrättsliga författningar har det gjorts hänvisningar till medbestämmandelagens preskriptionsregler. Dessa gäller också redan för utstationerade arbetstagare genom hänvisningar i 21 § utstationeringslagen. Medbestämmandelagens bestämmelser borde därför lämpligen kunna tillämpas även i nu aktuell situation när det gäller andra tvister än sådana som avser semester. Ett alternativ skulle då kunna vara att enbart hänvisa till 66 § andra stycket medbestämmandelagen. Detta då det kanske i regel endast är oorganiserade arbetstagare som kommer att utnyttja möjligheten att väcka talan enligt de föreslagna bestämmelserna. Utredningen har svårt att bedöma i vilken omfattning övriga bestämmelser som avses i 64–66 och 68 §§ medbestämmandelagen skulle komma att bli tillämpliga i nu aktuell situation. Med hänsyn till det, och till den lagstiftningsteknik som är bruklig vid hänvisningar till medbestämmandelagens preskriptionsbestämmelser, har utredningen svårt att överblicka konsekvenserna av att enbart hänvisa till 66 § andra stycket. Utredningen förordar därför alternativet att bestämmelserna om preskription i 64–66 och 68 §§ medbestämmandelagen samt 33 § semesterlagen ska tillämpas vid tvister enligt den föreslagna bestämmelsen i avsnitt 10.2.13. Vi föreslår att en bestämmelse med den innebörden ska införas i utstationeringslagen.

10.4 Skydd mot ogynnsam behandling

10.4.1 Uppdraget och direktivets bestämmelser

Enligt artikel 11.5 i tillämpningsdirektivet ska utstationerade arbetstagare som inleder rättsliga eller administrativa förfaranden i den mening som avses i artikel 11.1 skyddas mot all ogynnsam behandling från arbetsgivarens sida. Utredningen har fått i uppdrag att analysera om svensk rätt uppfyller tillämpningsdirektivets krav om skydd mot ogynnsam behandling. I uppdraget ingår även att vid behov föreslå författningsändringar.

10.4.2 Uttryckliga bestämmelser om skydd mot ogynnsam behandling saknas

Det saknas i svensk rätt bestämmelser som uttryckligen skyddar utstationerade arbetstagare från ogynnsam behandling på det sätt som anges i direktivet. De bestämmelser som i detta fall främst skulle kunna vara av intresse återfinns i medbestämmandelagen och lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen). Vi redogör för dem i det följande.

10.4.3 Skydd för föreningsrätten

Av 7 § utstationeringslagen följer att vid utstationering gäller i fråga om föreningsrätt bestämmelserna i 7 och 8 §§ medbestämmandelagen. Vid utstationeringslagens tillkomst gjordes den bedömningen att bestämmelserna utgjorde ordre public i den bemärkelse som avses i artikel 3.10 i utstationeringsdirektivet Utstationerande arbetsgivare kunde därför åläggas att följa dem.⁴³ Enligt artikel 3.10 i utstationeringsdirektivet finns en möjlighet att ålägga utstationerande arbetsgivare arbets- och anställningsvillkor på andra områden än de som anges i artikel 3.1 om bestämmelserna rör ordre public.

Med föreningsrätt avses enligt 7 § medbestämmandelagen rätt för arbetsgivare och arbetstagare att tillhöra arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation, att utnyttja medlemskapet och att verka för organisationen eller för att en sådan ska bildas. Enligt 8 § medbestämmandelagen ska föreningsrätten lämnas oinskränkt. Föreningsrättskränkning föreligger om någon på arbetsgivar- eller arbetstagar sidan vidtar åtgärd till skada för någon på andra sidan för att denne har utnyttjat sin föreningsrätt. Det föreligger också föreningsrättskränkning om någon på ena sidan vidtar åtgärd mot någon på andra sidan i syfte att förmå denne att inte utnyttja sin föreningsrätt. I bestämmelsen anges vidare att om föreningsrättskränkningen sker genom avtalsuppsägning eller annan sådan rättshandling, eller genom bestämmelse i kollektivavtal eller annat avtal, är rättshandlingen eller bestämmelsen ogiltig.

I 7 § utstationeringslagen anges vidare att vid brott mot de ovan nämnda bestämmelserna gäller 54 och 55 §§ samt 60 § första och

⁴³ Prop. 1998/99:90 s. 29 f.

tredje stycket medbestämmandelagen. Av dessa regler följer att arbetsgivare, arbetstagare och organisation som bryter mot föreningsrätten ska ersätta uppkommen skada. Vid bedömningen av om skada uppkommit för någon ska hänsyn tas även till dennes intresse av att lagens eller kollektivavtalets bestämmelser följs och till övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse. Om det är skäligt kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Enligt 21 § utstationeringslagen handläggs mål om tillämpningen av 7 § samma lag enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Det anges vidare att talan får föras vid tingsrätten i den ort där arbetstagaren är eller har varit utstationerad.

De ovan nämnda bestämmelserna borde utgöra ett visst skydd för utstationerade arbetstagare som är organiserade mot det som i direktivet betecknas som ogynnsam behandling.

10.4.4 Skydd mot osakligt skiljande från anställningen

En arbetstagare med tillsvidareanställning som omfattas av anställningsskyddslagen har ett starkt skydd mot osakligt skiljande från anställningen. Det kan diskuteras om den lagen, eller delar av den, gäller för utstationerade arbetstagare som utför arbete i Sverige. Detta skulle i så fall också kunna utgöra skydd mot ogynnsam behandling även i fall då utstationerade arbetstagare inte är organiserade eller då deras agerande inte har samband med utövandet av föreningsrätten.

I Rom I-förordningen, som berörts ovan under avsnitt 10.2.5, finns bestämmelser om lagval. Enligt artikel 9.2 i förordningen begränsar inte förordningens bestämmelser tillämpningen av internationellt tvingande regler i domstolslandet. Med internationellt tvingande regler avses sådana regler som ett land anser vara så avgörande för att skydda allmänintresset att landet kräver att de tillämpas vid alla situationer inom dess tillämpningsområde, oavsett vilket lands lag som annars ska tillämpas på avtalet enligt den förordningen. Dessa reglers tvingande natur framgår inte av Rom I-förordningen utan av den nationella lagstiftningen. Det brukar handla om privat-

rättsliga skyddsregler för att skydda avtalets svagare part och olika offentligt rättsliga föreskrifter.⁴⁴

I förarbetena till anställningsskyddslagen anges att lagens karaktär av social skyddslagstiftning torde medföra att i princip allt arbete som utförs i Sverige blir underkastat lagen.⁴⁵ Arbetsdomstolen har också i ett par avgöranden tagit fasta på detta uttalande.⁴⁶ Hur frågan skulle bedömas i en utstationeringssituation har dock inte prövats.

EU-domstolen har när det gäller innebörden av begreppet ordre public i utstationeringssammanhang uttalat följande. Enligt domstolen utgör undantaget avseende ordre public en avvikelse från den grundläggande principen om frihet att tillhandahålla tjänster. Undantaget ska därför tolkas restriktivt och dess räckvidd kan inte bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll från EU:s institutioners sida. Undantaget för ordre public kan enligt domstolen med framgång åberopas endast då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse.⁴⁷

I doktrin har det hävdats att om utstationeringsreglerna är tillämpliga är det inte, med hänsyn till bl.a. EU-domstolens uttalanden kring ordre public, möjligt att påtvinga en utländsk arbetsgivare de skyldigheter som följer av anställningsskyddslagen.⁴⁸

10.4.5 Straffrättsliga bestämmelser

Om en ogynnsam behandling skulle bestå av ett brottsligt förfarande, såsom exempelvis ofredande, våld eller hot om våld, kan svenska straffrättsliga bestämmelser komma att aktualiseras. Det är i de fallen i regel inte den ogynnsamma behandlingen kopplad till arbetstagarens väckande av talan som är kriminaliserad, utan då rör det sig om allmänna straffrättsliga bestämmelser som gäller för alla som vistas i Sverige. I detta sammanhang kan dock noteras bestäm-

⁴⁴ Michael Bogdan, Svensk internationell privat- och processrätt, åttonde uppl., 2008, s. 239.

⁴⁵ Prop. 1973:129, s. 229.

⁴⁶ Se t.ex. AD 2001 nr 110.

⁴⁷ Se mål C-319/06, Europeiska kommissionen mot Storhertigdömet Luxemburg, REG 2008 I-04323, punkterna 49 och 50.

⁴⁸ Birgitta Nyström, EU och arbetsrätten, fjärde uppl., 2011, s. 120 med hänvisningar, och Axel Adlercreutz och Birgitta Nyström, Labour law in Sweden, 2010, s. 70.

melserna i 17 kap. 10 § brottsbalken om övergrepp i rättssak. Där stadgas bl.a. att den som med våld eller hot om våld angriper någon för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon från en sådan åtgärd, döms för övergrepp i rättssak till fängelse i högst fyra år. Om brottet är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

10.4.6 Utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag

Direktivets bestämmelser kan uppfattas på olika sätt. Ett alternativ är att tolka bestämmelserna så att det uppställs ett krav på att varje medlemsstat ska garantera att det i den nationella lagstiftningen finns ett skydd för de arbetstagare som är hemmahörande i den staten och som utstationeras till ett annat land. För svenskt vidkommande skulle det betyda att det måste finnas ett skydd för svenska arbetstagare som utstationeras till andra länder. Ett annat alternativ är att tolka bestämmelserna så att varje medlemsstat har att säkerställa ett skydd mot ogynnsam behandling för de arbetstagare som är utstationerade inom dess territorium. Utredningen har uppfattat bestämmelserna på det sistnämnda sättet. Detta är utgångspunkten för våra överväganden. Vi har också i våra överväganden och förslag hämtat ledning ur en modell om skydd mot repressalier som föreslagits av Utredningen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm.⁴⁹ De förslagen gäller för situationer där arbetstagare slår larm om allvarliga missförhållanden.

⁴⁹ SOU 2014:31.

10.4.7 Skydd mot repressalier

Förslag: En utstationerad arbetstagare ska vara skyddad mot repressalier från arbetsgivaren på grund av att arbetstagaren väcker talan vid svensk domstol om de arbets- och anställningsvillkor som han eller hon har rätt till enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare. Skyddet mot repressalier ska också gälla om en utstationerad arbetstagare väcker talan vid svensk domstol om sådana arbets- och anställningsvillkor i kollektivavtal som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket lagen om utstationering av arbetstagare. En bestämmelse med denna innebörd ska införas i lagen om utstationering av arbetstagare. Bestämmelsen ska dock inte gälla gentemot arbetsgivare som inte har sin hemvist i ett land inom EES eller Schweiz.

Skälen för utredningens förslag

Begreppet all ogynnsam behandling

Det finns inte i tillämpningsdirektivet någon närmare definition av vad som avses med begreppet ogynnsam behandling. Det framstår dock som naturligt att det som avses är att en utstationerad arbetstagare inte ska drabbas av negativ behandling från arbetsgivarens sida om han eller hon väljer att hävda sina rättigheter. I direktivet anges också att utstationerade arbetstagare som inleder rättsliga eller administrativa förfaranden ska skyddas mot all ogynnsam behandling från arbetsgivarens sida. Detta skulle kunna tolkas så att den negativa behandlingen kan vara av vilket slag som helst om den har samband med att arbetstagaren valt att rikta krav mot arbetsgivaren. Det skulle då kunna röra sig om allt från väldigt ingripande åtgärder som avskiljande från anställning till alla slags åtgärder av mindre ingripande slag. Artikel 11 rör försvar av rättigheter och underlättande av klagomål. En annan tolkning av begreppet ogynnsam behandling skulle därför kunna vara att den negativa behandlingen ska avse sådant agerande från arbetsgivarens sida som i regel kan antas påverka en arbetstagare att avstå från att ställa krav på arbetsgivaren. Det är inte all form av negativ behandling som kan antas ha den påverkan. Begreppet ogynnsam behandling skulle mot den bakgrunden kunna tolkas så att det ska handla om negativ be-

handling av viss nivå såsom t.ex. att arbetstagaren omedelbart skickas hem eller får löneavdrag. Bagatellartade handlingar eller åtgärder från arbetsgivarens sida som i och för sig skulle kunna uppfattas som negativ behandling skulle däremot inte omfattas. Utredningen anser att begreppet ogynnsam behandling bör tolkas på det sistnämnda sättet. Enligt utredningens mening är det all sådan negativ behandling från arbetsgivarens sida som skyddet mot ogynnsam behandling bör omfatta.

Behov av författningsreglering

En utstationerad arbetstagare som är organiserad och som inleder administrativa eller rättsliga förfaranden kan i vissa fall vara skyddad mot ogynnsam behandling från arbetsgivaren enligt 7 § utstationeringslagen. Detta under förutsättning att arbetsgivarens behandling kan betraktas som föreningsrättskränkning. Därutöver kan anställningsskyddslagens bestämmelser vara tillämpliga under återopande av att lagen, eller de delar som avser skydd mot osakliga avskiljanden från en anställning, utgör internationellt tvingande regler. Detta skulle kunna ge ett visst skydd i även andra fall än då det rör sig om föreningsrättskränkning. Till det kommer de svenska straffrättsliga bestämmelserna som ger ett skydd mot att bli utsatt för brott. Ett alternativ är därför att anse att dessa regelverk är tillräckliga för att åstadkomma det skydd som anges i direktivet.

Det skulle dock också kunna hävdas att svensk rätt inte uppfyller tillämpningsdirektivets krav. Det gäller exempelvis sådana fall där en utstationerad arbetstagare inte är medlem i någon arbetstagarorganisation eller då en organiserad arbetstagares agerande inte har samband med utövandet av föreningsrätten. Det är inte säkert att anställningsskyddslagen regler om skydd mot osakligt skiljande från anställningen överhuvudtaget kan tillämpas i utstationerings-situationer. Rättsläget synes i den delen vara oklar. Det kan dessutom sägas att även om anställningsskyddslagen vore tillämplig utgör dess bestämmelser inte något skydd mot mindre ingripande åtgärder från arbetsgivaren under pågående anställning. Den reglering som finns skulle därmed ändå kunna framstå som otillräcklig mot bakgrund av utredningens bedömning av vad som ligger i begreppet all ogynnsam behandling. Ett annat alternativ är därför att föreslå

författningsändringar för att uppfylla direktivets krav i denna del. Detta alternativ har förordats av majoriteten av utredningens referensgrupp. Utredningen instämmer i den bedömningen och anser att det finns behov av ny författningsreglering.

Det bör införas ett skydd mot repressalier

En ny svensk reglering om skydd för utstationerade arbetstagare mot ogynnsam behandling på det sätt som anges i direktivet skulle kunna utformas med ledning av diskrimineringsrätten. Ett alternativ skulle således kunna vara att införa ett diskrimineringsförbud. Enligt utredningens uppfattning är det dock tveksamt om det i fall av sådan ogynnsam behandling som nu avses skulle vara relevant att göra jämförelser med andra i jämförbara situationer. Detta talar emot ett diskrimineringsförbud. Ett annat alternativ skulle kunna vara att hämta ledning ur förbudet mot repressalier i 2 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567). Detta alternativ har förts fram i utredningens referensgrupp.

Enligt 2 kap. 18 § första stycket diskrimineringslagen får en arbetsgivare inte utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren anmält eller påtalat att arbetsgivaren handlat i strid mot diskrimineringslagen, medverkat i en utredning enligt lagen, eller avvisat eller fogat sig i arbetsgivarens trakasserier eller sexuella trakasserier. Repressalier enligt bestämmelsen kan ta sig många olika uttryck. Karakteristiskt för repressalier har ansetts vara att de har ett drag av bestraffningsåtgärder. Det kan vara fråga om såväl ett handlande som en underlåtenhet från arbetsgivarens sida som innebär ogynnsam behandling eller får ogynnsamma följder för arbetstagaren. Det kan röra sig om uppsägning, men också om att en utlovad förmån uteblir eller att arbetstagaren drabbas av andra nackdelar i sitt arbete eller får försämrade arbetsförhållanden eller arbetsvillkor. Exempel på repressalier är att arbetstagaren utsätts för orimlig arbetsbelastning eller för prestationskrav som inte är rimliga. Arbetstagaren kan fråntas arbetsuppgifter eller få för honom eller henne mycket okvalificerade arbetsuppgifter. Även att behandlas på ett hotfullt eller på ett allmänt kränkande sätt kan utgöra en repressalie. Repressalier kan ta sig många olika uttryck och det anses inte

möjligt att uttömmande ange exempel på alla de fall som omfattas av repressalieförbudet.⁵⁰

Utredningen förordar alternativet att det i lag införs ett repressalieförbud med ledning av den modell som finns i diskrimineringslagen. Ett sådant förbud bör föras in i utstationeringslagen. Det är också utredningens förslag. Enligt vår mening kan då vid tolkning av begreppet repressalie det diskrimineringsrättsliga förbudet mot repressalier tjäna som ledning. Då skulle enligt vår uppfattning all ogynnsam behandling i den mening som det kan förmodas att direktivet tar sikte på komma att omfattas. Som nämnts i det föregående bör dock inte helt bagatellartade handlingar från arbetsgivarens sida omfattas av förbudet utan repressalien ska vara av viss nivå. Var gränsen går är en fråga som överlämnas till rättstillämpningen. Enligt utredningen ska det dock som nämnts ovan röra sig om ett agerande från arbetsgivarens sida som i regel kan antas påverka en arbetstagare att avstå från att ställa krav på arbetsgivaren.

Orsakssamband

Enligt tillämpningsdirektivet ska den ogynnsamma behandlingen, såsom vi uppfattat det, ha ett adekvat orsakssamband med att den utstationerade arbetstagaren inleder administrativa eller rättsliga förfaranden enligt artikel 11.1. Enligt utredningens bedömning följer av artikel 11.1 att den utstationerade arbetstagaren ska kunna föra talan om villkor enligt den hårda kärnan även i det land där arbetstagaren är eller har varit utstationerad. Vi menar därför att det ska finnas ett adekvat orsakssamband mellan arbetsgivarens ogynnsamma behandling och att arbetstagaren väcker talan i Sverige på det sätt som avses i direktivet.

En fråga är då vilket orsakssamband som ska krävas. Enligt diskrimineringslagens diskrimineringsförbud i 2 kap. 18 § ska det finnas ett orsakssamband mellan repressalien och att arbetstagaren exempelvis har anmält eller påtalat att arbetsgivaren har handlat i strid med lagen. I bestämmelsen uttrycks detta på så sätt att en arbetsgivare inte får utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren handlat på sätt som nyss beskrivits.⁵¹ Utredningen

⁵⁰ Se bl.a. prop. 2007/08:95, s 304 ff. och 530 ff. samt SOU 2006:22, Del 2, s. 104 f.

⁵¹ SOU 2006:22, Del 2, s.105.

anser att ledning även i denna del bör kunna hämtas ur diskrimineringslagen. Repressalierna bör därför grunda sig på att den utstationerade arbetstagaren väcker en talan i Sverige om villkor enligt den hårda kärnan. Repressalien ska alltså vidtas på grund av arbetstagarens agerande. Villkoren kan i svensk rätt framgå av lag eller kollektivavtal. Detta borde därför kunna uttryckas så att en utstationerad arbetstagare ska vara skyddad mot repressalier från arbetsgivaren på grund av att arbetstagaren väcker talan om de arbets- och anställningsvillkor som han eller hon har rätt till enligt utstationeringslagen. Detsamma ska gälla om talan gäller sådana arbets- och anställningsvillkor i kollektivavtal som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket utstationeringslagen.

Undantag för arbetsgivare som inte har hemvist inom EES eller Schweiz

Utstationeringslagen gäller för alla utstationerande arbetsgivare. I avsnitt 10.7 föreslår utredningen dock att möjligheten enligt 21 § utstationeringslagen att väcka talan i Sverige mot en arbetsgivare som inte har sin hemvist inom EES eller Schweiz ska tas bort. De närmare skälen redovisas i det nämnda avsnittet. Tillämpningsdirektivet ger inga skyldigheter i förhållande till tredjelandsmedborgare. Eftersom de av utredningen föreslagna reglerna om repressalieförbud ska gälla när en utstationerad arbetstagare väcker talan i Sverige är ett alternativ att undanta arbetsgivare med hemvist utanför EES och Schweiz från reglerna om repressalieförbud. Nackdelen med det är att en stor grupp utstationerade arbetstagare blir utan skydd. Det kan dock inträffa att utstationerade arbetstagare mot en arbetsgivare med hemvist utanför EES och Schweiz ändå kan väcka talan i Sverige med stöd av t.ex. Bryssel I-förordningen. Ett alternativ skulle då vara att låta bestämmelserna vara tillämpliga i de fall då talan om rättigheter enligt utstationeringsreglerna verkligen har väckts i Sverige. För att reglerna ska vara förutsebara förordar vi det förstnämnda alternativet att undanta arbetsgivare med hemvist utanför EES och Schweiz.

10.4.8 Skadestånd som sanktion

Förslag: I lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska det införas en bestämmelse med den innebörden att en utstationerande arbetsgivare som bryter mot repressalieförbudet ska betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som har inträffat. Av lagen ska vidare framgå att om det är skäligt, kan skadeståndet sättas ned helt eller falla bort.

Skälen för utredningens förslag

I artikel 20 i tillämpningsdirektivet anges att medlemsstaterna ska föreskriva sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som har utfärdats med tillämpning av tillämpningsdirektivet. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

För att ett repressalieförbud ska vara effektivt bör det enligt utredningens uppfattning finnas sanktioner mot den utstationerande arbetsgivare som vidtar repressalier mot en utstationerad arbetstagare som väcker talan.

Överträdelser av repressalieförbudet skulle kunna medföra straffpåföljd. En sådan sanktion skulle kunna verka avskräckande. Straffsanktionen skulle dock inte i sig ge någon gottgörelse för den som utsatts för repressalien. En annan sanktion skulle kunna vara ogiltighet av en rättshandling, exempelvis en uppsägning. Det är dock möjligt att anställningsskyddslagens regler redan är tillämpliga på sätt som vi redogjort för tidigare. Ett ytterligare alternativ till sanktion skulle kunna vara skadestånd. Arbetstagaren skulle därigenom kompenseras för den skada repressalien inneburit. En skadeståndsanktion skulle också kunna innebära en avhållande effekt på arbetsgivare. Utredningen förordar skadestånd som sanktion.

Utredningen anser att skadestånd bör kunna utgå för den förlust som drabbar arbetstagaren på grund av en repressalie (ekonomiskt skadestånd) och den kränkning som repressalien innebär för arbetstagaren (allmänt skadestånd). Syftet med att arbetstagaren även ska ha rätt till allmänt skadestånd är att ge arbetstagaren möjlighet till ersättning utöver den förlust som uppstår och att avskräcka arbetsgivare från att vidta repressalier mot utstationerade arbetstagare som

hävdar sina rättigheter. Det allmänna skadeståndet bör beräknas efter de allmänna principer som Arbetsdomstolen tillämpar vid beräkning av skadestånd för den kränkning som ett lagbrott innebär. Arbetsdomstolens praxis vid tillämpningen av t.ex. 38 § andra stycket lagen om anställningsskydd bör kunna utgöra vägledning vid beräkningen. Vi anser också att skadeståndet bör kunna sättas ned eller helt falla bort om det är skäligt. En nedsättning av skadeståndet bör enligt utredningens mening kunna aktualiseras om arbetsgivaren återtar eller rättar den förbjudna åtgärden.

Utredningen anser att den nu föreslagna sanktionen är effektiv, proportionerlig och avskräckande i den mening som avses i artikel 20 i tillämpningsdirektivet. Syftet med bestämmelserna är att skydda de utstationerade arbetstagarna i enlighet med vad som anges i artikel 11.5. Förslaget till lagstiftning är ägnat att säkerställa att detta mål uppnås och det kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

Avslutningsvis kan noteras att det i artikel 20 anges att medlemsstaterna senast den 18 juni 2016 ska anmäla bestämmelser om sanktioner enligt direktivet till kommissionen.

10.4.9 Behörighet för svensk domstol

Förslag: Bestämmelserna i 21 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare om domstols behörighet ska vara tillämpliga även i mål om skadestånd på grund av att arbetsgivaren brutit mot bestämmelsen om repressalieförbud.

Skälen för utredningens förslag

Då repressalieförbudet utgör materiella bestämmelser som gäller vid utstationeringar i Sverige anser utredningen att talan om skadestånd för brott mot bestämmelserna bör kunna väckas i Sverige. Vi kan inte se att det finns hinder för en sådan reglering. Vi anser tvärtom att det finns stöd för det i artikel 11.1 i tillämpningsdirektivet. Där anges att för att se till att skyldigheterna enligt utstationeringsdirektivet och ”det här direktivet fullgörs”, ska medlemsstaterna säkerställa att det finns effektiva sätt för utstationerade arbets-

tagare att lämna in klagomål mot arbetsgivare direkt samt rätt att inleda rättsliga förfaranden även i den stat där arbetstagarna är eller har varit utstationerade. Med uttrycket "det här direktivet" utgår utredningen från att det är tillämpningsdirektivet som avses. Skyldigheten att inte utsätta utstationerade arbetstagare för ogynnsam behandling följer av artikel 11.5 i tillämpningsdirektivet. För att säkerställa att den skyldigheten fullgörs måste det därmed enligt direktivet vara möjligt att införa regler om behörighet för svensk domstol att pröva tvister då arbetstagare anser att de drabbats av förlust eller skada på grund av att tillämpliga bestämmelser inte följts. Det är i vart fall utredningens uppfattning.

Utredningen föreslår att svensk domstol ska vara behörig i mål om skadestånd i anledning av de föreslagna bestämmelserna om repressalieförbud. Utredningen föreslår också att målen bör handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Det är fråga om arbetsrättsliga förhållanden och vi kan inte se varför en annan ordning skulle gälla för den här typen av tvister än för tvister om repressalieförbud i 2 kap. 18 § diskrimineringslagen. Vi anser att våra förslag lämpligen genomförs så att bestämmelserna i 21 § utstationeringslagen om svensk domstols behörighet även görs tillämpliga vid en prövning av mål om skadestånd på grund av bestämmelserna om repressalieförbud. En tvist kan då tas upp i Arbetsdomstolen eller i tingsrätt beroende på vem som väcker talan. Om talan ska föras i tingsrätt får talan föras vid tingsrätten i den ort där arbetstagaren är eller har varit utstationerad.

Syftet med utredningens förslag om repressalieförbud är att det ska utgöra ett skydd för utstationerade arbetstagare som utför arbete i Sverige. En repressalie kan vidtas i Sverige och då kan utredningen inte se några problem för svensk domstol med tillämpningen av de förslagna bestämmelserna. Ett problem kan vara om en repressalie, som har samband med att talan har väckts vid svensk domstol, vidtas utomlands efter det att arbetstagaren har lämnat landet. Huruvida en svensk domstol då kan tillämpa de föreslagna bestämmelserna kan vålla problem. Frågan får dock enligt utredningens bedömning prövas av domstolarna vid rättstillämpningen.

10.4.10 En bevisregel efter diskrimineringslagens mönster

Förslag: I lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska det införas en bestämmelse med innebörden att om den som anser sig av arbetsgivaren ha blivit utsatt för repressalier som strider mot lagen visar omständigheter som ger anledning att anta att så är fallet, ska det ankomma på arbetsgivaren att visa att sådana repressalier inte har vidtagits.

Skälen för utredningens förslag

En fråga är vilken bevisregel som ska gälla om en utstationerad arbetstagare anser sig vara utsatt för repressalier på grund av att han eller hon har väckt talan om sina rättigheter.

I diskrimineringslagen finns en bevislättning för den som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier. Det förslag om repressalieförbud som utredningen nu lägger fram grundar sig på diskrimineringslagens repressalieförbud. Enligt utredningens uppfattning finns det därför starka skäl som talar för att en bevisregel också ska utformas efter diskrimineringslagens mönster.

Viss kritik har dock riktats mot den tekniska utformningen av diskrimineringslagens bevisregel. Regeringen har i det sammanhanget gjort bedömningen att bevisregeln är möjlig att tillämpa på ett ändamålsenligt sätt med avsedd bevislättning som resultat och att svårigheterna med regelns tekniska utformning synes vara mer teoretiska än praktiska.⁵² Vidare utsågs en särskild utredare av regeringen år 2014 för att föreslå hur arbetet mot diskriminering kan organiseras och effektiviseras. Utredaren ska då bl.a. analysera tillämpningen av diskrimineringslagens bevisregel och ta ställning till behovet av ändring av bestämmelsen.⁵³

Dessa omständigheter kan tala emot ett förslag om att grunda en bevisregel efter diskrimineringslagens mönster. De svårigheter som en utstationerad arbetstagare kan ha i bevishänseende får dock antas likna de svårigheter som kan finnas för någon som anser sig ha blivit utsatt för diskriminering. Utredningen anser därför att

⁵² Prop. 2007/08:95, s. 443 f.

⁵³ Dir. 2014:10.

bevisregeln ändå bör utformas mot bakgrund av diskrimineringslagen. Skulle den nu pågående översynen leda till ändringar får det övervägas om motsvarande ändringar bör göras även i fråga om skyddet mot repressalier för utstationerade arbetstagare.

Det bör mot denna bakgrund ankomma på den utstationerade arbetstagaren att visa omständigheter som ger anledning att anta att repressalier som strider mot utstationeringslagen har förekommit. Om arbetstagaren styrker sådana förhållanden föreligger en presumtion för att en repressalie vidtagits på grund av att arbetstagaren har väckt talan i domstol för att hävda sina rättigheter enligt utstationeringsreglerna.

Bevisregeln bör innebära en bevislättning för arbetstagaren när det gäller orsakssambandet mellan väckandet av talan och en av arbetsgivaren vidtagen åtgärd. Det får avgöras från fall till fall vilka de presumerade omständigheterna är. Däremot bör det åligga arbetstagaren att styrka att han eller hon har väckt talan och att den påstådda repressalien faktiskt har vidtagits.

Om arbetstagaren lyckas visa omständigheter som ger anledning att anta att arbetsgivarens repressalie grundar sig på väckandet av talan, bör det föreligga en presumtion som arbetsgivaren har att motbevisa. Arbetsgivaren kan motbevisa presumtionen genom att visa att åtgärden har vidtagits av helt andra orsaker än det att arbetstagaren vänt sig till domstol och att det därför saknas orsakssamband mellan väckandet av talan och åtgärden.

10.4.11 Preskription

Förslag: Av lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska framgå att vid talan i mål om skadestånd på grund av repressalier ska preskriptionsbestämmelserna i 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har berört frågan om preskription i avsnitt 10.3. Som framgår där skiljer sig de arbetsrättsliga preskriptionsreglerna från de allmänna preskriptionsbestämmelserna i preskriptionslagen. Det

gäller till exempel preskriptionstidens längd. I de flesta arbetsrättsliga författningar finns bestämmelser som hänvisar till anställningsskyddslagens eller medbestämmandelagens bestämmelser om preskription. Sådana hänvisningar finns exempelvis i diskrimineringslagen och föräldraledighetslagen som också gäller vid utstationeringar. Utredningen anser att en liknande modell bör tillämpas i fråga om de nu föreslagna bestämmelserna om skydd mot repressalier. Förslaget i den delen innehåller inte några regler om ogiltighet av uppsägning eller avskedande. Utredningen anser därför att det är tillräckligt hänvisa till medbestämmandelagens regler om preskription. Det är också utredningens förslag.

Preskriptionstiden bör starta vid tidpunkten för den repressalie som arbetstagaren avser att få prövad. Det kan finnas fall där arbetstagaren utsätts för flera ingripanden från arbetsgivaren under en viss tidsrymd. I vissa fall bör sådana ingripanden kunna ses som en enda större repressalieåtgärd. Preskriptionstiden bör då inte börja löpa förrän ingripandena har upphört.

10.4.12 Förslaget om skydd mot repressalier strider inte mot den fria rörligheten för tjänster eller utstationeringsdirektivet

I tillämpningsdirektivet anges att utstationerade arbetstagare som inleder rättsliga eller administrativa förfaranden i den mening som avses i direktivet ska skyddas mot all ogynnsam behandling från arbetsgivarens sida. Det förhållandet att direktivet kräver att det ska finnas ett skydd mot all ogynnsam behandling talar för att ett repressalieförbud på det sätt som utredningen föreslagit redan kan anses förenligt med EU-rätten. I direktivet anges dock inte närmare hur ett förbud mot all ogynnsam behandling ska se ut. Det talar för att medlemsstaterna fritt kan bestämma sina system så länge fördraget och de allmänna principerna i EU-rätten iakttas. Det i sin tur skulle betyda att utredningens förslag utöver tillämpningsdirektivets bestämmelser även måste prövas mot EU-rätten i övrigt. Mot den bakgrunden görs följande överväganden.

Av fördragets regler är det främst den fria rörligheten för tjänster i artikel 56 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) som är aktuell i det här sammanhanget. Det är i princip förbjudet att diskriminera utländska tjänsteställningshållare eller

annars inskränka friheten att tillhandahålla tjänster. Inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster kan enligt fast praxis från EU-domstolen vara tillåtna i den mån de grundas på tvingande skäl av allmänintresse. En förutsättning är att lagstiftningen i fråga är ägnad att säkerställa att de mål som eftersträvas med den uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det målet. Skyddet för arbetstagare anses utgöra ett tvingande allmänintresse.⁵⁴

För svenska arbetsgivare finns inte något sådant repressalieförbud som utredningen nu föreslår. Det som kan omfattas av repressalieförbudet kanske inte träffas av någon reglering som gäller för en svensk arbetsgivare. Ett skydd mot repressalier för utstationerade arbetstagare skulle därför kunna anses som diskriminerande mot utländska arbetsgivare. Det skulle vidare kunna betraktas som en inskränkning i den fria rörligheten för tjänster. Syftet med bestämmelserna är dock att skydda de utstationerade arbetstagarna, vilket måste anses utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse. Förslaget till lagstiftning är ägnat att säkerställa att detta mål uppnås och det kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet. De föreslagna bestämmelserna om skydd mot repressalier utgör därmed enligt utredningens uppfattning en tillåten inskränkning i den fria rörligheten.

Tillämpningsdirektivet ska enligt artikel 1 inte påverka tillämpningsområdet för utstationeringsdirektivet. I utstationeringsdirektivet finns bestämmelserna om den hårda kärnan av villkor och därtill hörande bestämmelser. Syftet med tillämpningsdirektivet är att fastställa en gemensam ram med en uppsättning lämpliga bestämmelser, åtgärder och kontrollmekanismer som syftar till att förbättra och öka enhetligheten i genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av utstationeringsdirektivet. Detta inkluderar även åtgärder för att förhindra att regler missbrukas eller kringgås. Artikel 11.5 i tillämpningsdirektivet om förbud mot ogynnsam behandling och utredningens förslag i anledning av den artikeln ligger i linje med tillämpningsdirektivets syfte. Vi kan inte se att de föreslagna bestämmelserna skulle påverka tillämpningsområdet för utstationeringsdirektivet. Sammanfattningsvis kan inte utredningen

⁵⁴ Se bl.a. de förenade målen C-369/96 och C-376/96 *Arblade m.fl.* REG 1999 I-08453, punkterna 34–36 och mål C 515/08, *Santos Palothea m.fl.*, REU 2010 I-09133, punkt 45.

se några hinder i utstationeringsdirektivet mot de föreslagna bestämmelserna.

10.4.13 De föreslagna bestämmelsernas förhållande till annan lagstiftning

När en utstationerad arbetstagare som är medlem i en svensk arbetstagarorganisation har väckt talan vid svensk domstol skulle en och samma repressalie kunna ge upphov till skadestånd både enligt förbudet mot föreningsrättskränkning i 7 § utstationeringslagen och enligt utredningens förslag om repressalieförbud. Den typen av konfliktsituationer mellan olika regelverk förekommer redan i dag inom arbetsrätten i Sverige. Det finns praxis från Arbetsdomstolen om hur situationerna kan lösas. När en arbetsgivare genom ett och samma agerande anses ha brutit mot t.ex. diskrimineringslagen och anställningsskyddslagen har Arbetsdomstolen funnit att det inte finns anledning att bestämma två skilda belopp som påföljd. I stället har Arbetsdomstolen valt att fastslå ett gemensamt belopp som ersättning för brott mot båda lagarna.⁵⁵ Vilka regler som ska prövas blir i praktiken också beroende av hur arbetstagaren har valt att föra sin talan. Tillämpningsfrågor rörande förhållandet mellan det föreslagna repressalieförbudet och andra regler får enligt utredningens uppfattning lösas utifrån samma principer som i dag gäller för förhållandet mellan olika arbetsrättsliga lagstiftningar.

10.4.14 Sammanfattande synpunkter

Det föreslagna repressalieförbudet skulle kunna uppfattas som överimplementering av artikel 11.5 i tillämpningsdirektivet. Denna synpunkt har framförts under utredningens gång. Huruvida förslaget är att betrakta som överimplementering är en fråga som har samband med hur direktivets bestämmelser ska uppfattas. Utredningen har uppfattat bestämmelserna på det sätt som redogjorts för i detta avsnitt och bedömer därför att förslaget är nödvändigt för att genomföra tillämpningsdirektivets bestämmelser. Utredningen har vidare svårt att se att det finns några alternativa förslag till ett genom-

⁵⁵ AD 2011 nr 37.

förande än att antingen anse att Sverige redan uppfyller direktivets krav och därmed inte genomföra några författningsändringar alls, eller att anse att det finns behov av nya regler om förbud mot ogynnsam behandling med någon form av sanktioner som påföljd.

10.5 Stöd i rättsliga och administrativa förfaranden

10.5.1 Uppdraget och direktivets bestämmelser

Artikel 11.3 i tillämpningsdirektivet föreskriver att medlemsstaterna ska se till att arbetstagarorganisationer och andra tredje parter – som enligt de kriterier som anges i nationell rätt har ett berättigat intresse av att säkerställa att tillämpningsdirektivet och utstationeringsdirektivet följs – på arbetstagarens eller arbetsgivarens vägnar, eller för att stödja denne, med dennes godkännande får delta i de rättsliga eller administrativa förfaranden som syftar till att genomföra tillämpningsdirektivet och utstationeringsdirektivet. Detsamma gäller om de rättsliga eller administrativa förfarandena syftar till att säkerställa efterlevnaden av skyldigheterna enligt de nämnda direktiven. Enligt artikel 11.4 ska artikel 11.3 tillämpas utan att det påverkar andra befogenheter och kollektiva rättigheter för arbetsmarknadens parter samt för företrädare för arbetstagare och arbetsgivare i enlighet med nationell rätt eller praxis. Av artikeln följer vidare att tillämpningen av artikel 11.3 inte heller ska påverka nationella bestämmelser som rör ombud och försvar vid domstol. Utredningen har i uppdrag att föreslå hur tillämpningsdirektivet ska genomföras. Vi anser därför att det ingår uppdraget att bedöma huruvida svensk rätt är förenlig med artikel 11.3 eller om det behövs författningsändringar.

10.5.2 Gällande rätt

Arbetsgivare eller arbetstagare som väcker talan i en arbetstvist i Sverige kan företräda sig själv eller ta hjälp av ett ombud. Detta gäller även utstationerande arbetsgivare och utstationerade arbetstagare. Generellt sett gäller att om någon med bindande verkan vill utföra rättshandlingar åt annan krävs fullmakt från den som rättshandlingen rör. Det är också i regel den vars rättsliga anspråk en

tvist rör som har rätt att vid domstol väcka och utföra talan. Vill exempelvis en arbetstagare väcka talan vid tingsrätt mot sin arbetsgivare krävs fullmakt för att någon annan ska få föra dennes talan. Detta gäller även i förhållande till en arbetstagarorganisation som arbetstagaren är medlem i.

En utstationerad arbetstagare kan få rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619) om lagens förutsättningar är uppfyllda. I den lagen regleras rättsligt bistånd i form av rättshjälp och rådgivning. Innebörden av att rättshjälp beviljas är att ett rättshjälpsbiträde förordnas för den enskilde och att staten betalar ersättningen till rättshjälpsbiträdet med undantag för den enskildes rättshjälpsavgift. En viktig inskränkning i rätten till rättshjälp är enligt 9 § rättshjälpslagen att rättshjälp inte får beviljas om den enskilde har en rättsskyddsförsäkring eller något annat liknande rättsskydd som omfattar angelägenheten. Med det avses sådan facklig rättshjälp som en medlem i en svensk arbetstagarorganisation kan ha rätt till. Rättshjälp enligt rättshjälpslagen får alltså inte beviljas i sådana fall.

I 4 kap. 5 § lagen om rättegången i arbetstvister finns vissa undantag när det gäller partsställningen i rättegången vid Arbetsdomstolen som första instans. I en tvist om kollektivavtal kan organisation, som slutit avtalet, väcka och utföra talan vid Arbetsdomstolen för den som är eller har varit medlem i organisationen. Det kan då röra sig om lön eller andra förmåner enligt kollektivavtal. Om anspråket grundar sig på lag eller personligt avtal kan en organisation också ha talerätt. I mål där talan ska väckas i Arbetsdomstolen som första instans har en organisation av arbetstagare eller arbetsgivare alltså talerätt för medlem. En organisation kan därmed utan fullmakt föra talan för en medlems rättsställning. I det fallet är det alltså organisationen som är part.⁵⁶ I förarbetena har avsteget när det gäller kollektivavtalstvister motiverats med att man därigenom velat förhindra att enskilda medlemmar genom medgivanden eller bristfälliga utföranden av sin talan skulle föranleda ett felaktigt domslut med faktiskt prejudicerande verkan för de avtalslutande parterna. Detta då medlemmarna inte på samma sätt som organisationerna som slutit kollektivavtalet kan ha kännedom om de förutsättningar under vilka avtalet tillkommit.⁵⁷ Reglerna om instansordningen i arbets-

⁵⁶ Ronnie Eklund m.fl. Facklig arbetsrätt, fjärde uppl., 1997, s. 87.

⁵⁷ Prop. 1974:77 s. 172.

tvister och definitionen av kollektivavtalstvist har beskrivits ovan under avsnittet 10.2.5.

Om en organisation inte vill väcka talan med stöd av 4 kap. 5 § kan en medlem själv väcka talan vid tingsrätt enligt 2 kap. 2 § samma lag. Då gäller sedvanliga regler om fullmakt.

Genom 21 § utstationeringslagen är lagen om rättegången i arbetstvister också tillämplig för tvister om de arbets- och anställningsvillkor som anges i 5 § utstationeringslagen. Utredningen har i avsnitt 10.2.13 lämnat förslag om vad som bör gälla vid tvister om sådana villkor i kollektivavtal som utgör den hårda kärnan för arbetstagare som inte är medlem i avtalsslutande organisation.

10.5.3 Inget behov av författningsändringar

Bedömning: Bestämmelserna i artikel 11.3 i tillämpningsdirektivet föranleder inga författningsändringar.

Skälen för utredningens överväganden

Utredningen uppfattar föreskrifterna i artikel 11.3 så att de handlar om möjligheten för utstationerande arbetsgivare och utstationerade arbetstagare att få rättsligt stöd vid rättsliga förfaranden i Sverige. Artikel 11.3 handlar enligt vår mening också om möjligheten för arbetstagarorganisationer, och andra tredje parter som avses i artikeln, att på annans vägnar delta i rättsliga och administrativa förfaranden. Utredningen bedömer därmed att den inte tar sikte på sådana organisationers möjlighet att för egen räkning väcka talan om t.ex. kollektivavtalsbrott. Artikel 11.3 är inte formulerad på det sättet.

Utredningen kan inte se att gällande svenska bestämmelser skulle stå i strid mot tillämpningsdirektivets bestämmelser. Utstationerade arbetstagare har möjlighet anlita ombud om de vill väcka talan i Sverige. Möjligheten att anlita ombud står också till buds för utstationerande arbetsgivare. Organisationer på både arbetsgivar- och arbetstagar sidan har rätt att delta och stödja sina medlemmar. Det finns heller inget i EU-rätten eller i svensk lagstiftning som skulle hindra att de stödjer arbetstagare eller arbetsgivare som inte är medlemmar. Det som skulle kunna diskuteras är det som i

direktivet anges om att organisationerna med den enskildes godkännande ska kunna delta i förfaranden. Det skulle kunna tolkas som ett krav på att organisationer bara ska få delta i ett rättsligt förfarande om medlemmen har lämnat sitt godkännande. Detta är i så fall inte i överensstämmelse med vad som enligt lag gäller vid rättegången i Arbetsdomstolen som första instans. Ett alternativ skulle då kunna vara att i 21 § utstationeringslagen införa någon form av undantag från tillämpningen av 4 kap. 5 § lagen om rättegången i arbetstvister. Vi förordar dock inte ett sådant alternativ. I utredningens referensgrupp har det framförts att det i aktuella organisationers stadgar anges att de ska agera i sina medlemmars intresse, vilket i praktiken betyder att om en arbetsgivare eller arbetstagare inte vill gå vidare med ett krav kommer i regel inte heller organisationen att göra det åt medlemmen. Dessutom framgår av artikel 11.4 att bestämmelserna i artikel 11.3 inte ska tillämpas så att de påverkar andra befogenheter och kollektiva rättigheter för arbetsmarknadens parter samt för företrädare för arbetstagare och arbetsgivare i enlighet med nationell rätt eller praxis. Till det kommer att det i skäl 14 har erinrats om att det i FEUF tydligt anges att skillnaderna i de nationella arbetsmarknadsmodellerna samt arbetsmarknadens parter självständighet ska erkännas. Utredningen kan mot den här bakgrunden inte se varför det skulle vara motiverat att göra några justeringar i utstationeringslagen. Vår bedömning är därför att artikel 11.3 inte föranleder några författningsändringar.

10.6 Efterhandsutbetalningar

10.6.1 Uppdraget och direktivets bestämmelser

Enligt artikel 11.6 första stycket i tillämpningsdirektivet ska medlemsstaterna se till att arbetsgivaren för den utstationerade arbetstagaren är ansvarig för alla berättigade förmåner som följer av avtalsförhållandet mellan arbetsgivaren och den utstationerade arbetstagaren.

Enligt artikel 11.6 andra stycket ska medlemsstaterna särskilt se till att det finns lämpliga förfaranden för att säkerställa att de utstationerade arbetstagarna kan ta emot följande.

- a) Eventuella inestående nettolöner som skulle ha utbetalats i enlighet med de tillämpliga arbets- och anställningsvillkoren i artikel 3 i utstationeringsdirektivet.
- b) Eventuella efterhandsutbetalningar eller återbetalningar av skatter eller socialförsäkringsavgifter, som felaktigt dragits av från deras löner.
- c) En återbetalning av överdrivna kostnader i förhållande till netto-lönen eller logins kvalitet, som innehållits eller dragits av från lönen för logi som tillhandahållits av arbetsgivaren.
- d) I förekommande fall, inbetalningar från arbetsgivaren till gemensamma fonder eller arbetsmarknadsinstitut som felaktigt dragits av från deras löner.

Bestämmelserna i denna del ska också tillämpas då de utstationerade arbetstagarna har återvänt från den medlemsstat dit utstationeringen skedde.

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur tillämpningsdirektivet ska genomföras. Vi anser därför att det ingår i uppdraget att bedöma huruvida svensk rätt är förenlig med artikel 11.6 eller om det behövs författningsändringar.

10.6.2 Gällande rätt

I avsnitt 10.2 har redogjorts för gällande rätt när det gäller utstationerade arbetstagares möjligheter att i Sverige göra gällande villkor enligt den hårda kärnan mot sin arbetsgivare. Utredningen återkommer också till rättsläget i avsnittet nedan om överväganden i samband med att det beskrivs hur utredningen uppfattar artikeln.

10.6.3 Inget behov av författningsändringar

Bedömning: Bestämmelserna i artikel 11.6 i tillämpningsdirektivet föranleder inga författningsändringar.

Skälen för utredningens överväganden

Utredningen utgår från att artikel 11.6 första stycket enbart rör sådana förmåner som den utstationerade arbetstagaren har rätt till enligt utstationeringsdirektivet, dvs. den hårda kärnan. Med begreppet ansvarig uppfattar utredningen att det är arbetsgivaren som kraven ska kunna riktas emot, vilket i sista hand ska kunna göras i domstol antingen i utstationeringslandet eller i någon annan stat vars domstolar har behörighet. Denna bestämmelse tangerar då det som rör artiklarna 11.1–11.4 och som beskrivits i avsnitten 10.2., 10.3 och 10.5. I de avsnitten har också redogjorts för 5, 7 och 21 §§ utstationeringslagen.

Eventuella domar meddelade i Sverige ska enligt Bryssel I-förordningen erkännas och förklaras verkställbara i andra medlemsstater på sätt som framgår av kapitel III i förordningen.

De svenska reglerna uppfyller redan i största delar direktivets krav. I avsnitt 10.2.13 och 10.2.14 har lämnats förslag i syfte att åtgärda sådana brister som utredningen anser finns. Gällande reglering sammantaget med förslagen i betänkandet gör enligt utredningens mening att direktivets krav får anses uppfyllda. Några författningsändringar med hänsyn till artikel 11.6 första stycket bedöms därför inte vara nödvändiga.

När det sedan gäller andra stycket i artikel 11.6 görs följande överväganden. Utredningen utgår från att bestämmelserna rör arbetstagare som har utstationerats till Sverige. Mot detta ställningstagande skulle kunna invändas att innehållet i artikel 11.6 sista stycket talar för en annan tolkning. Av det följer att bestämmelserna i 11.6 också ska tillämpas då de utstationerade arbetstagarna har återvänt från den medlemsstat dit utstationeringen skedde. Utredningen har uppfattat bestämmelserna i den delen så att det ska vara möjligt för en arbetstagare som har varit utstationerad i ett annat land att kunna delta i de förfaranden i det andra landet som artikeln tar sikte på även efter det att utstationeringen avslutats.

Bestämmelserna kan tolkas på olika sätt. Vid en strikt tolkning av ordalydelsen skulle bestämmelserna kunna tolkas så att de handlar om att ta emot de i direktivet beskrivna medlen. Vid en sådan tolkning ska det vid det laget då bestämmelserna blir aktuella att tillämpa stå klart att arbetstagaren har rätt till medlen.

Bestämmelserna i artiklarna 11. 6 a, 11.6 c och 11.6 d rör, som utredningen ser det, förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Frågan om hur och vart betalning ska ske är en fråga som arbetsgivare och arbetstagare kan reglera sinsemellan. Några hinder för utstationerade arbetstagare att öppna bankkonton i Sverige och här ta emot medel finns inte. Denna bedömning gäller även för artikel 11 6 b, om den ska tolkas så att det är arbetsgivaren själv som felaktigt har dragit av lönen utan att beloppet har betalats till någon myndighet.

Bestämmelserna i artikel 11 6 b skulle även kunna tolkas så att det rör återbetalning av skatter och avgifter som har betalats in till Skatteverket. Om man förutsätter att arbetsgivaren har betalat skatt och socialavgifter i Sverige är det Skatteverket som har att göra en återbetalning om det är överskott på skattekontot. Frågor om sådana återbetalningar regleras i 64 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) och 14 kap. skatteförfarandeförordningen (2011:1261). I 64 kap. 2 § skatteförfarandelagen anges att om en avstämning av skattekontot visar att det finns ett överskott på kontot, ska beloppet betalas tillbaka antingen efter begäran eller automatiskt. Återbetalning ska enligt 14 kap. 5 § skatteförfarandeförordningen göras skyndsamt. I 14 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen finns närmare bestämmelser om hur återbetalningarna ska göras. Enligt uppgift från Skatteverket finns det rutiner för återbetalningar till personer som inte är bosatta i Sverige.

Om direktivet ska tolkas strikt enligt sin ordalydelse kan inte utredningen mot den bakgrund som nu beskrivits se några hinder i svensk rätt mot möjligheter att ta emot aktuella återbetalningar och efterhandsutbetalningar. Några skäl för författningsändringar finns då inte.

Bestämmelserna i artikel 11.6 andra stycket skulle också kunna tolkas så att medlemsstaterna ska se till att det finns system som gör att utstationerade arbetstagare ska kunna ta emot felaktigt gjorda avdrag som arbetsgivaren har gjort. Det gäller då inte bara det faktiska mottagandet av medlen utan skulle också innebära möjligheten att väcka talan och få en exekutionstitel på att man har rätt till medlen.

Direktivet innehåller inga materiella bestämmelser om vad som är felaktiga avdrag. Till det kommer att tillämpningsdirektivet inte ska påverka tillämpningsområdet för utstationeringsdirektivet och

begreppet minimilön. I den svenska arbetsmarknadsmodellen regleras inte heller i lag vad som utgör minimilön. Det är därför svårt att mot bakgrund av artikeln ta ställning till om det behövs författningsändringar.

I skäl 35 i direktivet anges dock att för att se till att utstationerade arbetstagare får korrekt lön bör eventuella ersättningar som hör ihop med utstationeringen, förutsatt att de kan anses utgöra en del av minimilönen, dras av endast om detta är möjligt enligt nationell rätt, kollektivavtal eller praxis i värdmedlemsstaten. I Sverige regleras arbetsgivares rätt till avdrag på arbetstagares lönefordran för att kvitta en motfordran i lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt. Detta skulle kunna tala för att det bör införas en bestämmelse i utstationeringslagen som hänvisar till lagen om arbetsgivares kvittningsrätt. Utredningen är dock tveksam till en sådan lösning eftersom det i artikel 11.6 andra stycket inte finns några materiella bestämmelser om vad som ska gälla eller några bestämmelser om lagval. En sådan åtgärd skulle därför kunna leda till ett felaktigt genomförande av direktivet.

För att säkerställa att direktivet blir genomfört på ett korrekt sätt skulle ett annat alternativ kunna vara att i författning införa en bestämmelse med innebörden arbetsgivaren inte från den lön som arbetstagaren har rätt till får göra avdrag som strider mot lag eller avtal. Utredningen förordar dock inte ett sådant alternativ. Det bör anses gälla ändå.

Direktivet talar om att medlemsstaterna ska se till att det finns lämpliga förfaranden. Ett alternativ är att se möjligheten att väcka talan om lön vid domstol som ett lämpligt förfarande om man anser att arbetsgivaren gjort felaktiga avdrag och man inte har fått den lön man är berättigad till enligt utstationeringsreglerna. Ser man det på det sättet anser utredningen att svensk rätt uppfyller direktivets krav. Detta av samma skäl som anförts beträffande artikel 11.6 första stycket ovan. Det finns, som utredningen ser det, inget som hindrar att en arbetsgivare i en lönetvist med en utstationerad arbetstagare gör invändningar om att denne har rätt att göra vissa avdrag. Hur frågan i en sådan situation löses av domstol är något som överlämnas till rättstillämpningen, men frågan om avdragen borde i alla fall kunna bli prövad.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att artikel 11.6 inte ska föranleda några författningsändringar.

10.7 Ändringar i utstationeringslagen med anledning av en ny Bryssel I-förordning

10.7.1 Uppdraget

Utstationeringslagen gäller för alla utstationerande arbetsgivare, alltså även sådana som inte har hemvist inom EES eller Schweiz. Enligt 21 § utstationeringslagen kan därmed också en utstationerad arbetstagare väcka talan mot dennes arbetsgivare vid domstol i Sverige även om arbetsgivaren har hemvist utanför EES eller Schweiz.

I slutet av år 2012 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (2012 års Bryssel I-förordning). Förordningen började tillämpas den 10 januari 2015. I utredningens uppdrag anges särskilt att vi ska analysera hur utstationeringslagens regler om domstols behörighet förhåller sig till andra EU-rättsakter. Vi har uppfattat att den rättsakt vi har att utföra vår analys mot är den nya Bryssel I-förordningen.

10.7.2 Bakgrund och gällande rätt

I utstationeringsdirektivet regleras rätten till vissa arbets- och anställningsvillkor för arbetstagare som är eller har varit utstationerade i en annan medlemsstat. Av artikel 6 i direktivet följer att en arbetstagare som vill göra gällande rätten till dessa villkor ska kunna väcka en talan i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är eller har varit utstationerad. Enligt direktivet ska detta dock inte hindra att arbetstagaren i stället väcker talan i en annan stat i enlighet med internationella konventioner om rättslig behörighet. Hit räknas de unionsrättsliga och internationella instrument om domstols behörighet samt erkännande och verkställighet som gäller i EU, Island, Norge och Schweiz.

Frågor om vilken medlemsstats domstol som är behörig att pröva en tvist reglerades tidigare i rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (2000 års Bryssel I-förordning). Behörighetsreglerna i 2000 års Bryssel I-förordning var med undantag för vissa exklusiva fora och fora som följer

av avtal om domstols behörighet (s.k. prorogationsavtal) endast tillämpliga när svaranden hade sin hemvist i EU.

Ett till 2000 års Bryssel I-förordning parallellt instrument är konventionen den 20 november 2007 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (2007 års Luganokonvention). Denna konvention har i stort sett samma innehåll som 2000 års Bryssel I-förordning, men gäller mellan EU, Island, Norge och Schweiz. Konventionen gäller fortfarande.

När svaranden har sin hemvist i tredjeland tillämpas i stället nationella behörighetsregler⁵⁸. För svensk del innebär det att prövningen – vid avsaknad av en särskild svensk reglering – sker med utgångspunkt i en analogisk tillämpning av 10 kap. rättegångsbalken. Behörighetsbestämmelsen i 2 kap. 2 § tredje stycket lagen om rättegången i arbetstvister har inte ansetts kunna grunda domsrätt.

Eftersom det enligt utstationeringsdirektivet krävs att en talan kan väckas i den medlemsstat där arbetstagaren är eller har varit utstationerad, infördes i 21 § utstationeringslagen en till Bryssel- och Luganoreglerna alternativ behörighetsregel. Regeln innebär att en talan får föras vid tingsrätten i ort där arbetstagaren är eller har varit utstationerad. Den gäller – till skillnad från direktivet – även vid utstationeringar här i landet från tredjeland. Denna överimplementering motiverades med att rättsläget i utstationeringssituationer klagjordes i förhållande till den analogiska tillämpning av rättegångsbalkens regler som sker i andra anställningssituationer.⁵⁹

Som nämndes inledningsvis antogs 2012 års Bryssel I-förordning i slutet av år 2012. Den kommer att tillämpas när en talan väcks efter den 10 januari 2015 i domstol. En nyhet i förordningen är att vissa av förordningens behörighetsbestämmelser är tillämpliga även när arbetsgivaren inte har hemvist i EU. Detta gäller om tvisten rör anställningsavtal. I artikel 21.2 anges nämligen att talan mot en arbetsgivare som inte har hemvist i en medlemsstat får väckas i en domstol i en medlemsstat i enlighet med artikel 21.1 b i förordningen. Av den artikeln följer att talan mot en arbetsgivare får väckas i en medlemsstat vid domstolen i den ort där eller varifrån arbetstagaren vanligtvis utför eller utförde sitt arbete. Om arbets-

⁵⁸ Se skäl 9 till 2000 års Bryssel I-förordning.

⁵⁹ Prop. 1998/99:90 s. 33 f.

tagaren inte vanligtvis utför eller utförde sitt arbete i ett och samma land får talan väckas vid domstolen i den ort där det affärsställe vid vilken arbetstagaren anställd är eller var beläget. Det är alltså möjligt för en arbetstagare att väcka en talan med stöd av förordningen i vissa arbetstvister, trots att arbetsgivaren inte har hemvist i EU. Denna utvidgning av förordningens behörighetsregler syftar till att stärka skyddet för typiskt sett svagare parter i ett rättsförhållande. I skäl 14 föreskrivs att för att skydda arbetstagarnas intressen bör förordningens behörighetsbestämmelser tillämpas oavsett var svarenden har sin hemvist.

10.7.3 Möjlighet att väcka talan enligt utstationeringslagen tas bort

Förslag: Möjligheten enligt 21 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare att väcka talan i Sverige mot en arbetsgivare som inte har sin hemvist i ett land inom EES eller Schweiz ska tas bort.

Skälen för utredningens förslag

Genom 2012 års Bryssel I-förordning har behörighetsreglerna utvidgats på det sättet att de inte bara omfattar tvister om anställningsavtal där en talan väcks av en arbetstagare mot en arbetsgivare med hemvist i EU. Det omfattar även sådana tvister där en talan väcks mot en arbetsgivare med hemvist i tredjeland. Bryssel I-förordningens behörighetsreglering anses i princip vara uttömmande.⁶⁰ Enligt artikel 67 i 2012 års Bryssel I-förordning ska förordningen inte påverka tillämpningen av de bestämmelser som, på särskilda områden, reglerar domstols behörighet eller erkännande eller verkställighet av domar och som finns i unionsrättsakter eller i nationell lagstiftning som harmoniserats för att genomföra sådana rättsakter. I artikel 6 i utstationeringsdirektivet finns kompletterande regler om domstols behörighet inom direktivets tillämpningsområde som

⁶⁰ Lennart Pålsson, Bryssel I-förordningen jämte Bryssel- och Luganokonventionerna, 2008, s. 95.

i viss utsträckning avviker från Bryssel I-förordningen. Sådana regler återfinns också i artikel 11.1 i tillämpningsdirektivet. Dessa bestämmelser har således företräde. De båda direktiven omfattar dock inte arbetsgivare med hemvist utanför EU, EES och Schweiz. En konsekvens av utvidgningen är att det måste övervägas om de svenska nationella behörighetsregler som inte överensstämmer med förordningen och som inte följer av utstationeringsdirektivet kan upprätthållas.

Det kan uppstå en situation där en arbetstagare har varit utstationerad till en ort i Sverige och svensk domstol därmed anses vara behörig enligt utstationeringslagen utan att situationen omfattas av 2012 års Bryssel I-förordning eller utstationeringsdirektivet.

En nackdel med att begränsa behörighetsregeln i utstationeringslagen till att gälla endast arbetsgivare med hemvist i EU, EES eller Schweiz är att lagen i övrigt ger rättigheter i förhållande till arbetsgivare från tredjeland. Dessa rättigheter kommer alltså inte att kunna göras gällande i svensk domstol när inte 2012 års Bryssel I-förordning är tillämplig. Det kan vidare invändas att syftet med utvidgningen av behörighetsreglerna i 2012 års Bryssel I-förordning varit att skydda arbetstagares intressen och inte att de nya reglerna ska ha en begränsande verkan på lagstiftning som syftar till att skydda arbetstagare. I avsaknad av något undantag i 2012 års Bryssel I-förordning från den allmänna principen att förordningens behörighetsregler är uttömmande och då utstationeringsdirektivet endast omfattar arbetsgivare med hemvist i EU, EES eller Schweiz får övervägande skäl ändå anses tala för att det inte är möjligt att upprätthålla den svenska ordningen. Mot den bakgrunden bör utstationerades möjligheter att väcka talan i Sverige ges en utformning som svarar mot utstationeringsdirektivet.

Utredningen förslår därmed att möjligheten enligt 21 § utstationeringslagen att väcka talan i Sverige mot en arbetsgivare som inte har hemvist inom EES eller Schweiz ska tas bort.

10.8 Konsekvenser

Utredningen lämnar i detta kapitel förslag som innebär att det i lag ges en möjlighet för utstationerade arbetstagare att under vissa villkor åberopa arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal

som har slutits mellan dennes arbetsgivare och en svensk arbetstagarorganisation även om arbetstagaren inte är medlem i den avtalslutande arbetstagarorganisationen. Utredningen föreslår också en möjlighet att väcka en sådan talan vid svensk domstol. Det lämnas vidare förslag om vilka preskriptionsbestämmelser som ska tillämpas vid dessa tvister.

Utredningen föreslår därutöver att det ska införas ett repressalieförbud innebärande att en utstationerad arbetstagarare ska vara skyddad mot repressalier från arbetsgivaren på grund av att arbetstagaren väcker talan vid svensk domstol. Talan ska avse de arbets- och anställningsvillkor som arbetstagaren har rätt till enligt utstationeringslagen eller enligt sådana villkor i kollektivavtal som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket utstationeringslagen. Enligt vårt förslag kan arbetsgivaren drabbas av skadeståndspåföljd vid brott mot bestämmelserna. Utredningen föreslår också en möjlighet att väcka en sådan talan vid svensk domstol. I anslutning till det föreslås regler om preskription och bevisbörderegler.

De nu nämnda förslagen bedöms som nödvändiga för att genomföra tillämpningsdirektivets bestämmelser i denna del. Om förslaget inte genomförs finns risk för att Sverige inte anses uppfylla direktivets krav. Om Sverige inte bedöms ha genomfört direktivet kan Sverige drabbas av ekonomiska sanktioner.

Förslagen medför ett incitament för utstationerade arbetstagarare att se till att han eller hon får del av villkor som följer av ett gällande kollektivavtal. Därigenom tillkommer en mekanism för övervakning och kontroll av att de skyldigheter en arbetsgivare har på grund av utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet efterlevs i praktiken.

Förslagen kan innebära att fler utländska företag drabbas av krav och rättegångar vid domstol. Den föreslagna regleringen syftar dock till att skapa bättre konkurrensförhållanden på den svenska arbetsmarknaden då det skapas fler sätt att kontrollera att skyldigheterna enligt utstationeringsreglerna följs. Detta gynnar i längden företagen. Små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags borde i vart fall inte påverkas negativt av förslaget.

Förslagen kan leda till fler tvister vid tingsrätter och i Arbetsdomstolen. Det är dock svårt att avgöra i vilken omfattning det i så fall kan komma att ske. Det får dock antas att en sådan eventuell

ökning av antalet tvister kan hanteras inom domstolarnas nuvarande anslag.

Förslagen medför inte några krav eller förväntningar på kommuner eller landsting och förväntas inte leda till några konsekvenser för kommuner eller landsting.

Förslagen förväntas inte leda till några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning i olika delar av landet, offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen föreslår slutligen att möjlighet enligt 21 § utstationeringslagen att väcka talan i Sverige mot en arbetsgivare som inte har sin hemvist inom EES eller Schweiz ska tas bort. I konsekvens med det föreslår vi också att våra förslag om svensk domsrätt och repressalieförbud inte ska gälla avseende nu berörda arbetsgivare. Skälet för det är att den nuvarande bestämmelsen i 21 § utstationeringslagen kan bedömas som oförenlig med Bryssel I-förordningen. Våra förslag är alltså motiverade ur EU-rättslig synpunkt. Det kan dock betyda att en talan mot en sådan arbetsgivare i vissa situationer inte kan väckas vid svensk domstol. Det kan i sig utgöra ett försämrat skydd för de utstationerade arbetstagare som berörs.

11 Gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter – kapitel VI

11.1 Uppdraget

Tillämpningsdirektivet innehåller i artikel 13–19 bestämmelser om ett gemensamt instrument om gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska och 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. Utredningen har fått i uppdrag att analysera vilka bestämmelser som behövs för att genomföra tillämpningsdirektivets bestämmelser om gränsöverskridande verkställighet av administrativa sanktionsavgifter, och utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utgångspunkten bör enligt direktiven vara att Kronofogdemyndigheten ska vara behörig myndighet när informationssystemet för den inre marknaden (IMI) används på detta område.

11.2 Indrivningssamarbete inom EU på andra områden

Inom EU finns ett antal rättsakter och instrument som reglerar erkännande och verkställighet av exekutionstitlar och ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna för indrivning av olika slags fordringar.

På det offentlighetsrättsliga och straffrättsliga området finns ett antal rättsakter som reglerar gränsöverskridande bistånd med indrivning, nämligen

- rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder (indrivningsdirektivet) jämte en av kommissionen beslutad genomförandeförordning om närmare föreskrifter i ämnet,
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (Text av betydelse för EES och Schweiz), där avdelning IV kapitel III reglerar motsvarande i fråga om socialavgifter och återkrav av felaktigt utbetalda förmåner inom ramen för de sociala trygghetssystemen (tillämpningsförordningen på det sociala trygghetsområdet),
- rådets rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff (bötesrambeslutet), och
- rådets rambeslut 2006/783/RIF av den 6 oktober 2006 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande.

På det civilrättsliga området finns ett antal rättsakter som reglerar bl.a. erkännande och verkställighet av avgöranden som har meddelats i en annan medlemsstat. Dessa är främst

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (2012 års Bryssel I-förordning),
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 805/2004 av den 21 april 2004 om införande av en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar, och
- rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet.

11.3 Behovet av gränsöverskridande indrivningssamarbete i samband med utstationering

Vid utstationering kan det bli aktuellt för värdstaterna att ta ut avgifter av ett företag som har utstationerat en arbetstagare och inte följer regelverket i värdstaten. Om företaget inte betalar en sådan avgift frivilligt kommer värdstaten ofta att tvingas vända sig till den stat där det utstationerande företaget (tjänsteleverantören) finns, eftersom det inte finns tillgångar i värdstaten som kan tas i anspråk för indrivning av avgiften. I avsaknad av regler om gränsöverskridande verkställighet kan emellertid inte heller den andra staten vidta några tvångsåtgärder för att driva in avgiften.

Medlemsstaterna har frihet att för de överträdelser som det kan bli fråga om vid utstationering välja mellan att ha sanktioner av straffrättslig natur och sanktioner av administrativ natur. Exempel finns i medlemsstaterna på båda dessa slag av sanktioner och även på att bådadera förekommer i en och samma medlemsstat. Om sanktionerna är av straffrättslig natur torde de omfattas av det ovan nämnda bötesrambeslutet, vilket också har varit utgångspunkten för regleringen i kapitel VI.

Om sanktionerna däremot är av administrativ natur har det hittills inte funnits något regelverk för gränsöverskridande verkställighet inom EU som de omfattas av. Indrivningsdirektivet är visserligen tillämpligt på sanktionsavgifter, men bara sådana som hör till skatteområdet, dvs. utgör sanktioner för någon underlåtenhet i fråga om skatt, t.ex. underlåtenhet att lämna deklaration i rätt tid. Det är mot den nu angivna bakgrunden som det i tillämpningsdirektivet har tagits in bestämmelser om bl.a. sådan gränsöverskridande verkställighet, kapitel VI.

11.4 Allmänna utgångspunkter för genomförandet av kapitel VI

Förslag: Sådant bistånd som avses i kapitlet ska regleras i en ny särskild lag om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter (genomförandelagen).

Skälen för utredningens förslag

Allmänt om behovet av genomförandebestämmelser

Det finns i dag inte några bestämmelser i svensk rätt om gränsöverskridande verkställighet av administrativa avgifter. För att genomföra kapitel VI i tillämpningsdirektivet måste därför sådana bestämmelser införas, och de måste täcka såväl den situationen att en behörig myndighet i en annan medlemsstat begär bistånd i Sverige som den situationen att Kronofogdemyndigheten begär bistånd i en annan medlemsstat.

Till största delen rör det sig om en reglering som kräver formen av lag. Vissa av bestämmelserna i kapitlet riktar sig emellertid bara till de tillämpande myndigheterna i medlemsstaterna och kan genomföras genom reglering i förordningsform. Det gäller t.ex. bestämmelser om underrättelser mellan myndigheterna i de berörda medlemsstaterna.

Se beträffande kraven i allmänhet på genomförande av direktiv även avsnitt 2.3.

Var ska genomförandebestämmelserna placeras?

Utredningen behöver ta ställning till om bestämmelserna ska tas in i någon eller några befintliga författningar, och i så fall vilka, eller i en särskild lag om sådant bistånd som avses i kapitel VI.

Kommissionens ursprungliga förslag hade hämtat inspiration främst från bestämmelserna i indrivningsdirektivet 2010/24/EU och tillämpningsförordningen på det sociala trygghetsområdet 987/2009. Indrivningsbestämmelserna i den senare är i stort sett identiska med det tidigare indrivningsdirektivet på skatteområdet, rådets direktiv 2008/55/EG. En lösning är därför att utvidga tillämpningsområdet för den lag genom vilken indrivningsdirektivet har genomförts¹ och göra de tillägg och andra justeringar i denna som krävs på grund av bestämmelserna i kapitel VI.

Jämfört med de nu nämnda rättsakterna var kommissionens förslag till kapitel VI kraftigt ”nedbantat”, något som man från kom-

¹ Lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen.

missionens sida motiverade med att man velat värna balansen mellan de olika delarna av tillämpningsdirektivet. Under behandlingen i rådet efterlyste emellertid flera medlemsstater ytterligare bestämmelser som man ansåg nödvändiga för att regleringen skulle bli tillräckligt tydlig för såväl tillämpande myndigheter som berörda enskilda. Detta ledde till en viss utbyggnad av kapitlet med bestämmelser som i varierande utsträckning påminner om de nyss nämnda rättsakterna.

Samtidigt fanns det andra medlemsstater som ville att man skulle ta in vissa bestämmelser som liknade regleringen på det straffrättsliga området, och då närmast bötesrambeslutet. Även detta ledde till en viss utbyggnad av kapitlet.

Slutresultatet blev att kapitel VI i tillämpningsdirektivet kom att skilja sig rätt så mycket från indrivningsdirektivet och tillämpningsförfordningen på det sociala trygghetsområdet. Att föra in den reglering som behövs för att genomföra kapitel VI i den befintliga genomförandelagen på skatteområdet skulle därför kräva att denna kompletteras med åtskilliga särbestämmelser rörande de administrativa sanktionsavgifterna. Samtidigt är många av bestämmelserna i den befintliga lagen specifika för skatteområdet och skulle behöva uteslutas från tillämpning i fråga om de administrativa sanktionsavgifterna. Sammantaget skulle denna lösning riskera att göra den befintliga lagen svåröverskådlig.

I tillämpningsdirektivet är det bara bestämmelserna i kapitel VI och i viss mindre utsträckning bestämmelserna om administrativt samarbete i artiklarna 6 och 7 som kommer att tillämpas av Kronofogdemyndigheten, och det är endast Kronofogdemyndigheten som kommer att tillämpa dessa bestämmelser. Det finns därför knappast något att vinna genom att placera de bestämmelser som behövs för att genomföra kapitel VI i exempelvis utstationeringslagen. En sådan lösning skulle bara göra det onödigt svårt för Kronofogdemyndighetens personal att hitta bestämmelserna och samtidigt tynga utstationeringslagen.

Det som nu har sagts talar enligt utredningens mening för att placera de bestämmelser som behövs för genomförandet av kapitel VI i en egen lag och en till denna anslutande förordning. En nackdel med den lösningen kan naturligtvis sägas vara att den behöriga myndigheten, dvs. Kronofogdemyndigheten, får olika författningar att tillämpa beroende på vilket slags fordringar biståndet med indrivning avser. Detta är dock bara en fråga om den formella upp-

delningen, eftersom det, som redan påpekats, under alla förhållanden kommer att gälla delvis olika regler i sak beroende på vilket slags fordringar det rör sig om. Något avgörande skäl mot att ta in bestämmelserna i en särskild lag kan detta därför inte anses vara.

Vid en samlad bedömning talar det mesta för att placera den reglering som krävs för genomförande av kapitel VI i en särskild lag, i det följande kallad genomförandelagen.

11.5 Närmare om förslaget till genomförande av kapitel VI

11.5.1 Artikel 13, Tillämpningsområde

Förslag: Genomförandelagen ska gälla ömsesidigt bistånd för indrivning och delgivning m.m. av administrativa avgifter, inbegripet avgifter, tilläggsavgifter och viten, för bristande efterlevnad av bestämmelser om utstationering.

Bedömning: Det behövs inte någon reglering i svensk lag för att genomföra artikel 13.1.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

I artikel 13 anges tillämpningsområdet för kapitel VI dels i positiva termer i artikel 13.2 första stycket, dels i negativa termer, dvs. genom att ange vilka fordringar kapitlet inte tillämpas på, artikel 13.2 andra stycket. Det är viktigt att vid genomförandet beskriva tillämpningsområdet så exakt som möjligt. Utredningen bedömer att i den nya genomförandelagen bör tillämpningsområdet bestämmas i såväl positiva som negativa termer enligt samma teknik som i indrivningsdirektivet och genomförandelagen till det direktivet. Med användning av den tekniken, med hänvisningar som i båda fallen görs till olika EU-rättsakter, torde lagens tillämpningsområde vara så klart angivet som överhuvudtaget är möjligt på EU-nivå. Innehållet i artikel 13.2 bör därför i sin helhet tas in i den inledande bestämmelsen i den föreslagna genomförandelagen.

Vad gäller vilka svenska fordringar som omfattas av direktivet och av den nya genomförandelagen kan följande nämnas. I det stora

flertalet fall torde de avgifter som är avsedda att omfattas också kallas just sanktionsavgifter i de författningar där de regleras, och det torde då normalt inte råda någon tvekan om att de omfattas. Av 1 kap. 2 § lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen framgår att den lagen är tillämplig på böter, företagsbot, rättegångskostnader (i mål där böter eller företagsbot har bestämts) och avgift till brottsofferfonden. Dessa fordringar har alltså bedömts omfattas av bötesrambeslutet och omfattas därmed inte av tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet. I det lagstiftningsärendet berördes också frågan om viten. Slutsatsen av det som då togs upp torde vara att viten som döms ut i en situation som har anknytning till utstationering kan ses som en sanktion som omfattas av tillämpningsdirektivet och därmed av genomförandelagen.² På motsvarande sätt som i fråga om bötesrambeslutet får det också anses klart att eventuella anspråk som en enskild kan ha i anslutning till ett ärende om sanktionsavgift inte omfattas. I den mån det förekommer sådana anspråk är de i Sverige av civilrättslig natur och ska erkännas och verkställas i enlighet med bestämmelserna i Bryssel I-förordningen.

Artikel 13.1 hänvisar till de allmänna principerna om ömsesidigt bistånd och ömsesidigt erkännande. Dessa principer kommer också till uttryck genom de mera operativt utformade bestämmelserna. Artikel 13.1 kan inte sägas ha något egentligt sakinhåll därutöver. Principerna omnämns även i skäl 43, vilket troligen hade varit tillräckligt³. Utredningens bedömning är därför att det inte behövs någon reglering i svensk lag för att genomföra artikel 13.1.

11.5.2 Artikel 14, Utseende av behöriga myndigheter

Förslag: I genomförandelagen ska anges att Kronofogdemyndigheten är behörig myndighet.

Bedömning: Det behövs i övrigt inte någon reglering i svensk lag för att genomföra artikel 14.

² Prop. 2008/09:218 s. 32 f. och 130 f.

³ I bötesrambeslutet återfinns en liknande formulering bland skälen, och bara där.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

I artikel 14 föreskrivs att varje medlemsstat genom IMI ska informera kommissionen om vilken eller vilka myndigheter som enligt nationell rätt har behörighet med avseende på kapitel VI. Medlemsstaterna får, om deras förvaltningsstruktur så kräver, utse en eller flera centrala myndigheter med ansvar för administrativt överlämnande och mottagande av begäranden och för bistånd till andra relevanta myndigheter. Artikeln föreskriver alltså vad som snarast kan beskrivas som ett faktiskt handlande av medlemsstaterna, vid ett enda tillfälle, och inte ett regelverk för tillämpningen. När det är dags att börja följa direktivet kommer Sverige att ha fullgjort den skyldighet som föreskrivs i artikel 14 och denna skyldighet föranleder inte i sig någon reglering i svensk lag.

Det måste däremot klargöras i genomförandelagen vilken myndighet som är behörig myndighet vid bistånd enligt lagen. Utgångspunkten enligt utredningens direktiv är som redan nämnts att Kronofogdemyndigheten ska vara behörig myndighet. Eftersom det under alla förhållanden kommer att vara Kronofogdemyndigheten som svarar för de faktiska verkställighetsåtgärderna i Sverige i ett inkommande ärende är detta den lösning som bäst tillgodoser intresset av en snabb och smidig handläggning med minsta möjliga resursåtgång. Vad gäller utgående ärenden skulle man kunna tänka sig någon annan myndighet som behörig vid tillämpningen av direktivet, t.ex. den myndighet som har fastställt en administrativ sanktionsavgift. Det finns emellertid åtminstone två skäl som talar emot en sådan lösning.

För det första skulle det kunna innebära att behörigheten blev uppdelad på flera myndigheter, vilket skulle göra det svårare att upprätthålla en tillräckligt hög kompetens och sannolikt leda till en långsammare handläggning av ärendena.

För det andra är det enligt direktivet ett krav att avgiften inte har kunnat drivas in eller att beslutet om den inte har kunnat delges i den medlemsstat där avgiften har fastställts. Först då är det möjligt att begära bistånd med indrivning respektive delgivning i en annan medlemsstat. När det gäller avgifter som har fastställts i Sverige måste det alltså först konstateras att de inte kan drivas in här (se vidare om detta krav i följande avsnitt). Att göra den utred-

ning som krävs för detta är naturligen en uppgift för Kronofogdemyndigheten.

Sammanfattningsvis anser utredningen att Kronofogdemyndigheten bör vara behörig myndighet i såväl inkommande som utgående ärenden avseende det samarbete som föreskrivs i kapitel VI i tillämpningsdirektivet.

11.5.3 Artikel 15, Allmänna principer – ömsesidigt bistånd och erkännande

Förslag: Sakinnehållet i artikel 15 om ömsesidigt bistånd för att driva in och delge beslut om administrativa avgifter ska i sin helhet tas in i genomförandelagen.

För att göra regleringen så lättillgänglig som möjligt ska bestämmelserna delas upp i två paragrafer – en som riktar sig till Kronofogdemyndigheten som anmodad myndighet (inkommande ärenden) och en som riktar sig till Kronofogdemyndigheten som sökande myndighet (utgående ärenden). I lagen ska det vidare tas in bestämmelser om skyldighet att på begäran lämna information för indrivnings- och delgivningsändamål.

Skälen för utredningens förslag

Allmänt

I artikel 15 finns de centrala bestämmelserna om vad som åligger myndigheterna i medlemsstaterna med avseende på kapitel VI. Det är genom dessa bestämmelser som de allmänna principerna (jfr vad som har sagts i den föregående beträffande artikel 13.1) kommer till operativt uttryck och det är därför nödvändigt att de genomförs på ett tydligt sätt i svensk rätt. Med hänsyn till de konsekvenser regleringen får för enskilda står det också klart att denna måste ske i form av lag.

I artikel 15.1 föreskrivs att den anmodade myndigheten, på den sökande myndighetens begäran, ska

- driva in administrativa sanktionsavgifter som behöriga myndigheter har påfört i enlighet med lagstiftning och förfaranden i den sökande medlemsstaten eller som administrativa eller rättsliga organ, och/eller arbetsdomstolar i förekommande fall, har bekräftat och som inte längre kan överklagas, och
- delge ett beslut om sådana sanktionsavgifter.

Den anmodade⁴ myndigheten ska dessutom delge eventuella andra handlingar som är relevanta med avseende på indrivningen av sådana sanktionsavgifter, inbegripet en dom eller ett slutligt beslut, vilket kan ta formen av en bestyrkt kopia, som utgör rättslig grund och exekutionstitel för begäran om indrivning.

I artikel 15.2 föreskrivs att den sökande myndigheten ska säkerställa att begäran om indrivning av en administrativ sanktionsavgift eller delgivning av ett beslut om en sådan sanktionsavgift görs i överensstämmelse med gällande lagar, författningar och administrativ praxis i den medlemsstaten. En sådan begäran ska endast göras om den sökande myndigheten är förhindrad att genomföra indrivning eller delgivning i enlighet med sina lagar, författningar och administrativa praxis.

Den sökande myndigheten får inte göra någon begäran om indrivning av en administrativ sanktionsavgift eller delgivning av ett beslut om en sådan sanktionsavgift i de fall då sanktionsavgiften, liksom de bakomliggande fordringarna eller de instrument som används för verkställighet i den sökande medlemsstaten, är föremål för bestridande eller överklagande i denna medlemsstat.

Enligt artikel 15.3 ska den behöriga myndighet som anmodats att driva in administrativa sanktionsavgifter eller att delge ett beslut om en sådan sanktionsavgift godta begäran utan krav på några vidare formaliteter och genast vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa den, såvida den anmodade myndigheten inte beslutar att åberopa någon av de vägransgrunder som anges i artikel 17.4.

I artikel 15.4 första stycket föreskrivs att när administrativa sanktionsavgifter drivs in eller ett beslut om sådana sanktionsavgifter delges ska den anmodade myndigheten agera i enlighet med gällan-

⁴ En felaktighet finns i den svenska översättningen av artikel 15.1 andra stycket i tillämpningsdirektivet. Där anges ”sökande” där det korrekta återgivandet ska vara ”anmodade”. Jämför med den engelska versionen där det står ”requested”.

de lagar, författningar och administrativ praxis i den anmodade medlemsstaten som är tillämpliga på samma, eller i brist på detta, liknande, överträdelser eller beslut.

Enligt artikel 15.4 andra stycket ska delgivning av ett beslut om administrativa sanktionsavgifter av den anmodade myndigheten och begäran om indrivning, i enlighet med gällande lagar, författningar och administrativ praxis i den anmodade medlemsstaten, anses ha samma verkan som om den hade gjorts av den sökande medlemsstaten.

Som nu har framgått är artikel 15 komplex såtillvida att den innehåller såväl bestämmelser som riktar sig till den anmodade myndigheten (artikel 15.1, 15.3 och 15.4 första stycket) som bestämmelser som riktar sig till den sökande myndigheten (artikel 15.2). Bestämmelsen i artikel 15.4 andra stycket riktar sig inte direkt till någon viss av de berörda myndigheterna men har betydelse närmast för förfarandet i den sökande myndighetens medlemsstat. Dessutom innehåller artikel 15 bestämmelser som rör såväl bistånd med delgivning av handlingar som bistånd med indrivning. Se även nedan beträffande lämnande av information.

För läsbarhetens skull bör man enligt utredningens mening dela upp artikelns innehåll på flera paragrafer i genomförandelagen. En sådan uppdelning skulle kunna göras efter flera olika linjer, exempelvis utifrån

- vilken myndighet en viss bestämmelse riktar sig till,
- om bestämmelsen rör delgivning eller indrivning, eller
- utifrån båda dessa kriterier.

Utredningen har stannat för att uppdelningen bör göras utifrån vilken myndighet en viss bestämmelse riktar sig till. Det innebär att det som föreskrivs om anmodad myndighet i artikel 15.1, 15.3 och 15.4 första stycket förs till en paragraf och det som föreskrivs om sökande myndighet i artikel 15.2 till en annan paragraf. Till den senare kan lämpligen också det som föreskrivs i artikel 15.4 andra stycket föras.

Hinder mot indrivning i den sökande medlemsstaten

I artikel 15.2 föreskrivs alltså att begäran om bistånd ska göras endast om den sökande myndigheten är förhindrad att genomföra indrivning eller delgivning i enlighet med sina lagar, författningar och administrativa praxis. Såvitt gäller indrivning finns i andra rättsakter och instrument ofta en regel som är mjukare utformad. Det bästa exemplet på detta är indrivningsdirektivet. Där föreskrivs i artikel 11 ett krav på den sökande myndigheten att först tillämpa de lämpliga förfaranden som man har till sitt förfogande i den egna medlemsstaten, såvida det inte

- är uppenbart att dessa inte skulle leda till full betalning, och det samtidigt är känt att den berörda personen har tillgångar i den anmodade medlemsstaten, eller
- sådana förfaranden i den sökande medlemsstaten skulle medföra orimliga svårigheter.

I utstationeringssituationerna torde det visserligen ofta stå helt klart från början att det inte finns några möjligheter att driva in fordringen i den sökande medlemsstaten, eftersom tjänsteleverantören inte vare sig är etablerad eller av något annat skäl har tillgångar där. För att inte möjligheterna att använda sig av kapitel VI i ska bli alltför begränsade torde det emellertid vara nödvändigt att tolka bestämmelsen i artikel 15.2 på ett något mjukare sätt än vad ordalydelsen antyder. Det är inte möjligt att kräva av den sökande myndigheten att den ska lägga fram "full bevisning" om att det är alldeles omöjligt att driva in fordringen i dess medlemsstat. Det bör vara tillräckligt att myndigheten intygar att den har gjort rimliga ansträngningar i det syftet.

Tillvägagångssättet vid indrivning

Av bestämmelsen i artikel 15.4 första stycket följer att indrivning ska ske på samma sätt som i fråga om samma eller ett liknande slags fordringar som har fastställts i den anmodade medlemsstaten. För Sveriges del innebär detta att de bestämmelser som gäller för indrivning i s.k. allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten blir tillämpliga. Detta föranleder ett tillägg i 1 kap. 2 § utsökningsförordningen

(1981:981), som innehåller en uppräkningslag som vid indrivning handläggs som allmänna mål, trots att de inte omfattas av den allmänna bestämmelsen i 1 kap. 6 § utsökningsbalken om vilka mål som är allmänna mål. I upplysnings syfte bör det i genomförandelagen tas in en hänvisning till lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter, som är de lagar som innehåller särskilda bestämmelser om indrivning som bara är tillämpliga i allmänna mål. Det bör också klargöras att det utländska beslutet utgör exekutionstitel vid indrivning i Sverige, vilket kan ske genom att det föreskrivs att verkställighet enligt utsökningsbalken får äga rum vid indrivningen.⁵

Det har i tillämpningen rått viss tveksamhet om huruvida lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter (avräkningslagen) är tillämplig när motfordringen är en utländsk fordran som drivs in i Sverige med stöd av en internationell överenskommelse, harmoniserad nationell lagstiftning (t.ex. nordiska verkställighetslagen) eller en EU-rättsakt, t.ex. indrivningsdirektivet. I förarbetena till avräkningslagen uttalas bl.a. att det för tillämpning av lagen på utländska fordringar torde krävas att den aktuella handräkningsöverenskommelsen kan anses inrymma en hänvisning till bestämmelserna om avräkning.⁶ Det är emellertid att märka att dessa uttalanden gjordes före tillkomsten av lagen (1990:314) om ömsesidig handräkning i skatteärenden. Där föreskrivs i 5 § att handräkning, om inte annat följer av 10 §, ska genomföras i enlighet med vad som gäller för den svenska skatt som är närmast jämförlig med den utländska skatt som handräckningen avser. Den bestämmelsen torde, låt vara att förarbetena inte går in på detta, innebära att bestämmelserna om avräkning är tillämpliga om den utländska fordringen kan anses motsvara något av de svenska fordringslag som omfattas av dessa. Detta synsätt vinner också stöd av att det i 10 § samma lag har föreskrivits undantag från huvudregeln i 5 § i fråga om preskription, medan något sådant undantag inte har föreskrivits i fråga om avräkning.⁷

⁵ Jfr 14 § lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen.

⁶ Prop. 1984/85:108 s. 45 ff. och 72 ff.

⁷ Se prop. 1989/90:14 s. 104.

Regleringen i tillämpningsdirektivet, liksom motsvarande i indrivningsdirektivet, får förstås på det sättet att en medlemsstat är skyldig att tillämpa avräkning för en annan medlemsstats fordringar i den utsträckning som den gör det för sina egna fordringar.

Tillvägagångssättet vid delgivning

I genomförandelagen bör tas in en bestämmelse om att delgivning på begäran av en annan medlemsstat sker enligt delgivningslagen (2010:1932).⁸ I 16 § delgivningslagen föreskrivs att vanlig delgivning sker genom att handlingen som ska delges skickas eller lämnas till delgivningsmottagaren. I 17 § föreskrivs bl.a. att endast myndighet vid vanlig delgivning får skicka handlingen på elektronisk väg. I 18 § föreskrivs att vanlig delgivning har skett när den eller de som är delgivningsmottagare har tagit emot handlingen. Om en postförsändelse har hämtats av bud, ska handlingen anses ha kommit delgivningsmottagaren till handa när försändelsen hämtats av budet. Det får även utan uttrycklig föreskrift om detta anses klart att delgivning genom en annan medlemsstats myndigheter inte påverkar delgivning genom den egna medlemsstatens myndigheter. Den giltiga delgivning som har ägt rum först blir avgörande för exempelvis beräkning av tid för överklagande, om denna är knuten till delgivningen.

Informationsutbyte

I kommissionens ursprungliga förslag fanns i kapitel VI också bestämmelser om skyldighet att på begäran lämna information som kan vara av betydelse för indrivningen. Dessa togs bort vid behandlingen i rådet, och i stället togs det in en passus i artikel 6.2, under rubriken Ömsesidigt bistånd – allmänna principer, som klargör att det informationsutbyte som avses där även inbegriper information om en eventuell indrivning av administrativa sanktionsavgifter eller delgivning av ett beslut om att påföra sådana sanktionsavgifter som avses i kapitel VI.

⁸ Jfr 10 § lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen.

Typiskt sett handlar det i dessa fall om information om var en gäldenär är bosatt eller har sin verksamhet, om och i så fall var det finns tillgångar som kan tas i anspråk för indrivning av en fordran eller var personen kan nås för delgivning. Eftersom det här rör sig om information som får betydelse i Kronofogdemyndighetens verksamhet bör det i genomförandelagen också tas in en bestämmelse om lämnande av information.

I artikel 6 och 7 finns vidare ett antal allmänna bestämmelser om det administrativa samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter och organ. Dessa får anses gälla även för Kronofogdemyndighetens medverkan i samarbetet, men de tar till största delen sikte på andra situationer än de som har att göra med informationsutbyte för indrivningsändamål, indrivning och delgivning på indrivningsstadiet. Det gäller t.ex. den tidsfrist som föreskrivs i artikel 6.6 a. En bestämmelse om den längre tidsfrist som föreskrivs i artikel 6.6 b bör enligt utredningens mening kunna tas in i en förordning. Även förbudet i artikel 6.9 mot att ta ut avgifter får anses gälla för Kronofogdemyndigheten. Några avgifter tas inte ut av Kronofogdemyndigheten i samband med informationsutbyte på andra områden, och det torde inte behövas någon reglering i svensk lagstiftning för att genomföra artikel 6.9 såvitt gäller Kronofogdemyndighetens medverkan i förfarandet.

I genomförandelagen bör det vidare tas in en bestämmelse om Kronofogdemyndighetens möjlighet att på motsvarande sätt begära information av den behöriga myndigheten i en annan medlemsstat.

Utredningens bedömning är att det i övrigt inte behövs några bestämmelser i svensk lagstiftning för att genomföra bestämmelserna i artikel 6 och 7 såvitt gäller Kronofogdemyndighetens medverkan.

11.5.4 Artikel 16, Begäran om indrivning eller delgivning

Förslag: Bestämmelserna i artikel 16 om vad en begäran om indrivning ska innehålla och formen för begäran ska genomföras genom reglering i förordningsform.

Skälen för utredningens förslag

I artikel 16 finns detaljerade bestämmelser om begäran om indrivning eller delgivning, bl.a. om det närmare innehållet i en sådan begäran och underrättelse om vidtagna åtgärder.

De uppgifter som ska finnas i eller bifogas en begäran är bl.a. uppgifter för identifiering av gäldenären eller adressaten, en sammanfattning av fakta och omständigheter kring överträdelsen, dess art samt de relevanta tillämpliga bestämmelserna, exekutionstiteln för indrivning i den sökande medlemsstaten och övriga relevanta upplysningar eller handlingar, även rättsliga dokument, som gäller den bakomliggande fordran och de administrativa sanktionsavgifterna, kontaktuppgifter för den behöriga myndighet som ansvarar för fastställandet av sanktionsavgifterna samt, om det rör sig om ett annat organ, för det behöriga organ som kan lämna ytterligare upplysningar om sanktionsavgifterna eller möjligheterna att bestrida ett betalningskrav eller ett beslut om betalningskrav.

Vid begäran om delgivning av ett beslut ska begäran också innehålla uppgift om ändamålet med och tidsfristen för delgivningen. Vid en begäran om indrivning ska anges det datum då domen eller beslutet har blivit verkställbart eller slutligt, en beskrivning av sanktionsavgifternas art och storlek, eventuella datum av relevans för verkställigheten samt en bekräftelse från den sökande myndigheten om att sanktionsavgiften inte längre kan överklagas, samt den bakomliggande fordran som begäran gäller och dess olika delar.

I artikel 16.3 föreskrivs att den anmodade myndigheten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att underrätta tjänsteleverantören om begäran om indrivning eller om beslutet om administrativa sanktionsavgifter samt relevanta handlingar, när så krävs, i enlighet med sin nationella rätt eller praxis, så snart som möjligt och senast en månad efter mottagandet av begäran. Den anmodade myndigheten ska vidare så snart som möjligt underrätta den sökande myndigheten om vilka indrivnings- och delgivningsåtgärder som vidtagits med anledning av begäran och särskilt om datumet för delgivningen till adressaten. Om en begäran avslås ska den anmodade myndigheten underrätta den sökande myndigheten om grunden för detta.

Bestämmelserna riktar sig enbart till de behöriga myndigheterna. Utredningen anser att de genomförandebestämmelser som krävs bör tas in i en ny förordning.

11.5.5 Artikel 17, Vägransgrunder

Förslag: I genomförandelagen ska införas bestämmelser om vägransgrunder, dvs. när Kronofogdemyndigheten inte ska vara skyldig att verkställa en begäran om indrivning eller delgivning.

Skälen för utredningens förslag

I artikel 17 föreskrivs inledningsvis att de anmodade myndigheterna inte ska vara skyldiga att verkställa en begäran om indrivning eller delgivning om begäran är ofullständig eller uppenbarligen inte motsvarar det bakomliggande beslutet. Dessutom får de anmodade myndigheterna vägra att verkställa en begäran om indrivning om

- det uppenbart framgår av den anmodade myndighetens utredningar att de kostnader eller resurser som beräknas krävas för att driva in sanktionsavgifterna inte står i proportion till det belopp som ska drivas in eller indrivningen skulle ge upphov till betydande svårigheter,
- de sammanlagda sanktionsavgifterna understiger 350 euro eller motsvarande belopp, eller
- grundläggande rättigheter och friheter för svarande samt rättsprinciper som gäller för dem, som anges i den anmodade medlemsstatens författning, inte respekterats.

Bestämmelsen om vad som gäller om en begäran om bistånd är ofullständig etc. torde i praktiken komma att tillämpas på det sättet att den anmodade myndigheten förelägger den sökande myndigheten att komplettera eller korrigera begäran, och först om detta inte görs inom viss tid vägrar verkställa den. Detta framstår som det mest rationella, bl.a. med tanke på att ett avslag inte hindrar den sökande myndigheten från att återkomma med en ny begäran i samma sak. Det är också på detta sätt som förfarandet är utformat

enligt många andra rättsakter och instrument. Enligt utredningens mening kan det lämpligen föreskrivas i förordningsform att Kronofogdemyndigheten ska ge en sökande myndighet i en annan medlemsstat möjlighet att komplettera eller korrigera begäran innan denna avslås.

Bestämmelsen om den situationen att resursåtgången för indrivning inte står i proportion till fordringsbeloppet kan tyckas ligga väl i linje med hur vi i Sverige ser på indrivning av det allmännas fordringar, med viss reservation vad gäller böter.

Beloppsgränsen 350 euro överensstämmer med vad som gäller på det sociala trygghetsområdet enligt ett beslut av Administrativa kommissionen. På skatteområdet är beloppsgränsen 1 500 euro och i bötesrambeslutet 70 euro.

Den avslutande bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter har inte någon direkt motsvarighet i andra rättsakter eller instrument på indrivningsområdet. I dessa finns i stället vanligen en hänvisning till ”allmänna hänsyn” eller någon annan översättning av den franska termen *ordre public*.

Bestämmelserna i artikel 17 riktar sig formellt till den anmodade myndigheten och är fakultativa. De ger således en möjlighet, men inte skyldighet, för den anmodade myndigheten att vägra bistånd. Det skulle mot den bakgrunden möjligen kunna sägas att de inte behöver återspeglas i genomförandebestämmelser i form av lag. Mot detta kan emellertid anföras att bestämmelserna, utan att i egentlig mening grunda någon rätt för enskilda att under vissa förutsättningar slippa utsättas för indrivning eller delgivning, trots allt är av stor betydelse för enskilda som berörs av förfarandet. Detta gäller särskilt bestämmelsen i andra stycket c. Av den anledningen, och för att regleringen i genomförandelagen ska bli så sammanhängande som möjligt, anser utredningen att alla de i artikel 17 angivna vägansgrunderna bör tas in i genomförandelagen.

11.5.6 Artikel 18, Uppskjutande av förfarandet

Förslag: I genomförandelagen ska det föras in bestämmelser om vad som gäller om en administrativ sanktionsavgift bestrids eller överklagas. En bestämmelse om skyldighet för den sökande myndigheten att underrätta den anmodade myndigheten om eventuella bestridanden eller överklaganden som föreskrivs i artikel 18.1 tredje stycket ska tas in i en förordning.

I förordningsform ska också föreskrivas att om en berörd part gör gällande att preskription har inträtt eller på annat sätt bestrider sanktionsavgiften, de bakomliggande fordringarna eller den handling som ligger till grund för verkställighet, ska Kronofogdemyndigheten upplysa den parten om att talan ska väckas vid behörig instans i den andra medlemsstaten och i enlighet med dess lagstiftning.

Skälen för utredningens förslag

I artikel 18.1 första stycket föreskrivs att det gränsöverskridande förfarandet för verkställighet ska skjutas upp om de administrativa sanktionsavgifterna eller den bakomliggande fordran bestrids eller överklagas. Detta avviker från vad som gäller vid indrivning av svenska offentligrättsliga fordringar, där det i stor utsträckning i stället är så att verkställigheten kan fortgå utan hinder av överklagande såvida det inte beslutas om anstånd eller inhibition. Det är oklart hur denna bestämmelse förhåller sig till kravet enligt artikel 15.1 på att fordringen inte längre ska kunna överklagas. Förklaringen till denna som det kan tyckas motsägelsefulla reglering torde ligga i att det långt fram under rådets behandling av förslaget rådde delade meningar om innebörden av den formulering som nu finns i artikel 15.1 första stycket a. Under behandlingen prövades flera olika formuleringar, bl.a. formuleringar som kunde uppfattas på det sättet att det var tillräckligt för att bistånd skulle lämnas att kravet inte faktiskt var bestritt eller överklagat när bistånd begärdes. Genom den utformning som bestämmelsen slutligen fick får tveksamheten om innebörden anses ha undanröjts och bestämmelsen i artikel 18.1

första stycket skulle strängt taget ha kunnat tas bort, åtminstone såvitt gäller bistånd med indrivning.⁹

Man kan också diskutera vad som avses med att ett delgivningsförfarande ska uppskjutas om avgifterna eller den bakomliggande fordran bestrids eller överklagas. Detta får ses mot bakgrund av att det man primärt torde ha haft i åtanke är att biståndet med delgivning ska avse själva beslutet om sanktionsavgift och att delgivningen av detta utgör inledningen av indrivningsförfarandet. I så fall är det följdriktigt att delgivningsförfarandet ska skjutas upp, eftersom beslutet inte kommer att kunna ligga till grund för indrivning.¹⁰

För att det inte ska råda någon tvekan om att direktivet har genomförts på ett korrekt sätt i svensk rätt bör dock oberoende av de nu påpekade oklarheterna en bestämmelse om uppskjutande av förfarandet tas in i genomförandelagen.

I kompletterande bestämmelser till EU:s underhållsförordning används uttryckssättet ”uppskov med verkställighet”, se 10 § lagen (2011:603) med kompletterande bestämmelser till EU:s underhållsförordning och 2007 års Haagkonvention om underhållsskyldighet. Eftersom bestämmelsen i tillämpningsdirektivet om uppskjutande av förfarandet tar sikte inte bara på indrivning (eller verkställighet), utan även på delgivning, anser utredningen att det är mest lämpligt att här tala om uppskjutande av förfarandet, vilket också överensstämmer med tillämpningsdirektivets terminologi.

I artikel 18.1 andra stycket slås fast att bestridanden eller överklaganden ska sändas till lämpligt behörigt organ eller myndighet i den sökande medlemsstaten. I artikel 18.2 slås på motsvarande sätt fast att tvister som rör verkställighetsåtgärder som har vidtagits i den anmodade medlemsstaten eller giltigheten av en delgivning som utförts av en anmodad myndighet ska prövas av behörigt organ eller behörig rättslig myndighet i den, dvs. den anmodade, medlemsstaten.

De nu nämnda principerna för fördelningen av behörigheten mellan respektive medlemsstats myndigheter överensstämmer med

⁹ Jfr den engelska versionen, där det sägs ”...not subject to further appeal...”, vilket får anses ha blivit korrekt översatt i den svenska versionen.

¹⁰ Jfr beträffande verkan i olika situationer av ett beslut att skjuta upp verkställigheten det som sägs i prop. 2010/11:120, s. 28 f, där denna fråga diskuteras med avseende på EU:s underhållsförordning. Den förordningen innehåller en bestämmelse om uppskov som dock har en något annan utformning än tillämpningsdirektivets.

vad som får anses gälla generellt enligt svensk rätt. I denna del krävs därför inte någon lagstiftningsåtgärd för att genomföra direktivets bestämmelser.¹¹

En bestämmelse om den skyldighet för den sökande myndigheten att underrätta den anmodade myndigheten om eventuella bestridanden eller överklaganden som föreskrivs i artikel 18.1 tredje stycket bör tas in i en förordning. I förordningstexten bör också föreskrivas att om en berörd part gör gällande att preskription har inträtt eller på annat sätt bestrider sanktionsavgiften, de bakomliggande fordringarna eller den handling som ligger till grund för verkställighet, ska Kronofogdemyndigheten upplysa den parten om att talan ska väckas vid behörig instans i den andra medlemsstaten och i enlighet med dess lagstiftning.

11.5.7 Artikel 19, Kostnader

Förslag: I genomförandelagen ska tas in bestämmelser om

- att den anmodade myndigheten ska driva in de belopp som biståndet avser i sin medlemsstats valuta,
- vilken växelkurs som ska tillämpas vid omräkning av beloppen, och
- att belopp som har drivits in här ska tillfalla staten.

Bedömning: Det behövs i övrigt inte någon reglering i svensk lag för att genomföra artikel 19.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Direktivets reglering av vad som ska hända med indrivna belopp och vad som gäller i fråga om ersättning för kostnader överensstämmer i sak med vad som gäller som huvudregel enligt bötesrambeslutet.

I artikel 19.1 första stycket föreskrivs att indrivna belopp ska tillfalla den anmodade myndigheten. Avsikten torde inte ha varit att föreskriva att medlen ska få behållas av myndigheten för att

¹¹ Jfr prop. 2011/12:15 s. 43.

användas i dess verksamhet, utan endast att bestämma vilken av de berörda medlemsstaterna som medlen ska tillfalla. Det är också på det sättet som bestämmelsen är utformad i bötesrambeslutet. En bestämmelse bör tas in i genomförandelagen om att beloppen ska tillfalla staten.¹²

I artikel 19.1 andra och tredje styckena finns bestämmelser om vilken valuta fordringarna ska drivas in i och efter vilken växelkurs en eventuell omräkning ska ske. Innebörden av bestämmelserna är att den anmodade myndigheten i förekommande fall ska räkna om fordringsbeloppet till sin egen medlemsstats valuta, innan någon indrivningsåtgärd vidtas. Omräkningen ska göras enligt den växelkurs som gällde vid den tidpunkt då sanktionsavgiften påfördes. I avsaknad av närmare bestämmelser om detta får det antas att myndigheterna kan använda sig av den växelkurs som Europeiska centralbanken har publicerat för den aktuella dagen.

Bestämmelserna om valuta och växlingskurs får direkt betydelse för gäldenären, bl.a. om det inträffar förändringar i växelkursen under förfarandet. De bör därför tas in i genomförandelagen.

I artikel 19.2 föreskrivs att medlemsstaterna inte ska kräva ersättning av varandra för kostnader som har uppstått genom det ömsesidiga bistånd de ger varandra i enlighet med direktivet eller som ett resultat av tillämpningen av detta. Detta får anses naturligt med tanke på att den anmodade medlemsstaten får behålla indrivet belopp. Det torde inte behövas någon reglering i svensk rätt för att genomföra bestämmelsen. Någon sådan reglering finns inte heller i lagen om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen eller förordningen (2009:1428) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen.

11.5.8 Överklagande

Förslag: I genomförandelagen ska det tas in en bestämmelse om att Kronofogdemyndighetens beslut inte kan överklagas.

¹² Jfr 16 § lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen.

Skälen för utredningens förslag

Frågan om möjlighet att överklaga den behöriga myndighetens beslut diskuterades under arbetet med kompletterande bestämmelser till EU:s underhållsförordning. Förordningen innehåller i likhet med tillämpningsdirektivet en bestämmelse om uppskjutande av verkställigheten. Den bestämmelsen har föranlett att det i 12 § lagen (2011:603) med kompletterande bestämmelser till EU:s underhållsförordning och 2007 års Haagkonvention om underhållsskyldighet har tagits in en hänvisning till bestämmelserna om överklagande i 18 kap. utsökningsbalken.

En bestämmelse om att verkställigheten ska skjutas upp om Kronofogdemyndigheten får kännedom om att en fordran som drivs in i Sverige på begäran av en annan medlemsstat (eller det beslut som medger verkställighet i den medlemsstaten) är föremål för om- eller överprövning där finns också i 16 § lagen om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen. Detta har inte föranlett att det i den lagen har tagits in någon bestämmelse om överklagande av ett beslut i en fråga om uppskjutande. I stället föreskrivs i 21 § att beslut enligt lagen inte får överklagas. Detta är i överensstämmelse med vad som gäller enligt 23 § lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden. Det är också i överensstämmelse med vad som gäller generellt vid indrivning i allmänna mål av svenska fordringar.¹³ Dessa bestämmelser om överklagandeförbud motiveras såvitt gäller uppskov och liknande frågor bl.a. av att det har ansetts tillräckligt att beslut under den fortsatta handläggningen av ärendet, såsom ett beslut om utmätning i Sverige, kan överklagas enligt de vanliga reglerna i utsökningsbalken. Vid ett sådant överklagande kan exempelvis en invändning om att verkställigheten borde ha skjutits upp i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 18 prövas.

Utredningens slutsats är att varken beslut i en fråga om uppskjutande av verkställigheten eller andra beslut av Kronofogdemyndigheten enligt genomförandelagen bör kunna överklagas.

¹³ Se 20 § andra st. lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

11.5.9 Frågor som inte behandlas i kapitel VI eller i tillämpningsdirektivet i övrigt

Bedömning: Tillämpningsdirektivet medför inte något behov av reglering i svensk lagstiftning i fråga om preskription, språk, sekretess eller dataskydd.

Skälen för utredningens bedömning

Tillämpningsdirektivet lämnar, även efter den utbyggnad av kapitel VI som gjordes under behandlingen i rådet, ett antal frågor obesvarade som vanligen regleras i rättsakter och andra instrument på detta område. Exempel på sådana frågor är

- vilkendera av de berörda medlemsstaternas rätt det är som ska tillämpas när det gäller preskription och preskriptionsavbrott,
- vilket eller vilka språk som ska eller får användas i den gränsöverskridande kommunikationen, och
- sekretess- och dataskyddsförådringar med avseende på överlämnad information.

Preskription

Beträffande preskription ansågs det vid behandlingen av förslaget i rådet vara självklart att det inte krävdes någon reglering av frågan om preskriptionstidens längd, eftersom den liksom allt annat som har nära samband med själva fordringen, regleras av den sökande medlemsstatens lagstiftning. Frågor om preskriptionsavbrott får, om de alls kan uppkomma, i vart fall antas vara mindre aktuella när det gäller administrativa sanktionsavgifter än vad motsvarande fråga är på exempelvis skatteområdet. Hur dessa frågor ska hanteras bör enligt utredningens mening kunna överlåtas till rättstillämpningen.

Språk

Beträffande språk gäller att den frågan, i avsaknad av en reglering i direktivet, torde få lösas genom överenskommelse mellan berörda behöriga myndigheter. En reglering i nationell lagstiftning som saknar stöd i direktivet eller i någon sådan överenskommelse skulle uppenbarligen vara meningslös. Det är också att märka att IMI-systemet tillhandahåller eller efter fortsatt utvecklingsarbete kan komma att tillhandahålla ett antal verktyg som syftar till att undanröja språkbarriärer (se avsnitt 7.3).

Sekretess och dataskydd

Sekretess- och dataskyddsfrågor behandlas inte i direktivtexten. I skäl 22 sägs emellertid att administrativt samarbete och ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna bör vara förenligt med bestämmelserna om skydd för personuppgifter i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Vidare sägs att när det gäller administrativt samarbete genom informations-systemet för den inre marknaden (IMI) bör detta vara förenligt med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001¹⁴ och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 (IMI-förordningen). I skäl 48 sägs att direktivet är förenligt med de grundläggande rättigheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och att det särskilt gäller bl.a. rätten till skydd av personuppgifter.

I avsaknad av annan reglering kommer svenska sekretessbestämmelser att tillämpas på upplysningar som Kronofogdemyndigheten förfogar över på grund av samarbete enligt direktivet. I sak innebär det inte någon skillnad i förhållande till exempelvis samarbetet med indrivning på skatteområdet, där det dock såväl i indrivningsdirektivet som i andra viktigare instrument finns uttryckliga bestämmelser som pekar ut den mottagande medlemsstatens lagstiftning. Eftersom

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter.

upplysningarna i såväl inkommande som utgående ärenden hör till ett mål eller ärende om utsökning och indrivning gäller bestämmelserna i 34 kap. 1–3 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Någon ytterligare reglering i svensk rätt torde inte krävas. Eftersom inget sägs om detta i tillämpningsdirektivet kommer det inte heller att finnas några särskilda begränsningar i fråga om användningen av upplysningarna. Även här är det alltså vanliga svenska regler som kommer att gälla, dvs. i första hand lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Dessa regler är utformade med beaktande av vad som gäller enligt dataskyddsdirektivet.

Vid användning av IMI-systemet gäller dessutom de bestämmelser om behandling av uppgifter och säkerhet som finns i kapitel III och de bestämmelser om de registrerades rättigheter samt övervakning som finns i kapitel IV i den förordningen (jfr avsnitt 7.3.4). Förordningen (EG) nr 45/2001 gäller som framgår av rubriken endast behandlingen av uppgifter hos unionens institutioner och organ.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att tillämpningsdirektivet inte medför behov av någon reglering i svensk lag eller förordning i fråga om preskription, språk, sekretess eller dataskydd.

11.6 Konsekvenser

Förslaget innebär att det i svensk rätt införs bestämmelser som genomför kapitel VI i tillämpningsdirektivet. Förslaget bedöms som nödvändigt för att genomföra direktivets bestämmelser i denna del. Om förslaget inte genomförs finns risk för att Sverige inte anses uppfylla direktivets krav. Om Sverige inte bedöms ha genomfört direktivet kan Sverige drabbas av ekonomiska sanktioner.

Kapitel VI i tillämpningsdirektivet innebär att det skapas en möjlighet till bistånd med indrivning av en kategori fordringar som i dag inte omfattas av något sådant samarbete. Jämfört med det indrivningssamarbete som redan finns främst på skatte- och avgiftsområdet samt i fråga om underhållsbidrag m.m. torde detta emellertid bli av liten omfattning. Det gäller särskilt inkommande ärenden, eftersom det får antas att det förhållandevis sällan kommer att röra sig om tjänsteleverantörer som är etablerade i Sverige och har per-

sonal utstationerad i en annan medlemsstat. Antalet ärenden hos Kronofogdemyndigheten kan förväntas öka marginellt, liksom även statens intäkter av administrativa sanktionsavgifter. Under alla förhållanden kan inte ökningen av arbetsmängden förväntas bli större än vad som kan hanteras inom givna resursramar för Kronofogdemyndigheten.

Förslaget medför inte några krav eller förväntningar på kommuner eller landsting och förväntas inte leda till några konsekvenser för kommuner eller landsting.

Förslaget förväntas inte leda till några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning i olika delar av landet, offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Möjligheten till bistånd med indrivning i gränsöverskridande situationer kan förväntas bidra till bättre efterlevnad av de regelverk som gäller i fråga om utstationerade arbetstagare, vilket är en positiv effekt. De företag som inte vill eller kan följa regelverket kommer inte att komma undan, utan kommer att behöva anpassa sin verksamhet. Ökad regelefterlevnad leder också till förbättrade förutsättningar för konkurrens på lika villkor.

11.7 Ikraftträdande

I artikel 23.1 föreskrivs att medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 18 juni 2016. De bestämmelser som föreslås här ska därför träda i kraft den dagen.

12 Konsekvensbeskrivning

12.1 Inledning

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

I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska det föreslås en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredningar.

Konsekvenserna av förslagen redovisas under respektive avsnitt. I det följande redovisas en samlad bedömning av dessa konsekvenser

med utgångspunkt i de olika kategorier som anges i kommittéförordningen, t.ex. konsekvenser för enskilda och för det allmänna.

Utredningen vill först framhålla att uppdraget har varit att lämna förslag på hur EU:s tillämpningsdirektiv till utstationeringsdirektivet 96/71/EG ska genomföras i svensk rätt. De förslag som lämnas i betänkandet är enligt utredningens mening, med något undantag som rör arbetstagare med arbetsgivare som har hemvist utanför EES, nödvändiga för att genomföra direktivet. I den mån förslagen går längre än vad direktivet anger avser det att omfatta även utstationerade arbetstagare och utstationerande arbetsgivare från länder utanför EES och Schweiz. Det har sin bakgrund i de överväganden som gjordes vid genomförandet av utstationeringsdirektivet i svensk rätt.¹

Det är enligt utredningens uppfattning inte möjligt att genomföra direktivet med mindre negativa konsekvenser än de som förslagen i detta betänkande medför.

12.2 Beskrivning av uppdraget och vad som bör uppnås

Regeringen tillsatte denna utredning för att få underlag till hur tillämpningsdirektivet bör genomföras i svensk rätt. Målsättningen för utredningens arbete har, i enlighet med utredningens direktiv, varit att med den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt åstadkomma ett korrekt genomförande av tillämpningsdirektivet samt utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Enligt utredningens bedömning är de förslag som redovisas i betänkandet nödvändiga för att EU-rätten ska respekteras fullt ut. Vi anser också att förslagen, som tar sin utgångspunkt i den metod som har valts för att genomföra det ursprungliga utstationeringsdirektivet i svensk rätt, innebär minsta möjliga ingrepp i den svenska arbetsmarknadsmodellen.

¹ Prop. 1998/99:90 s. 15.

Bakgrund

Kommissionen har i inre marknadsakten² identifierat tolv nyckelåtgärder för att stimulera tillväxt och stärka förtroendet för den inre marknaden. Tillämpningsdirektivet är en av de tolv åtgärderna. Det syftar till att skapa ett allmänt regelverk för utstationeringar med en bättre och mer enhetlig tillämpning av utstationeringsdirektivet. Genom att klargöra och förtydliga hur bestämmelserna i utstationeringsdirektivet ska tillämpas kan skyddet för utstationerade arbetstagares villkor säkerställas och en sund konkurrens på den inre marknaden främjas, samtidigt som missbruk av utstationeringsreglerna motverkas.

Kommissionen antog förslaget till tillämpningsdirektiv den 21 mars 2012. Förhandlingar rörande kommissionens förslag inleddes i mars 2012. Tillämpningsdirektivet antogs den 15 maj 2014. Medlemsstaterna ska enligt artikel 23.1 i direktivet sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 18 juni 2016.

Nuläge

Utstationeringsdirektivet, som antogs 1996, rör situationen att en utländsk tjänsteutövare skickar en arbetstagare till ett annat land för att tillfälligt utföra arbete där (utstationering). När det rör sig om en sådan utstationeringssituation ska enligt allmänna lagvalsregler etableringsstatens regler och villkor när det gäller arbetstagar skydd m.m. tillämpas. Utstationeringsdirektivet ändrar på detta genom att i stället ange att värdstatens regler ska tillämpas på vissa angivna områden. Dessa regler utgör den hårda kärnan. Den hårda kärnan innefattar regler om minimilön, antal betalda semesterdagar, längsta arbetstid och kortaste vilotid, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen (arbetsmiljö) och diskrimineringsregler.

Utstationeringsdirektivets rättsliga innebörd och praktiska tillämpning i medlemsstaterna har varit föremål för diskussioner sedan EU-domstolen meddelade dom i bl.a. Laval-målet³. I april 2010 ändrades

² KOM(2011)206 slutlig.

³ Mål C-341/05, Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, och Svenska Elektrikerförbundet REG 2007 I-11767

den svenska lagstiftningen om stridsåtgärder i förhållande till utstationerande arbetsgivare till följd av Lavaldomen.⁴

12.3 Utredningens huvudsakliga förslag

Inledningsvis föreslås i denna utredning i kapitel 5 att det ska införas bestämmelser i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen), som ska tillämpas vid bedömningen av om det i ett visst fall föreligger utstationering. Vid bedömandet av om en arbetsgivare är etablerad i ett visst land ska de omständigheter som rör arbetsgivarens verksamhet i det andra landet beaktas. Vid behov ska även omständigheter som rör arbetsgivarens verksamhet i Sverige beaktas. Dessutom ska det införas en bestämmelse om att vid bedömandet av om en arbetstagare under en begränsad tid utför arbete i Sverige så ska de omständigheter som kännetecknar arbetet och arbetstagarens situation beaktas.

Utredningen har vidare gjort bedömningen att det av förarbetena till de föreslagna bestämmelserna ska framgå att en helhetsbedömning i det enskilda fallet ska göras. I förarbetena ska också en exemplifiering av omständigheter som enligt direktivet kan ingå i en sådan bedömning anges.

Utredningen föreslår i kapitel 6 att skyldigheten för Arbetsmiljöverket att tillhandahålla information i enlighet med direktivets krav ska framgå av förordning. Det föreslås i kapitel 8 att Arbetsmiljöverket även ska ha en förordningsreglerad skyldighet att informera om bestämmelserna i utstationeringslagen om arbetsgivares anmälningskyldighet vid utstationering.

För att omhänderta direktivets bestämmelser om administrativt samarbete mellan myndigheter föreslår utredningen i kapitel 7 att det dels införs bestämmelser i lag, dels införs bestämmelser i förordning. De grundläggande principerna för samarbetet bör införas i lag och de detaljerade reglerna på förordningsnivå. Det är i första hand Arbetsmiljöverket och Kronofogdemyndigheten som föreslås omfattas av dessa regler. Utredningen har dock försökt skapa ett så flexibelt system som möjligt för att, om behov visar sig finnas, kunna ansluta flera myndigheter till samarbetet.

⁴ Faktapromemoria 2011/12:FPM135.

En nyhet som föreslås i betänkandets kapitel 10 är att utstationerade arbetstagare ska kunna hävda rätt enligt kollektivavtal som deras arbetsgivare har slutit med en svensk arbetstagarorganisation även om arbetstagarna inte är medlemmar i den avtalsslutande organisationen. En förutsättning för detta är dock att de villkor i kollektivavtalet som arbetstagaren hänför sig till är sådana villkor som ingår i den hårda kärnan. Bestämmelser med denna innebörd ska enligt förslaget införas i utstationeringslagen. Gällande bestämmelser i utstationeringslagen om behörighet för svensk domstol att lösa tvister och samma preskriptionsregler som vid kollektivavtalstvister föreslås därvid gälla.

Utredningen föreslår också att det införs en bestämmelse om skydd mot repressalier för utstationerade arbetstagare i utstationeringslagen. Skyddet avser repressalier från arbetsgivaren på grund av att arbetstagaren väljer att vid svensk domstol väcka talan om rätt till villkor enligt den hårda kärnan. Bestämmelsen föreslås vara skadeståndssanktionerad och kompletteras med en bestämmelse om svensk domsrätt samt preskriptionsbestämmelser. Genom förslaget uppfylls enligt utredningens uppfattning tillämpningsdirektivets krav på skydd mot ogynnsam behandling för utstationerade arbetstagare.

Möjligheten för utstationerade arbetstagare att väcka talan mot en arbetsgivare som inte har sin hemvist inom EES eller Schweiz föreslås tas bort. Detta är en följd av bestämmelser i den nya Bryssel I-förordningen som började tillämpas den 10 januari 2015.

Utredningens förslag innebär slutligen i kapitel 11 att bestämmelserna i tillämpningsdirektivets kapitel VI om gränsöverskridande verkställighet av administrativa ekonomiska sanktionsavgifter genomförs i svensk rätt genom dels en ny lag om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter, dels en kompletterande förordning. Kronofogdemyndigheten föreslås vara behörig myndighet för dessa frågor. De föreslagna bestämmelserna täcker såväl den situationen att en behörig myndighet i en annan medlemsstat begär bistånd i Sverige som den situationen att Kronofogdemyndigheten begär bistånd i en annan medlemsstat.

12.4 Alternativa lösningar

Förslaget innebär att tillämpningsdirektivet huvudsakligen genomförs i svensk rätt genom författningsreglering. Det har framhållits i utredningsdirektiven att utredningen ska bedöma om svensk rätt är förenlig med tillämpningsdirektivet och utarbeta de författningsförslag som behövs för att anpassa svensk lagstiftning till direktivet. Utredningen uppfattar uppdraget som att utredningen inte förväntas lämna förslag på ett alternativt genomförande på annat sätt än genom författningsreglering.

12.5 Vilka berörs av förslaget?

Förslaget berör utstationerade arbetstagare och utländska företag som utstationerar arbetstagare i Sverige.

Enligt Arbetsmiljöverkets statistik från utstationeringsregistret registrerades 38 251 personer under perioden 1 januari 2014 till 31 december 2014. Varje månad under perioden har mellan 4 644 och 10 641 personer varit registrerade i registret. De länder som utstationerade flest arbetstagare i Sverige under perioden var Tyskland, Polen, Litauen och Indien. De vanligaste angivna verksamhetsområdena var Specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet, Byggnad av hus, Reparation och Installation av maskiner och apparater samt Dataprogrammering datakonsultverksamhet o.d.⁵ Den 1 februari 2015 var 6 812 personer registrerade i registret. De länder som utstationerade flest arbetstagare i Sverige vid den tidpunkten var Polen, Tyskland och Indien.⁶

Sett till arbetsmarknaden i stort utgör utstationerade arbetstagare en mycket liten del.⁷

⁵ Uppgifter från Arbetsmiljöverkets utstationeringsregister perioden januari-december 2014.

⁶ Månadsstatistik från Arbetsmiljöverkets utstationeringsregister den 1 februari 2015.

⁷ Prop. 2011/12:178 s. 96.

12.6 Konsekvenser för enskilda

Betänkandet innehåller förslag som påverkar arbetstagare som är utstationerade i Sverige eller som ska utstationeras hit.

För det första föreslås i kapitel 5 bestämmelser om fastställande av om en faktisk utstationering föreligger. En helhetsbedömning ska göras av omständigheter som rör såväl arbetsgivarens verksamhet som arbetstagarens situation. Syftet med bestämmelserna är att förhindra att utstationeringsreglerna missbrukas eller kringgås. Förslaget får antas ha positiv effekt för utstationerade arbetstagare och för säkerställandet av deras rättigheter.

Vidare föreslås i kapitel 6 och 8 att det ska finnas tydlig information dels om arbets- och anställningsvillkor i författning och kollektivavtal som gäller vid utstationering i Sverige, dels om bestämmelserna om arbetsgivarens anmälningsskyldighet vid utstationering. Informationen ska bl.a. vara lättillgänglig och tydlig, och tillhandahållas på så vis att även personer med funktionsnedsättning kan få åtkomst till den. Effekten av förslaget i denna del bedöms vara positiv, då det väntas leda till förbättrade möjligheter att få vetskap om vilka svenska bestämmelser som gäller vid utstationering i Sverige. Förslaget förväntas leda till förbättringar för personer med funktionsnedsättning eftersom deras behov av anpassning av information särskilt lyfts fram.

Slutligen föreslås i kapitel 10 lagbestämmelser som ger utstationerade arbetstagare som inte är medlemmar i en svensk arbetstagarorganisation möjlighet att under vissa villkor åberopa arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal som har slutits mellan arbetsgivaren och den svenska arbetstagarorganisationen. Sådan talan ska kunna föras vid svensk domstol. Därutöver föreslås ett skadeståndssanktionerat repressalieförbud till förmån för utstationerade arbetstagare som gör sina rättigheter gällande.

Även dessa förslag bedöms vara positiva för enskilda, eftersom de ger möjlighet för oorganiserade utstationerade arbetstagare att åberopa rättigheter som följer av ett gällande kollektivavtal. Därtill tillkommer en mekanism för övervakning och kontroll av att de skyldigheter som en arbetsgivare har på grund av utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet efterlevs i praktiken. Sammanfattningsvis får reglerna anses ge ökade möjligheter för utstationerade arbets-

tagare att göra sina rättigheter gällande i Sverige, utan att riskera att utsättas för repressalier av sin arbetsgivare på grund av detta.

I sak återspeglar de ovan nämnda förändringar som föreslås tillämpningsdirektivets innebörd. I den mån det ger konsekvenser för enskilda är det en följd av att direktivet måste genomföras i Sverige.

När det gäller utstationerade arbetstagare med arbetsgivare som har sin hemvist utanför EES och Schweiz föreslås i kapitel 10 att möjligheten att väcka talan i Sverige mot sådana arbetsgivare tas bort. Förslaget kan i och för sig innebära en försämring för denna grupp utstationerade arbetstagare, eftersom de villkor enligt svensk rätt som de har rätt till under utstationeringsperioden i Sverige inte längre enligt utstationeringslagen kommer att kunna göras gällande av dem vid svensk domstol. Möjligheten att väcka talan om villkoren i domstol försvinner dock inte. Förslaget innebär endast att om denna kategori av utstationerade arbetstagare vill väcka talan om sina rättigheter vid svensk domstol får domstolens behörighet bedömas i varje enskilt fall utifrån tillämpliga regler och principer om domstols behörighet. Förslaget har sin grund i nya bestämmelser i Bryssel I-förordningen. Enligt utredningens mening finns det därför inget möjligt alternativ till detta förslag. I den mån förslaget innebär konsekvenser för enskilda är det enligt utredningens bedömning en följd av att EU-rätten måste följas.

12.7 Konsekvenser för företag och arbetsgivare

Utredningens förslag påverkar företag och arbetsgivare som utstationerar arbetstagare i Sverige. Det kan även påverka utländska företag och arbetsgivare inför ett eventuellt beslut om utstationering i Sverige.

Förslaget innehåller i kapitel 5 förtydligande kriterier när det ska avgöras om det i en viss situation är fråga om utstationering. För att avgöra om ett företag bedriver väsentlig verksamhet i etableringslandet ska en helhetsbedömning göras. I förarbetena föreslås en exemplifierande lista över omständigheter att beakta, såsom var företaget utför en väsentlig del av sin verksamhet och den plats där företaget har sitt säte och sin förvaltning, föras in. Även omständigheter som rör den utstationerade arbetstagarens situation ska

beaktas. Förslagen i denna del syftar till att förhindra missbruk och kringgående av utstationeringsreglerna. Detta får anses positivt i konkurrenshänseende, då en eventuell snedvriden konkurrens till följd av att reglerna inte följs kan motarbetas.

Förslaget innebär också att det ska finnas tydlig information om arbets- och anställningsvillkor i författning och kollektivavtal som gäller vid utstationering i Sverige, samt om bestämmelserna om arbetsgivares anmälningsskyldighet vid utstationering. Dessa förslag framgår av kapitel 6 och 8. Att tillgången till information om vilka regler som gäller vid utstationering i Sverige förbättras bör vara positivt både för dem som redan utstationerar arbetstagare i Sverige och för dem som överväger att göra det. Förbättrade möjligheter att få vetskap om vilka regler som gäller vid utstationering kan leda till förändrade konkurrensförhållanden på den svenska marknaden. Effekten bedöms vara positiv och konkurrensfrämjande, då förslaget förväntas öka kunskapsnivån inom denna grupp. För små företag bör bestämmelsen kunna ha ytterligare positiv verkan, då det får antas att dessa i allmänhet har mindre resurser att lägga på eftersökning av information om gällande regler. I övrigt bör små företags arbetsförutsättningar eller villkor i övrigt i förhållande till större företag i vart fall inte påverkas negativt.

Utredningen föreslår även i kapitel 10 lagbestämmelser som ger utstationerade arbetstagare som inte är medlemmar i en svensk arbetstagarorganisation möjlighet att under vissa villkor åberopa arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal som har slutits mellan arbetsgivaren och den svenska arbetstagarorganisationen. Sådan talan ska kunna föras vid svensk domstol. Därutöver föreslås ett skadeståndssanktionerat repressalieförbud till förmån för utstationerade arbetstagare som gör sina rättigheter gällande.

Förslaget kan innebära att fler utländska företag drabbas av krav och rättegångar vid domstol. Den föreslagna regleringen syftar dock till att skapa bättre konkurrensförhållanden på den svenska arbetsmarknaden, då det skapas fler sätt att kontrollera att skyldigheterna enligt utstationeringslagen följs. Detta gynnar i längden företag och arbetsgivare. Små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags borde i vart fall inte påverkas negativt av förslaget.

Förslagen som rör möjligheten att över gränser verkställa administrativa ekonomiska sanktionsavgifter kan medverka till att för-

bättra regelefterlevnaden. De företag som inte vill eller kan följa regelverket kommer inte undan utan behöver anpassa sin verksamhet. Ökad regelefterlevnad skapar också bättre förutsättningar för konkurrens på lika villkor.

Ekonomiska konsekvenser

Såvitt utredningen kan bedöma bör inte företag eller arbetsgivare drabbas av negativa ekonomiska konsekvenser med anledning av tillämpningsdirektivets genomförande i svensk rätt.

Förslaget om möjlighet för utstationerade arbetstagare som inte är medlemmar i en svensk avtalslutande arbetstagarorganisation att under vissa förutsättningar föra talan mot arbetsgivaren innebär i och för sig en utvidgning av rätten att föra talan som endast gäller gentemot utstationerande arbetsgivare. Det kan inte uteslutas att det leder till ett ökat antal tvister i domstol. Å andra sidan omfattas endast utstationerande arbetsgivare som är bundna av ett svenskt kollektivavtal. Därmed finns redan en skyldighet för arbetsgivarna gentemot den avtalslutande arbetstagarorganisationen att följa kollektivavtalet. Någon ny förpliktelse för arbetsgivare uppkommer således inte genom förslaget. Den utökade möjligheten att föra talan gör det möjligt även för den enskilda arbetstagaren att i vissa fall väcka talan med kollektivavtalet som grund. Bestämmelsen är en direkt följd av tillämpningsdirektivets krav. Som utredningen ser det finns inget annat alternativ för att anse direktivet som korrekt genomfört.

De föreslagna bestämmelserna om att en helhetsbedömning ska göras av omständigheter för att fastställa om en faktisk utstationering föreligger skulle kunna medföra en utökad kontroll av utstationerande företag och deras verksamhet. Bestämmelserna syftar till att förhindra att utstationeringsreglerna missbrukas eller kringgås. Detta ska i sin tur ses mot bakgrund av ändamålet att främja en sund konkurrens på den inre marknaden.

12.8 Konsekvenser för det allmänna

Arbetsmiljöverket

Utredningens förslag enligt kapitel 7 innebär att Arbetsmiljöverket utses till behörig myndighet enligt tillämpningsdirektivet. Myndigheten föreslås omfattas av bestämmelserna om administrativt samarbete mellan myndigheter genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI). Detta innebär nya uppgifter för myndigheten, då den bl.a. förväntas kunna göra utredningar och undersökningar på önskemål av en utländsk myndighet. Information ska kunna tillhandahållas i enlighet med de tidsramar som anges i tillämpningsdirektivet. I brådskande fall ska information lämnas inom två arbetsdagar.

På motsvarande vis förutsätts Arbetsmiljöverket vid behov kunna begära bistånd av en utländsk myndighet.

Arbetsmiljöverkets nuvarande uppdrag att tillhandahålla information om vad som gäller vid utstationering förtydligas i kapitel 6 på så vis att myndigheten ska tillhandahålla information på det sätt som anges i direktivet. Arbetsmiljöverket föreslås därutöver i kapitel 8 att i enlighet med direktivets krav få i uppdrag att informera om reglerna om anmälningsskyldighet samt därtill kopplade bestämmelser om sanktioner i utstationeringslagen och i förordning.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag i kapitel 6 innebär delvis förtydligande av det uppdrag som Arbetsmiljöverket redan har enligt utstationeringslagen. Dessa förtydliganden medför enligt utredningens mening inte några ökade kostnader för myndighetens del.

Förslaget i kapitel 6 att informera om anmälningsskyldigheten och därtill knutna bestämmelser om sanktioner för utstationerande arbetsgivare medför enligt utredningens bedömning inte heller några ökade kostnader för myndighetens del.

Arbetsmiljöverket kan antas få utökade arbetsuppgifter inom ramen för det administrativa samarbetet mellan myndigheter, se kapitel 7. I egenskap av behörig myndighet ska Arbetsmiljöverket på begäran av en utländsk myndighet genomföra kontroller och utredningar, samt inom angivna tidsramar svara på förfrågningar om

information. I brådskande ärenden ska informationen lämnas inom två arbetsdagar.

Utredningen kan svårligen bedöma omfattningen av eventuella kostnader för dessa utökade arbetsuppgifter. Arbetsmiljöverket är redan i dag involverat i pilotprojektet för informationsutbyte genom IMI på utstationeringsområdet. Detta arbete tycks inte ha tagit särskilt mycket resurser i anspråk. Utredningen bedömer att myndigheten åtminstone inledningsvis bör kunna hantera dessa nya uppgifter inom befintliga anslagsramar, men att regeringen kan behöva följa denna fråga. Detta inte minst mot bakgrund av att systemet för det administrativa samarbetet fortfarande är under uppbyggnad.

Kronofogdemyndigheten

Förslaget i kapitel 11 innebär att det införs nya regler i lag och förordning om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter. Kronofogdemyndigheten föreslås vara behörig myndighet för dessa frågor, i såväl inkommande som utgående ärenden.

Förslagen innebär nya arbetsuppgifter för Kronofogdemyndigheten. Enligt utredningens uppfattning bör en eventuell ökning av arbetsmängden i vart fall kunna hanteras inom myndighetens givna resursramar.

Rättsväsendet

De föreslagna ändringarna i kapitel 10 innebär för det första att det i lag ges möjlighet för utstationerade arbetstagare att under vissa förutsättningar åberopa arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal som har slutits mellan dennes arbetsgivare och en svensk arbetstagarorganisation även om arbetstagaren inte är medlem i den avtalsslutande organisationen. Vidare föreslås en möjlighet att väcka en sådan talan vid svensk domstol.

För det andra föreslås i samma kapitel ett repressalieförbud som innebär att en utstationerad arbetstagare ska vara skyddad mot repressalier från arbetsgivaren på grund av att arbetstagaren väcker talan vid svensk domstol. Talan ska avse arbets- och anställningsvillkor som arbetstagaren har rätt till enligt utstationeringslagen eller

enligt ett sådant kollektivavtal som en svensk arbetstagarorganisation har rätt att kräva med stöd av 5 a eller 5 b § utstationeringslagen. Förslaget omfattar en möjlighet att väcka talan om skadestånd på grund av repressalier vid svensk domstol. I anslutning till förslagen om talerätt och repressalieförbud föreslås preskriptionsregler, och för talan om skadestånd på grund av repressalier även en bevisbörderegulering.

Slutligen föreslås att möjligheten för en utstationerad arbetstagarare att väcka talan i Sverige mot en arbetsgivare som inte har sin hemvist inom EES eller i Schweiz enligt 21 § utstationeringslagen ska tas bort. Detta som en följd av en med bestämmelsen oförenlig reglering i Bryssel I-förordningen.

Det kan inte uteslutas att förslagen om utökad talerätt och förbud mot repressalier kommer att leda till fler tvister vid tingsrätter och i Arbetsdomstolen. Å andra sidan kan förslaget om att ta bort talerätten i utstationeringslagen för utstationerade arbetstagarare mot en arbetsgivare som har sitt hemvist utanför EES och Schweiz leda till ett minskat antal tvister. Även om förslagen sammantaget skulle föranleda en ökning av antalet tvister vid tingsrätter och i Arbetsdomstolen får ökningen i vart fall bedömas som liten. Detta är ett antagande som utredningen gör. Det saknas underlag för en uppskattning av hur många tvister som rör utstationering som svenska domstolar hanterar i dagsläget. Utredningen bedömer emellertid att det handlar om ett ytterst litet antal, och att även en eventuell ökning av antalet tvister bör vara marginell och i vart fall kunna hanteras inom ramen för domstolarnas nuvarande anslag.

12.9 Konsekvenser i övrigt

Förslagen medför inte några krav eller förväntningar på kommuner och landsting och förväntas inte heller leda till några konsekvenser för dessa.

Förslagen förväntas inte leda till några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning i olika delar av landet, offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

12.10 EU-rätten

Utredningens förslag syftar till att korrekt och fullständigt genomföra tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet. De regler som föreslås har utformats i syfte att säkerställa att EU-rätten respekteras fullt ut.

Om förslagen inte genomförs finns risk för att Sverige inte anses uppfylla direktivets krav. Om Sverige inte bedöms ha genomfört direktivet kan detta föranleda ekonomiska sanktioner, se avsnitt 2.3.

12.11 Sveriges internationella åtaganden

Sverige är bundet av den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, (Europakonventionen), som gäller som lag. Dessutom är Sverige bundet av bl.a. artikel 5 och 6 i den Europeiska sociala stadgan (reviderad) och flera ILO-konventioner.

Utredningens förslag syftar till att fullständigt och korrekt genomföra tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet. Förslagen innebär till stor del förtydliganden och åtgärder som på nationell nivå syftar till att förbättra och öka enhetligheten i genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av utstationeringsdirektivet. Detta inkluderar åtgärder för att förhindra att regler missbrukas eller kringgås.

Enligt artikel 1.1 i tillämpningsdirektivet ska det inte påverka tillämpningsområdet för utstationeringsdirektivet.

I detta sammanhang kan dock nämnas att LO och TCO har lämnat skrivelser till såväl ILO som till Europarådet rörande lex Laval, och menar att Sverige bryter mot ILO-konventionerna nr 87 och nr 98 samt mot den Europeiska sociala stadgan.

Med anledning av skrivelserna uttrycker ILO:s expertkommitté i en rapport från 2013 oro över att lex Laval begränsar fackförbundens möjligheter att använda stridsåtgärder, och över att Arbetsdomstolens dom innebar skadeståndsskyldighet för två svenska fackförbund trots att stridsåtgärderna först bedömdes lagliga (mot bakgrund av den så kallade Lex Britannia som sedan ändrades efter EU-domstolens dom i Laval-målet, se avsnitt 3.4).

Europeiska kommittén för sociala rättigheter (EKSR) lämnade 2013 en rapport där man menar att Sverige bryter mot två artiklar (artikel 6 om kollektiv förhandlingsrätt och artikel 19 om migrerande arbetstagare) i den Europeiska sociala stadgan. Rapporten är mycket långtgående och innebär indirekt kritik mot EU-rätten. Europarådets ministerkommitté beslutade om en resolution i februari 2014 där man, till skillnad från EKSR, inte riktade någon kritik mot Sverige.

Nyligen presenterade EKSR slutsatser angående Sveriges efterlevnad av artikel 6 i stadgan, där man fortsatt anser att Sverige bryter mot artikeln.

Utredningen är medveten om att det finns synpunkter på hur EU-rätten förhåller sig till de internationella åtaganden som angetts ovan samt om att det i vissa fall har riktats kritik mot Sverige avseende *lex Laval*. Utredningen bedömer dock att förslagen i detta betänkande inte får några följder för Sveriges internationella åtaganden och inte heller strider mot dessa. Som utredningen har redovisat bedöms förslagen också vara nödvändiga för att uppfylla EU-rätten.

12.12 Ikraftträdande och informationsinsatser

Medlemsstaterna är enligt artikel 23.1 i tillämpningsdirektivet skyldiga att sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 18 juni 2016. De bestämmelser som föreslås här bör därför träda i kraft den dagen.

Det bör föreskrivas att de föreslagna bestämmelserna i avsnitt 10.2.13 om möjlighet för utstationerade arbetstagare att i vissa fall väcka talan om villkor i kollektivavtal bör gälla inte bara avseende utstationering som påbörjas efter ikraftträdandet, utan även beträffande redan pågående utstationeringar avseende tid som följer därefter. Det behövs i övrigt inte några tillämpningsbestämmelser med anledning av förslagen.

Enligt utredningens förslag ska Arbetsmiljöverket ges i uppdrag att i enlighet med direktivets bestämmelser lämna information om vilka svenska bestämmelser som gäller vid utstationering. Utredningen ser i övrigt inget behov av särskilda informationsinsatser mot bakgrund

av förslagen i föreliggande betänkande (jfr 6 § 6 förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning).

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare

1 §

Denna lag gäller när en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land än Sverige utstationerar arbetstagare här i landet i samband med att arbetsgivaren tillhandahåller tjänster över gränserna.

Vid bedömandet av om en arbetsgivare är etablerad i ett annat land än Sverige ska de omständigheter som rör arbetsgivarens verksamhet i det andra landet och, vid behov, arbetsgivarens verksamhet i Sverige beaktas.

Dessutom finns i 8 § bestämmelser om arbetsgivare som har sitt hemvist eller säte i Sverige och utstationerar arbetstagare till ett annat medlemsland inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz.

Paragrafen har fått ett nytt *andra stycke*. Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.1.

Genom ändringarna i paragrafen genomförs artiklarna 4.1, 4.2 och 4.4 i direktivet. Vid bedömningen av om en arbetsgivare är etablerad i ett annat land än Sverige ska göras en helhetsbedömning av alla de faktiska omständigheter som är nödvändiga och som rör den verksamhet som arbetsgivaren bedriver i det andra landet och, vid behov, verksamheten i Sverige. På sätt som angetts i kommentaren till paragrafens första stycke avses med ”etablerad” i lagen att bedriva verksamhet. Se prop. 1998/99:90 s. 38. Om en arbetsgivare i lagens mening ska anses etablerad i ett annat land krävs att denne verkligen bedriver väsentlig verksamhet och inte bara har intern förvaltning eller administration i det andra landet. Exempel på omstän-

digheter som kan beaktas vid helhetsbedömningen är framför allt följande:

a) Den plats där företaget har sitt säte och sin förvaltning, använder kontorslokaler, betalar skatt och socialförsäkringsavgifter samt, i förekommande fall, i enlighet med nationell rätt, innehar en yrkeslicens eller är registrerat vid handelskammare eller i branschorganisationer.

b) Den plats där utstationerade arbetstagare rekryteras och från vilken de utstationeras.

c) Den rätt som är tillämplig på avtal som företaget ingår med sina arbetstagare respektive med sina kunder.

d) Den plats där företaget utför en väsentlig del av sin affärsverksamhet och där dess administrativa personal är anställd.

e) Antalet avtal eller storleken på omsättningen i den stat där företaget är etablerat, varvid den särskilda situationen för bland annat nyetablerade företag och små och medelstora företag ska beaktas.

Om en eller flera av de faktiska omständigheter som nu nämnts inte är uppfyllda ska det inte automatiskt förhindra att en situation betraktas som utstationering. En helhetsbedömning av alla nödvändiga omständigheter ska göras i varje enskilt fall och hänsyn ska tas till varje situations särdrag.

4 §

Med utstationerad arbetstagare avses varje arbetstagare som vanligen arbetar i ett annat land men som under en begränsad tid utför arbete enligt 3 § i Sverige.

Vid bedömandet av om en arbetstagare under en begränsad tid utför arbete i Sverige ska de omständigheter som kännetecknar arbetet och arbetstagarens situation beaktas.

Paragrafen har fått ett nytt *andra stycke*. Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.1.

Genom ändringarna i paragrafen genomförs artiklarna 4.1, 4.3 och 4.4 i direktivet. Vid bedömningen av om en arbetstagare endast under en begränsad tid utför arbete i Sverige ska en helhetsbedömning göras av alla de faktiska omständigheter som är nödvändiga och

som kännetecknar arbetet och arbetstagarens situation. Exempel på sådana omständigheter är framför allt följande:

a) Om arbetet utförs under en begränsad tidsperiod i en annan medlemsstat.

b) Den dag då utstationeringen påbörjats.

c) Om utstationeringen sker till en annan medlemsstat än den i eller från vilken den utstationerade arbetstagaren vanligtvis utför sitt arbete i enlighet med förordning (EG) nr 593/2008 (Rom I) eller Romkonventionen.

d) Om den utstationerade arbetstagaren återvänder till eller förväntas återuppta sitt arbete i den stat varifrån denne utstationerats efter att ha slutfört det arbete eller det tillhandahållande av tjänster som var syftet med utstationeringen.

e) Verksamhetens karaktär.

f) Om resa, kost och logi tillhandahålls eller ersätts av den arbetsgivare som utstationerar arbetstagaren, och i så fall hur detta tillhandahålls eller metoden för ersättningen.

g) Om samma eller en annan (utstationerad) arbetstagare under tidigare perioder innehaft tjänsten.

Om en eller flera av de faktiska omständigheter som nu nämnts inte är uppfyllda ska det inte automatiskt förhindra att en situation betraktas som utstationering. En helhetsbedömning av alla nödvändiga omständigheter ska göras i varje enskilt fall och hänsyn ska tas till varje situations särdrag.

4 a §

Med behörig myndighet avses en myndighet eller ett organ som har utsetts för att utföra uppgifter enligt Europarådets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster¹ samt direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktivet 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)².

¹ EGT L 18.21.1.1997, s.1, Celex 31990L0071.

² EUT L 159, 28.5.2014, s. 11, Celex 32014L0067.

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 7.4.2.

I paragrafen definieras vad som i lagen avses med behörig myndighet. Begreppet har samma innebörd som artikel 2 a i direktivet.

5 c §

Arbets- och anställningsvillkor enligt ett kollektivavtal som har slutits mellan en svensk arbetstagarorganisation och en sådan arbetsgivare som avses i 1 § får, för den tid under vilken en utstationering pågår eller har pågått, åberopas av den utstationerade arbetstagaren även om arbetstagaren inte är medlem i den avtalslutande arbetstagarorganisationen.

Första stycket gäller under förutsättning att arbets- och anställningsvillkoren i kollektivavtalet utgör sådana villkor som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket.

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 10.2.13.

Genom paragrafen genomförs artikel 11.1 i direktivet. Paragrafen ger en utstationerad arbetstagarare möjlighet att hävda rättigheter utifrån ett kollektivavtal som den utstationerande arbetsgivaren träffar med en svensk arbetstagarorganisation, även om arbetstagaren inte är medlem i den avtalslutande organisationen.

Bestämmelserna i *första stycket* innebär att de villkor som följer av kollektivavtal inte bara ska följas av den utstationerande arbetsgivaren som en rättslig förpliktelse i förhållande till den avtalslutande arbetstagarorganisationen. Den rättsliga förpliktelsen gäller även i förhållande till den utstationerade arbetstagaren även om han eller hon inte är medlem i den avtalslutande organisationen. Enligt paragrafens lydelse gäller rätten att åberopa villkor i kollektivavtalet för den tid utstationeringen pågår eller har pågått. Detta innebär att arbetstagaren med stöd av paragrafen kan kräva fullgörande av de rättsliga förpliktelser arbetsgivaren har enligt kollektivavtalet, både under den tid som en utstationering pågår och efter det att utstationeringen har upphört. Kraven från arbetstagaren kan dock, med stöd av paragrafen, endast avse tiden för utstationeringen.

I *andra stycket* anges en begränsning för paragrafens tillämpningsområde. Paragrafens bestämmelser gäller endast under förutsättning att de arbets- och anställningsvillkor som en utstationerad arbets-

tagare vill göra gällande utgör sådana kollektivavtalsvillkor som avses 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket. Arbets- och anställningsvillkoren ska därmed avse villkor som omfattas av den hårda kärnan i artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet 96/71/EG. Det kollektivavtal som en arbetstagare hänför sig till kan ha ingåtts frivilligt eller ha kommit till stånd efter stridsåtgärder. Kollektivavtalet i sig kan också innehålla andra villkor än sådana som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket. Den utstationerade arbetstagaren har dock enligt bestämmelserna i paragrafen endast möjlighet att i den sistnämnda situationen åberopa de villkor i kollektivavtalet som utgör sådana villkor som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket.

9 §

Arbetsmiljöverket ska vara förbindelsekontor och tillhandahålla information om de arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga vid en utstationering i Sverige.

Arbetsmiljöverket ska även hjälpa till med information om sådana kollektivavtalsvillkor som kan komma att krävas med stöd av stridsåtgärder enligt 5 a eller 5 b § eller som annars kan komma att bli tillämpliga.

Arbetsmiljöverket ska samarbeta med motsvarande förbindelsekontor i andra länder inom EES och i Schweiz.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad informationen enligt första och andra stycket ska innehålla och hur informationen ska vara.

Paragrafen har fått ett nytt *fjärde stycke*. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.1.

Genom bestämmelsen informeras om att närmare bestämmelser om tillhandahållandet av den information som avses i paragrafens första och andra stycke meddelas av regeringen.

9 b §

Arbetsmiljöverket ska vara behörig myndighet vid bistånd enligt 9 d § och samarbeta med behöriga myndigheter i andra länder inom EES.

Regeringen får meddela föreskrifter om ytterligare behöriga myndigheter.

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 7.4.3.

I paragrafen utpekas Arbetsmiljöverket som behörig myndighet att samarbeta och utbyta upplysningar med andra behöriga myndigheter inom EES. Se även kommentaren till 9 d §.

I *andra stycket* ges ett bemyndigande till regeringen att utse andra myndigheter utöver Arbetsmiljöverket som behörig myndighet.

9 c §

En behörig myndighet i Sverige ska vid samarbete med behöriga myndigheter i andra länder inom EES använda det elektroniska informationssystemet för den inre marknaden enligt förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen)³.

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 7.4.5.

Genom paragrafen genomförs artikel 21.1 i direktivet. I paragrafen föreskrivs att behöriga myndigheter i Sverige vid samarbetet med behöriga myndigheter i andra länder ska använda det elektroniska informationssystemet för den inre marknaden (IMI), som tillhandahålls av Europeiska kommissionen.

³ EGT L 316, 14.11.2012, s. 1, Celex 32012R1024.

9 d §

En behörig myndighet i Sverige ska på begäran av en behörig myndighet i ett annat land inom EES lämna bistånd till den myndigheten.

En behörig myndighet i Sverige får begära att en behörig myndighet i ett annat land inom EES lämnar bistånd när det kan underlätta handläggningen av ett ärende.

Begäran om bistånd kan avse information samt utförande av kontroller, inspektioner och utredningar när det gäller utstationering av arbetstagare.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § meddela föreskrifter om samarbete mellan behöriga myndigheter.

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 7.4.4.

Genom paragrafen genomförs artiklarna 6.1 och 6.2 i direktivet. I paragrafen behandlas frågan om bistånd med upplysningar mellan behöriga myndigheter i Sverige och behöriga myndigheter i andra länder inom EES.

Bestämmelserna i paragrafens *första stycke* innebär att en behörig myndighet i Sverige på begäran av en behörig myndighet i ett annat land inom EES ska lämna behövligt bistånd åt den utländska myndigheten. Den behöriga myndigheten är dock endast skyldig att lämna begärt bistånd om det rymms inom ramen för myndighetens befogenheter.

Bestämmelserna i paragrafens *andra stycke* innebär att en behörig myndighet i Sverige får begära att en behörig myndighet i ett annat land inom EES ska lämna bistånd åt den svenska myndigheten.

Bestämmelserna i paragrafens *tredje stycke* anges vad en begäran om bistånd kan innebära.

I *fjärde stycket* informeras om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om samarbete mellan behöriga myndigheter.

21 §

Mål om tillämpningen av 5 § första eller tredje stycket samt 7 § handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. I dessa mål tillämpas

- 33 § semesterlagen (1977:480) om preskription,
- 23 § andra stycket föräldraledighetslagen (1995:584) om rättegången,
- 9 § lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltid-arbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning om preskription m.m., och
- 6 kap. 2–5, 8, 10 och 11 §§ diskrimineringslagen (2008:567) om bevisbörd, rätt att föra talan om preskription m.m.

Vid utstationering av utlyrda arbetstagare tillämpas även 16 § tredje och fjärde styckena lagen (2012:854) om utlyring av arbetstagare.

Talan får föras vid tingsrätten i ort där arbetstagaren är eller har varit utstationerad.

Det som sägs i denna paragraf gäller inte vid talan mot en arbetsgivare som har sin hemvist i ett land utanför EES och Schweiz.

Paragrafen har fått ett nytt *fjärde stycke*. Förslaget behandlas i avsnitt 10.7.3.

Ändringen innebär att bestämmelserna i paragrafen om behörighet för svensk domstol inte är tillämpliga när en utstationerad arbetstagare väcker talan om rättigheter enligt lagen mot en arbetsgivare som har sin hemvist i ett land utanför EES och Schweiz. Skälen för förslaget framgår av avsnitt 10.7.

22 §

Vid mål enligt 5 c § om tillämpningen av arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal gäller 21 § om talans väckande. I dessa mål tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet samt 33 § semesterlagen (1977:480) om preskription.

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 10.2.14 och 10.3.6.

Genom paragrafen genomförs artikel 11.1 i direktivet. I paragrafen ges föreskrifter om rättegången och preskription när det gäller talan enligt 5 c §.

Vid en talan enligt 5 c § gäller 21 §. Av detta följer att utstationerade arbetstagare som avses i 5 c § har rätt att väcka talan i Sverige om de inte får de anställnings- eller anställningsvillkor som de har

rätt till enligt nämnda paragraf. Sådana mål handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Om arbetstvisten ska handläggas vid tingsrätt, får talan föras vid tingsrätten i den ort där arbetstagaren är eller har varit utstationerad. För det fall den utstationerade arbetstagaren har arbetat på flera orter kan talan väckas vid tingsrätten i någon av dessa orter. Bestämmelserna hindrar inte heller att talan kan väckas i en annan stat i enlighet med internationella konventioner om rättslig behörighet. Se prop. 1998/99:90 s. 42 f.

I paragrafen regleras också vilka preskriptionsbestämmelser som ska tillämpas vid en talan enligt 5 c §. De bestämmelser om preskription som anges i 21 § ska således inte tillämpas vid en talan av nu aktuellt slag.

23 §

En arbetsgivare enligt 1 §, som har sin hemvist i ett annat land inom EES eller Schweiz, får inte utsätta en utstationerad arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren väckt talan vid svensk domstol om arbets- och anställningsvillkor enligt

1. 5 §, eller

2. kollektivavtal under förutsättning att arbets- och anställningsvillkoren i kollektivavtalet utgör sådana villkor som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket.

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.7.

Genom paragrafen genomförs artikel 11.5 i direktivet. Bestämmelserna i paragrafen innebär ett förbud för utstationerande arbetsgivare att utsätta en utstationerad arbetstagare för repressalier för att arbetstagaren väcker talan vid svensk domstol med krav om de arbets- eller anställningsvillkor som han eller hon har rätt till enligt denna lag eller enligt kollektivavtal. Om en väckt talan avser villkor enligt kollektivavtal är paragrafen dock tillämplig endast under förutsättning att talan avser sådana anställnings- eller arbetsvillkor i kollektivavtal som avses i 5 a § första stycket eller 5 b § första stycket. Arbets- och anställningsvillkoren ska därmed avse villkor som omfattas av den hårda kärnan i artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet 96/71/EG. En talan om villkor i kollektivavtal kan avse både en

talán enligt 5 c § eller en talán som har väckts av en medlem i en avtalsslutande svensk arbetstagarorganisation.

Vad som avses med repressalier framgår av avsnitt 10.4.7. Ledning kan i viss mån hämtas från det som omfattas av repressalieförbudet i 2 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567). Paragrafen ger endast skydd mot repressalier som grundar sig på att arbetstagaren har väckt talán. Med detta avses att det finns ett orsakssamband mellan det förhållandet att arbetstagaren väcker talán och repressalien. Vid bedömningen av om orsakssamband föreligger i ett enskilt fall kan ledning hämtas från diskrimineringslagstiftningen.

Arbetsgivare som inte har sin hemvist inom EES eller Schweiz omfattas inte av repressalieförbudet i paragrafen.

24 §

En arbetsgivare som bryter mot 23 § ska betala skadestånd till den utstationerade arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som repressalien innebär. Om det är skäligt kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.8.

Genom paragrafen genomförs artikel 11.5 i direktivet. Av paragrafen framgår att arbetsgivarens brott mot repressalieförbudet i 23 § är skadeståndssanktionerat.

Det är bara arbetsgivaren som kan bli skadeståndsskyldig enligt bestämmelsen. Skadeståndsskyldigheten omfattar den förlust som uppkommer. Därmed avses s.k. ekonomiskt skadestånd av motsvarande slag som regleras i bl.a. 38 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Det ekonomiska skadeståndet är avsett att täcka den ekonomiska skada som arbetstagaren har lidit till följd av repressalien. Genom det ekonomiska skadeståndet ska arbetstagaren försättas i samma situation som om arbetsgivaren inte vidtagit repressalien.

Skadeståndsskyldigheten omfattar också den kränkning som har inträffat. Med detta avses allmänt eller ideellt skadestånd av motsvarande slag som regleras i bl.a. 38 § lagen om anställningsskydd. Storleken på det allmänna skadeståndet är beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt paragrafens *andra stycke* kan skadeståndet sättas ned helt eller falla bort, om det är skäligt. Denna möjlighet till jämkning av skadestånd motsvarar vad som gäller enligt t.ex. 38 § lagen om anställningsskydd. Vid prövningen av om jämkning bör ske kan den praxis avseende 38 § lagen om anställningsskydd utgöra vägledning. Därmed kan beaktas t.ex. om arbetstagaren själv medverkat till den uppkomna situationen eller om arbetsgivaren snabbt vidtar rättelse.

25 §

Vid mål om skadestånd enligt 24 § gäller 21 § om talans väckande. I dessa mål tillämpas 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet om preskription.

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 10.4. 9 och 10.4.11.

Genom paragrafen genomförs artikel 11.5 i direktivet. I paragrafen ges föreskrifter om rättegången och preskription när det gäller mål om skadestånd enligt 24 §.

Vid en sådan talan gäller 21 §. Av detta följer att utstationerade arbetstagare har rätt att väcka talan vid svensk domstol om skadestånd på grund av repressalier enligt denna lag. Sådana mål handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Om arbetstvisten ska handläggas vid tingsrätt, får talan föras vid tingsrätten i den ort där arbetstagaren är eller har varit utstationerad. För det fall den utstationerade arbetstagaren har arbetat på flera orter kan talan väckas vid tingsrätten i någon av dessa orter.

I paragrafen regleras också vilka preskriptionsbestämmelser som ska tillämpas vid en talan enligt 24 §. De bestämmelser om preskription som anges i 21 § ska således inte tillämpas vid en talan av nu aktuellt slag.

26 §

Om den som anser sig av arbetsgivaren ha blivit utsatt för repressalier som strider mot 23 § visar omständigheter som ger anledning att anta att så är fallet, är det arbetsgivaren som ska visa att sådana repressalier inte har vidtagits.

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.10.

Genom paragrafen genomförs artikel 11.5 i direktivet. Paragrafen innehåller en bevisregel som ska gälla vid talan om skadestånd på grund av repressalier.

Bevisregeln är utformad efter mönster av 6 kap. 3 § diskrimineringslagen (2008:567). Den är uppdelad i ett första led där bevisbördan åvilar arbetstagaren och ett andra led där bevisbördan övergått på arbetsgivaren. Det rör sig om en presumtionsregel. Arbetstagaren ska för sin del visa omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon blivit utsatt för repressalier av arbetsgivaren som strider mot 23 §. Lyckas arbetstagaren styrka dessa omständigheter skapas en presumtion för att det finns ett orsakssamband mellan repressalien och att arbetstagaren väckt talan. För att inte bli skadeståndsskyldig måste arbetsgivaren motbevisa presumtionen. Detta kan ske genom att arbetsgivaren exempelvis visar omständigheter som ger stöd för att den vidtagna åtgärden haft andra orsaker än att arbetstagaren har väckt talan vid domstol.

13.2 Förslaget till lag om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter

Inledande bestämmelse och tillämpningsområde

1 §

Denna lag gäller för ömsesidigt bistånd med indrivning m.m. av administrativa avgifter, inbegripet avgifter, tilläggsavgifter och viten, för bristande efterlevnad av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster⁴ eller Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 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)⁵, vilka ålagts av behöriga myndigheter eller bekräftats av administrativa

⁴ EGT L 18, 21.1.1997, s.1, Celex 31996L0071.

⁵ EUT L 159, 28.5.2014, s.11, Celex 32014L0067.

eller rättsliga organ eller, i förekommande fall, följer av utslag från arbetsrättsliga tvistlösningsorgan.

Lagen gäller inte för verkställigheten av sanktioner som omfattas av tillämpningsområdet för rådets rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff⁶, rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område⁷, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område⁸ eller rådets beslut 2006/325/EG av den 27 april 2006 om ingående av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Danmark om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område⁹.

Genom paragrafen genomförs artikel 13.2 i direktivet. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.1. I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Det anges uttryckligen dels vilka slags fordringar som omfattas av lagen (och direktivet), dels vilka fordringar som inte omfattas. Genom *första stycket* klargörs att lagen omfattar administrativa sanktioner som sanktionsavgifter, avgifter, tilläggsavgifter och viten som har anknytning till en utstationering. Genom bestämmelsen i *andra stycket* utesluts uttryckligen från tillämpningsområdet dels straffrättsliga sanktioner, dels sådana fordringar på civilrättens område som omfattas av Bryssel I-förordningen.

Det kan inte uteslutas att det i ett enskilt fall kan uppstå tveksamhet om en viss fordran faller inom lagens tillämpningsområde eller inte. Se även kommentaren till 3 §.

⁶ EUT L 76 22.3.2005, s. 16, Celex 32005F0214.

⁷ EGT L 12, 16.1.2001, s. 1, Celex 32000R0044.

⁸ EUT L 351, 20.12.2012, s. 1, Celex 32012R1215.

⁹ EUT L 120, 5.5.2006, s. 22, Celex 32006D0325, ändrat genom rådets beslut 2009/942/EG.

Behörig myndighet

2 §

Kronofogdemyndigheten är behörig myndighet vid bistånd enligt denna lag.

I paragrafen utpekas Kronofogdemyndigheten som behörig myndighet. Genom paragrafen genomförs artikel 14 i direktivet. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.2.

Kronofogdemyndigheten är alltså behörig myndighet i såväl inkommande som utgående ärenden, dvs. både när en myndighet i en annan medlemsstat begär bistånd i Sverige och när det för Sveriges del blir aktuellt att begära bistånd i en annan medlemsstat. Vidare omfattar behörigheten alla former av bistånd som regleras i kapitel VI i direktivet, dvs. i första hand delgivning av handlingar och indrivning. Behörigheten omfattar även sådant utbyte av upplysningar som regleras i artikel 6 i direktivet, såvitt gäller upplysningar som ska användas för indrivningsändamål. Se även kommentaren till 3 §.

Bistånd på begäran av en behörig myndighet i en annan medlemsstat

3 §

Kronofogdemyndigheten ska på begäran av en behörig myndighet i en annan medlemsstat

1. lämna upplysningar som kan vara av betydelse för den andra myndigheten vid indrivning av administrativa sanktionsavgifter eller delgivning av handlingar som rör sådana avgifter,

2. utan krav på några vidare formaliteter

a) driva in administrativa sanktionsavgifter som behöriga myndigheter har påfört i enlighet med lagstiftning och förfaranden i den sökande medlemsstaten eller som administrativa eller rättsliga organ eller arbetsdomstolar har bekräftat och som kan verkställas i den andra medlemsstaten och inte längre kan överklagas, och

b) delge ett beslut om sådana sanktionsavgifter eller andra handlingar som är relevanta med avseende på indrivningen av sådana sanktionsavgifter, inbegripet en dom eller ett slutligt beslut som kan läggas till grund för verkställighet.

Delgivning på begäran av en annan medlemsstat sker enligt delgivningslagen (2010:1932).

Bestämmelser om indrivning i Sverige finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. Verkställighet enligt utsokningsbalken får äga rum på grund av den handling som medger verkställighet i den andra medlemsstaten.

I paragrafen finns de grundläggande bestämmelserna om skyldigheten att lämna bistånd åt en behörig myndighet i en annan medlemsstat. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.3.

Paragrafen återger i stora stycken innehållet i artikel 15.1. Genom bestämmelsen i *första stycket 1* genomförs också direktivets bestämmelser om informationsutbyte (artikel 6) såvitt gäller lämnande av information för indrivnings- och delgivningsändamål. Det informationsutbyte som det blir aktuellt för Kronofogdemyndigheten att medverka i är alltså det som avses i artikel 6.2 andra meningen. Därutöver får emellertid som framgår i avsnitt 3.3 också de allmänna krav och förutsättningar som anges i artikel 6 och 7 anses gälla även i fråga om Kronofogdemyndighetens medverkan i samarbetet. Som nämns där gäller det t.ex. den tidsfrist som anges i punkten b i artikel 6.6 och förbudet i artikel 6.9 mot att ta ut avgifter.

Skyldigheten att lämna information gäller sådan information som Kronofogdemyndigheten har tillgång till eller har möjlighet att inhämta vid indrivning av en svensk fordran av motsvarande slag. Det får inte förstås så att myndigheten med anledning av en begäran om upplysningar ska göra en regelrätt tillgångsundersökning enligt de bestämmelser om sådan undersökning som finns i utsokningsbalken. En sådan undersökning får anstå till dess att begäran om information i ett senare skede eventuellt följs av en begäran om bistånd med indrivning. Vad det kan bli fråga om är i stället att sammanställa den information som myndigheten själv förfogar över eller som den utan svårighet kan få fram ur olika databaser och liknande. Jfr prop. 2011/12:15 s. 30 f.

I *första stycket 2* klargörs bl.a. att bistånd ska lämnas utan vidare formaliteter. Genom denna bestämmelse genomförs artikel 15.3. Direktivtexten skulle alltså kunna förstås på det sättet att det inte är tillåtet att vid en begäran om bistånd med indrivning ha ett särskilt förfarande för att pröva om det rör sig om ett verkställbart

avgörande. Den sökande myndighetens uppgift om att det förhåller sig så ska i princip tas för god. Det bör emellertid uppmärksammas att det i skäl 44 lämnas en öppning för att medlemsstaterna kan ha förfaranden som innebär att det instrument som medger verkställighet i den sökande medlemsstaten kompletteras, åtföljs eller ersätts av ett dokument som medger verkställighet i den anmodade medlemsstaten. Här kan det alltså tyckas finnas en viss motsättning mellan skälen och direktivtexten. Under alla förhållanden torde det dock inte bli aktuellt för Kronofogdemyndigheten som anmodad myndighet att tillämpa något sådant förfarande som avses i skäl 44.

Bortsett från vad som nu har sagts kan det inte uteslutas att det i ett enskilt fall kan finnas omständigheter som ger Kronofogdemyndigheten anledning att ifrågasätta om avgörandet har tillkommit i den ordning som enligt den sökande medlemsstatens lagstiftning krävs för skapa ett verkställbart avgörande, eller om fordringen verkligen faller inom lagens tillämpningsområde. Det kan t.ex. finnas omständigheter som tyder på att det i själva verket är fråga om en straffrättslig sanktion som faller inom tillämpningsområdet för lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen. Det kan därför i vissa situationer finnas behov av ytterligare kontakter mellan Kronofogdemyndigheten och den sökande myndigheten för att reda ut förhållandena. Se även kommentaren till 5 §.

Även i övrigt måste Kronofogdemyndigheten som regel godta det som sägs i begäran om bistånd och kunna utgå från förutsättningarna för bistånd är uppfyllda, t.ex. på det sättet att myndigheterna i den andra medlemsstaten har gjort vad som kan krävas av dem för att själva driva in fordringen (se även kommentaren till 4 §).

Beträffande delgivning omfattar Kronofogdemyndighetens behörighet endast den situation som avses i artikel 15.1 b, dvs. att det redan finns ett beslut om en sanktionsavgift och denna ska drivas in. Delgivning kan då vara en förutsättning för och ett led i själva indrivningen. Bistånd med delgivning enligt denna bestämmelse kan emellertid behövas även i ett senare skede, t.ex. i fråga om ett beslut om utmätning. Avsikten är däremot inte att Kronofogdemyndigheten ska delge handlingar i ett skede som föregår ett beslut om sanktionsavgift. Det gäller såväl handlingar som har sitt ursprung i Sverige som handlingar från en behörig myndighet i en annan medlemsstat. Delgivning i den sistnämnda situationen får visserligen

omfattas av artikel 6.3 i direktivet, men behovet av administrativt samarbete får här tillgodoses genom att någon annan myndighet än Kronofogdemyndigheten bistår med delgivningen.

I *andra stycket* finns, liksom i annan lagstiftning om ömsesidigt bistånd, exempelvis på skatteområdet, en bestämmelse som klargör att delgivning i Sverige sker enligt delgivningslagen.

Genom hänvisningen i *tredje stycket* till lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. erinras att den andra medlemsstatens fordran vid indrivningen handläggs enligt bestämmelserna om indrivning i s.k. allmänna mål. Det innebär bl.a. att Kronofogdemyndigheten under vissa förutsättningar kan medge uppskov med verkställigheten. Genom hänvisningen till lagen om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter erinras på motsvarande sätt om att avräkning kan ske mot en fordran på återbetalning av sådan skatt eller avgift som anges i 1 § den lagen. Detta behandlas närmare i avsnitt 11.5.3. Avslutningsvis klargörs i tredje stycket att den handling som medger verkställighet i den andra medlemsstaten utgör exekutionstitel vid verkställighet i Sverige.

Genom bestämmelserna i andra och tredje styckena genomförs artikel 15.4 första stycket.

Begäran om bistånd i en annan medlemsstat

4 §

Kronofogdemyndigheten får, av en behörig myndighet i en annan medlemsstat, begära upplysningar som kan vara av betydelse vid indrivning av administrativa sanktionsavgifter eller delgivning av handlingar som rör sådana avgifter. Kronofogdemyndigheten får av en sådan myndighet också begära bistånd för indrivning av en administrativ sanktionsavgift eller delgivning av ett beslut om en sådan sanktionsavgift eller andra handlingar som är relevanta för indrivningen av en sådan avgift, om Kronofogdemyndigheten inte själv kan driva in fordringen eller delge handlingen.

Kronofogdemyndigheten får inte begära bistånd för indrivning så länge sanktionsavgiften, de bakomliggande fordringarna eller den handling som ligger till grund för verkställighet är föremål för bestridande eller överklagande.

Delgivning av ett beslut om administrativa sanktionsavgifter som har ägt rum i en annan medlemsstat i enlighet med dess lagar, andra författningar och administrativ praxis, ska anses ha samma verkan som om delgivningen hade ägt rum här.

Genom denna paragraf genomförs bestämmelserna i artikel 15 i tillämpningsdirektivet till den del de riktar sig främst till den sökande myndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.3.

I paragrafen regleras i *första stycket* Kronofogdemyndighetens roll som sökande myndighet. Bestämmelserna kan sägas utgöra en spegelbild av det som föreskrivs i 3 § första stycket. Genom andra meningen i detta stycke genomförs artikel 15.2 andra stycket. Kravet att Kronofogdemyndigheten inte själv kan driva in fordringen eller delge handlingen får inte uppfattas alltför strängt. Detta behandlas närmare i avsnitt 11.5.3.

Genom bestämmelsen i *andra stycket* genomförs artikel 15.2 tredje stycket.

Genom *tredje stycket* genomförs artikel 15.4 andra stycket. För Sveriges del saknar bestämmelsen betydelse såvitt gäller beslutet om en sanktionsavgift, eftersom det hos oss inte finns något krav på att indrivningsförfarandet ska inledas med delgivning av exekutionstiteln. Däremot kan bestämmelsen få betydelse när det gäller delgivning av exempelvis ett beslut om utmätning som har ägt rum här.

Vägransgrunder

5 §

Kronofogdemyndigheten får vägra att verkställa

1. en begäran om indrivning eller delgivning om begäran är ofullständig eller uppenbarligen inte motsvarar det bakomliggande beslutet,

2. en begäran om indrivning om

a) det framgår av myndighetens utredning att de kostnader eller resurser som beräknas krävas för att driva in sanktionsavgifterna inte står i proportion till det belopp som ska drivas in eller indrivningen skulle ge upphov till betydande svårigheter,

b) de sammanlagda sanktionsavgifterna understiger 350 euro, eller

c) grundläggande rättigheter och friheter för svarande samt rättsprinciper som gäller för dem enligt Sveriges grundlagar inte har respekterats.

I paragrafen återges det huvudsakliga innehållet i artikel 17. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.5.

Vad gäller det förhållandet att en begäran är ofullständig (*punkten 1*) bör regleringen, som framgår i avsnitt 11.5.5, kompletteras med en bestämmelse i förordningsform om att Kronofogdemyndigheten först ska anmoda den sökande myndigheten att avhjälpa bristen, och först om så inte sker avslå en begäran om bistånd (jfr artikel 7.3 i bötesrambeslutet).

Bestämmelsen i *punkten 2 a*) som motsvarar artikel 17 andra stycket *punkten a*), är utformad på i huvudsak samma sätt som *punkten h* i artikel 21.2 i Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden. Bestämmelsen ska ses mot bakgrund av att eventuellt indrivet belopp tillfaller den anmodade staten, och mot bestämmelsen i *punkten 2 b* (artikel 17 andra stycket *b*) i direktivet), där minimibeloppet för en begäran om bistånd har satts så lågt som 350 euro. Motsvarande beloppsgräns på skatteområdet är 1 500 euro. Man kan därför mycket väl tänka sig situationer där resursåtgången för att driva in en fordran inte står i proportion till fordringsbeloppet. Det kan också vara så att fordringsbeloppet är betydande men den utredning som gjorts tyder på att man knappast kommer att påträffa annat än blygsamma tillgångar och det bedöms kräva åtskilligt ytterligare arbete för att verkställighet ska kunna äga rum. Kronofogdemyndigheten bör alltså ha avsevärt utrymme för att göra egna bedömningar av hur långt man ska gå i sina försök till verkställighet. Samtidigt måste beaktas att man med en alltför låg ambitionsnivå i det avseendet skulle riskera att bestämmelserna om ömsesidigt bistånd inte skulle bidra till att förbättra efterlevnaden av regelverket kring utstationering av arbetstagare på det sätt som har varit avsikten.

Bestämmelsen i *punkten 2 c*) motsvarar artikel 17 andra stycket *c*). Bestämmelsen och artikeln är formulerad på ett sätt som inte sedan tidigare förekommer i svensk lagstiftning. Till sin innebörd torde den motsvara vad som vanligen uttrycks med termer som "ordre public" eller, särskilt när det gäller administrativt samarbete på skatteområdet, termen "allmänna hänsyn".

Uppskjutande av förfarandet

6 §

Om de administrativa sanktionsavgifterna eller den bakomliggande fordran under indrivnings- eller delgivningsförfarandets gång bestrids eller överklagas i den andra medlemsstaten av berörd tjänsteleverantör eller en berörd part, ska Kronofogdemyndigheten skjuta upp verkställigheten i avvaktan på beslut av en behörig instans i den andra medlemsstaten.

Genom paragrafen genomförs artikel 18 i direktivet, till den del detta kräver reglering i svensk lag. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.6.

Det är något oklart hur denna bestämmelse i direktivet förhåller sig till artikel 15.1 första stycket a), där det framgår att biståndet för indrivning bara omfattar fordringar som inte längre kan överklagas. Se överväganden i avsnitt 11.5.6.

Det är också något oklart vad som avses med att den bakomliggande fordran är föremål för bestridande eller överklagande. Detta verkar ta sikte på den situationen att en sanktionsavgift har beslutats på grund av underlåtenhet att betala något till den utstationerade arbetstagaren. Se beträffande civilrättsliga anspråk kommentaren till 14 §.

Genom denna bestämmelse aktualiseras också frågan om Kronofogdemyndighetens serviceskyldighet gentemot parterna. I likhet med vad som gäller exempelvis vid bistånd med indrivning på skatteområdet bör Kronofogdemyndigheten, om en berörd part gör gällande att preskription har inträtt eller på annat sätt bestrider fordran, upplysa den parten om att talan ska väckas vid behörig instans i den andra medlemsstaten och i enlighet med dess lagstiftning. Kronofogdemyndigheten bör också underrätta den sökande myndigheten om de åtgärder som vidtas med anledning av dess begäran om bistånd. Jfr 8 § förordningen (2011:1546) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen, Inte heller i fråga om administrativa sanktionsavgifter har det dock ansetts nödvändigt att reglera denna fråga i lag.

Beträffande överklagande av ett beslut i en fråga om uppskjutande av verkställigheten, se avsnitt 11.5.8 och kommentaren till 8 §. Se även kommentaren till förslaget till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Valuta m.m.

7 §

Kronofogdemyndigheten ska så snart en begäran som avses i 3 § första stycket 2 a) har tagits emot räkna om sanktionsavgiften till svenska kronor enligt den växelkurs som har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning för den dag då sanktionsavgiften påfördes.

Belopp som har drivits in här i ett ärende enligt denna lag tillfaller staten.

I paragrafen regleras vad som gäller om valuta och vad som ska ske med indrivna belopp. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.7.

Vid indrivning i Sverige gäller generellt att denna äger rum i svenska kronor, dvs. i förekommande fall avser i motvärdet i svenska kronor av en fordran som är fastställd i någon annan valuta. En omräkning till svenska kronor ska göras så snart begäran har registreras och innan någon ytterligare åtgärd vidtas. Redan i det första kravet, den s.k. avin, ska alltså fordringens storlek kunna utläsas i svenska kronor. Detta följer av bestämmelsen i *första stycket*.

I *andra stycket* föreskrivs att belopp som har drivits in här tillfaller staten. Genom denna bestämmelse genomförs artikel 19.1 första stycket i tillämpningsdirektivet. Det förhållandet att det där talas om "den anmodade myndigheten" behandlas närmare i avsnitt 11.5.7.

Förbud mot överklagande m.m.

8 §

Kronofogdemyndighetens beslut enligt denna lag får inte överklagas.

I likhet med vad som gäller exempelvis enligt lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden och lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen får beslut enligt förevarande lag inte överklagas. Bestämmelsen tar sikte på sådana beslut och åtgärder som direkt rör tillämpningen av denna lag, t.ex. att åberopa eller inte åberopa en viss vägransgrund eller att tillämpa en viss växelkurs för omräkning av ett belopp i utländsk valuta till svenska kronor. Bestämmelsen

innebär inte någon begränsning i rätten att överklaga beslut och åtgärder under själva verkställigheten, med tillämpning av bestämmelserna i utsökningsbalken. Jfr prop. 2011/12:15 s. 69.

Ytterligare föreskrifter

9 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om Kronofogdemyndighetens uppgifter enligt denna lag.

Bestämmelsen i 9 § är en s.k. upplysningsbestämmelse. Något bemyndigande har inte ansetts behövt då de frågor som kan komma att regleras i förordningsform eller genom myndighetsföreskrifter har bedömts falla inom regeringens restkompetens eller avse ren verkställighet av lag. Jfr prop. 2011/12:15 s. 69.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 18 juni 2016.

Övervägandena finns i avsnitt 11.7.

13.3 Förslaget till lag om ändringar i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

7 b §

Bestämmelser om uppskjutande av förfarandet vid sådant bistånd som avses i kapitel VI i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 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)¹⁰ finns i 6 § lagen (2016:000) om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter.

I paragrafen, som är ny, har det för tydlighetens skull tagits in en erinran om att det finns en särskild bestämmelse om uppskjutande av förfarandet i lagen om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter.

¹⁰ EUT L 159, 28.5.2014, s.11, Celex 32014L0067.

Kommittédirektiv 2014:81

Genomförande av tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet

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 arbetstagare,
- 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 entre-

prenörsansvar 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 uppräknings 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 Anmälningskyldighet vid utstationering, prop. 2012/13:71 s. 20). Information finns där på svenska och på flera andra språk. Det finns emellertid

inga bestämmelser i utstationeringslagen 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 fastställer 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 utstationerade 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 Laval-domen anges vad som ska anses omfattas av de villkor som anges i artikel 3 i utstationeringsdirektivet (propositionen Åtgärder med anledning av Laval-domen, 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 arbetstagarare 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 avtalslutande organisationen bevakar att kollektivavtalet följs och bedömdes att en förändring skulle vara systemfrämmande.

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

Tillämpningsdirektivet innehåller en bestämmelse till skydd för utstationerade arbetstagarare som inleder rättsliga eller administrativa förfaranden. Arbetstagararen ska skyddas mot all ogynnsam behandling från arbetsgivarens sida. Det finns behov av att klargöra 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 gränsöverskridande 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)

Kommittédirektiv 2014:150

Tilläggsdirektiv till Utredningen om nya utstationeringsregler (A 2014:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 november 2014

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 5 juni 2014 att en särskild utredare skulle föreslå hur tillämpningsdirektivet ska genomföras i svensk rätt (dir. 2014:81). Utredningen har tagit namnet Utredningen om nya utstationeringsregler. Uppdraget omfattade dock inte genomförande av tillämpningsdirektivet i de delar som rör tillgång till information om kollektivavtalsvillkor (artikel 5.4) och entreprenörsansvar (artikel 12). Förslag i dessa delar skulle i stället tas fram av Utstationeringskommittén enligt ett utvidgat tilläggsuppdrag (dir. 2014:82).

Utredningen får nu ett utvidgat uppdrag. Utredningen ska lämna de författningsförslag som behövs för att anpassa svensk rätt till tillämpningsdirektivet när det gäller

- förbättrad tillgång till information om kollektivavtalsvillkor, och
- införande av ett entreprenörsansvar.

Utredningen ges nu även i uppdrag att utvärdera den faktiska tillämpningen av bestämmelserna om Arbetsmiljöverkets uppgift att tillhandahålla information och arbetstagarorganisationernas skyldighet att lämna in kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket.

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

Enligt utredningens ursprungliga direktiv ska uppdraget redovisas senast den 28 februari 2015. Detta gäller fortfarande för det ursprungliga uppdraget. Tilläggsuppdraget skulle redovisas slutligt den 31 mars 2015.

Utvidgning av uppdraget

Förbättrad tillgång till information om kollektivavtalsvillkor

En särskild bestämmelse i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 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 informations-systemet för den inre marknaden (IMI-förordningen), tillämpningsdirektivet, tar sikte på situationen i länder där vissa arbets- och anställningsvillkor anges i kollektivavtal (artikel 5.4). Enligt bestämmelsen ska dessa villkor på ett lättillgängligt och öppet sätt tillhandahållas utländska tjänsteleverantörer och utstationerade arbetstagare. För detta ändamål ska arbetsmarknadens parter involveras. Informationen bör framför allt omfatta de olika minimilönerna och de komponenter som ingår i dessa, metoden för att beräkna den lön som ska betalas ut samt, i relevanta fall, kriterier för olika lönekategorier.

I svensk rätt finns bestämmelser om information om utstationeringsvillkor i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen). Enligt 9 § utstationeringslagen är Arbetsmiljöverket förbindelsekontor för utstationeringsfrågor och ska tillhandahålla information om de arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga vid utstationering i Sverige. Av 9 a § samma lag framgår att arbetstagarorganisationer ska ge in sådana kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket som de kan komma att kräva med stöd av stridsåtgärder. Skyldigheten är inte sanktionerad.

Arbetsmiljöverket har uppgett att verket inte kunnat lämna ut den information som förväntas av dem enligt bestämmelserna i utstationeringslagen, eftersom endast ett fåtal arbetstagarorganisationer har lämnat in sådan information.

Utredningen ska

- utvärdera den faktiska tillämpningen av bestämmelserna om Arbetsmiljöverkets uppgift att tillhandahålla information om tillämpliga arbets- och anställningsvillkor och arbetstagarorganisationernas skyldighet att ge in kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket.

Utredningen ges även i uppdrag att föreslå hur tillämpningsdirektivets bestämmelse om information om kollektivavtalsvillkor ska genomföras i svensk rätt på ett effektivt sätt.

Utredningen ska

- bedöma hur information om de kollektivavtalsvillkor som kan bli tillämpliga vid utstationering ska tillhandahållas på ett lättillgängligt och öppet sätt,
- särskilt beakta vad som utgör relevant information enligt bestämmelsen i tillämpningsdirektivet om förbättrad tillgång till information om kollektivavtalsvillkor,
- föreslå på vilket sätt arbetsmarknadens parter ska involveras vid tillhandahållandet av information i syfte att garantera att ändamålet med bestämmelsen uppnås,
- analysera vilket behov av författningsändringar som förslaget motiverar, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

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

Entreprenörsansvar

För att åtgärda bedrägerier och missbruk får medlemsstaterna vidta ytterligare åtgärder på ickediskriminerande och proportionerlig grund vid kedjor av underentreprenörer. Det ska ske efter samråd med de av arbetsmarknadens parter som är berörda och i enlighet med nationell rätt och praxis. En medlemsstat får vidta åtgärder för att se till att en entreprenör som en utstationerande arbetsgivare är en direkt underentreprenör till kan hållas ansvarig av den utstatione-

rade arbetstagaren, utöver eller i stället för arbetsgivaren (artikel 12.1). Detta s.k. entreprenörsansvar gäller bl.a. inestående nettolön motsvarande minimilön, förutsatt att fordringen omfattas av artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (utstationeringsdirektivet). I artikel 3 i utstationeringsdirektivet anges bl.a. att minimilön fastställs nationellt. När det gäller byggverksamhet ska medlemsstaterna införa åtgärder enligt ovan (tillämpningsdirektivet artikel 12.2). Ansvar ska begränsas till rättigheter som den utstationerade arbetstagaren har förvärvat under avtalsförhållandet mellan entreprenören och dennes underentreprenör (artikel 12.3).

Det finns kompletterande bestämmelser i tillämpningsdirektivet som bl.a. ger medlemsstaterna möjlighet att införa ett striktare entreprenörsansvar och ett entreprenörsansvar för flera branscher än byggbranschen, om bestämmelserna är ickediskriminerande och proportionerliga. En förutsättning är också att bestämmelserna överensstämmer med EU-rätten (artikel 12.4).

Medlemsstaterna får även föreskriva att en entreprenör som har uppfyllt skyldigheten att vidta rimliga kontrollåtgärder enligt nationell rätt inte ska hållas ansvarig (artikel 12.5). Vidare finns möjlighet för medlemsstaten att i stället för att införa ett entreprenörsansvar vidta andra lämpliga åtgärder (artikel 12.6).

Utstationeringslagen innehåller inte någon bestämmelse om entreprenörsansvar. Däremot finns det en ansvarsbestämmelse för uppdragsgivare i 7 § lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Den lagen har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt (sanktionsdirektivet). Enligt ansvarsbestämmelsen är arbetsgivarens uppdragsgivare och uppdragsgivare i tidigare led solidariskt ansvariga för den lön och annan ersättning som arbetsgivaren skulle ha betalat. En uppdragsgivare som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och som inte inser eller har skäligen anledning att anta att arbetsgivaren har en eller flera utlänningar anställda som saknar rätt att vistas i Sverige, kan inte bli ansvarig.

I mars 2012 tillkännagav riksdagen som sin mening (bet. 2011/12:AU9, rskr. 2011/12:176) att regeringen ska återkomma till riksdagen i syfte att säkerställa ändamålsenliga regler för uppdragsgivares ansvar i utstationeringssituationer.

Tillämpningsdirektivets artikel 12 ger utrymme för flera olika modeller för entreprenörsansvar, dels när det gäller omfattningen av ansvaret, dels för vilka branscher det ska gälla. Dessutom kan ett entreprenörsansvar helt ersättas av andra lämpliga åtgärder.

Utredningen bör överväga olika förslag och analysera vilket som är mest lämpligt utifrån den svenska arbetsmarknadsmodellen och befintliga bestämmelser i svensk rätt.

En utgångspunkt för utredningen bör vara att ett entreprenörsansvar ska införas inom byggsektorn. Utredningen bör därför lämna ett sådant förslag. Utredningen bör vidare överväga om ett entreprenörsansvar ska införas även i andra sektorer än i byggbranschen.

Det bör dock inte helt uteslutas att andra lämpliga åtgärder kan innebära effektiva sanktioner mot entreprenörer i syfte att komma till rätta med bedrägerier och missbruk i situationer där det är svårt för arbetstagarna att hävda sina rättigheter. Det bör därför stå utredningen fritt att lämna ett alternativt förslag som innebär ett genomförande av artikel 12 genom vidtagande av andra lämpliga åtgärder. Utredningen bör under alla förhållanden analysera vad som kan vara sådana andra lämpliga åtgärder som avses i direktivet.

Utredningen bör vidare överväga en bestämmelse om ansvarsfrihet för en entreprenör som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder (artikel 12.5). I det sammanhanget kan nämnas den bestämmelse om ansvarsfrihet för entreprenörer som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder som finns i 7 § lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

Utredningen ska

- analysera behovet av en bestämmelse om ett entreprenörsansvar i svensk rätt och mot bakgrund av de alternativ som tillämpningsdirektivet anger föreslå en modell för ett sådant ansvar,
- föreslå ett entreprenörsansvar inom byggsektorn och överväga i vilka övriga sektorer det kan finnas behov av ett sådant ansvar,

- bedöma vad som kan vara sådana andra lämpliga åtgärder som avses i tillämpningsdirektivet,
- överväga behovet av en bestämmelse om ansvarsfrihet för entreprenörer som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder, och vid behov föreslå en bestämmelse om ansvarsfrihet,
- utförligt redovisa de samhällsekonomiska konsekvenserna av handlingsalternativ som utredningen har i uppdrag att överväga behovet av eller föreslå,
- kartlägga vilka svenska bestämmelser som kan komma att beröras av förslaget, varvid bestämmelser som rör domstolsbehörighet, regressrätt, rättstvister om lön och rätt till lönegaranti särskilt ska beaktas,
- analysera vilket behov av författningsändringar som förslaget motiverar, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

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

Uppdragets genomförande och redovisning

Det som anges i de ursprungliga direktiven (dir. 2014:81) om uppdragets genomförande och redovisning ska gälla också för detta uppdrag.

Utredningen ska inhämta relevant information från andra länder som har bestämmelser om entreprenörsansvar i nationell rätt.

Enligt utredningens ursprungliga direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 28 februari 2015. Detta gäller fortfarande för det ursprungliga uppdraget. Tilläggsuppdraget ska dock redovisas slutligt den 31 mars 2015.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2014/67/EU**av den 15 maj 2014****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)****(Text av betydelse för EES)**

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 53.1 och 62,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽¹⁾,med beaktande av Regionkommitténs yttrande ⁽²⁾,i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽³⁾, och

av följande skäl:

- (1) Fri rörlighet för arbetstagare, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster hör i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) till de grundläggande principerna för den inre marknaden i unionen. Unionen ser till att dessa principer omsätts i praktiken i syfte att garantera lika konkurrensvillkor för företag och respekt för arbetstagares rättigheter.
- (2) Friheten att tillhandahålla tjänster innebär att företag har rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat, till vilken de tillfälligt får utstationera sina anställda för att där tillhandahålla de tjänsterna. Utstationering av arbetstagare måste skiljas från fri rörlighet för arbetstagare, som innebär att alla medborgare har rätt att fritt flytta till en annan medlemsstat för att arbeta och bo där, och att de inte får diskrimineras i fråga om sysselsättning, lön eller andra arbets- och anställningsvillkor jämfört med medborgare i den berörda medlemsstaten.
- (3) När det gäller arbetstagare som utstationeras tillfälligt för att arbeta i en annan medlemsstat än den där de vanligtvis utför sitt arbete i syfte att tillhandahålla en tjänst, fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG ⁽⁴⁾ en uppsättning tydligt definierade arbets- och anställningsvillkor som tjänsteleverantören i den medlemsstat till vilken utstationeringen sker måste följa för att säkerställa de berörda utstationerade arbetstagarnas minimiskydd.
- (4) Alla åtgärder som införs genom detta direktiv bör vara motiverade och proportionella för att inte ge upphov till administrativa bördor eller kringskära företagens, framför allt de små och medelstora företagens, potential att skapa nya arbetstillfällen, samtidigt som utstationerade arbetstagare skyddas.
- (5) För att säkerställa efterlevnaden av direktiv 96/71/EG utan att belasta tjänsteleverantörerna med onödig administrativ börda är det mycket viktigt att de faktiska omständigheterna som avses i direktivets bestämmelser för fastställande av att en faktisk utstationering föreligger och för att förhindra att reglerna missbrukas eller kringgås anses som vägledande och icke uttömmande. Framför allt bör det inte krävas att varje faktisk omständighet måste föreligga vid varje utstationering.

⁽¹⁾ EUT C 351, 15.11.2012, s. 61.⁽²⁾ EUT C 17, 19.1.2013, s. 67.⁽³⁾ Europaparlamentets ständpunkt av den 16 april 2014 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 13 maj 2014.⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGTL 18, 21.1.1997, s. 1).

- (6) Trots att bedömningen av de vägledande faktorerna bör anpassas i varje enskilt fall och hänsyn bör tas till varje situations särart, bör situationer där samma faktorer förekommer inte föranleda de behöriga myndigheterna i olika medlemsstater att ur juridisk synvinkel behandla eller bedöma dem olika.
- (7) För att förhindra, undvika och motverka att företag missbrukar och kringgår de gällande bestämmelserna genom att på ett oegentligt eller bedrägligt sätt utnyttja friheten att tillhandahålla tjänster enligt EUF-fördraget eller tillämpningen av direktiv 96/71/EG, bör genomförandet och kontrollen av begreppet utstationering förbättras, och mer enhetliga omständigheter som underlättar en gemensam tolkning bör införas på unionsnivå.
- (8) De faktiska omständigheter som kännetecknar att utstationeringen är tillfällig, och villkoret att arbetsgivaren faktisk etablerad i den medlemsstat från vilken utstationeringen sker, måste utredas av den behöriga myndigheten i värdmedlemsstaten och, vid behov, i nära samarbete med etableringsmedlemsstaten.
- (9) Då de behöriga myndigheterna beaktar storleken på ett företags omsättning i företagets etableringsmedlemsstat för att avgöra om det företaget verkligen bedriver väsentlig verksamhet där, och inte bara intern förvaltning och/eller administration, bör de ta hänsyn till skillnader i olika valutans köpkraft.
- (10) De omständigheter som anges i detta direktiv när det gäller genomförande och övervakning av utstationering kan också hjälpa de behöriga myndigheterna att upptäcka fall när arbetstagare på oriktiga grunder uppgett vara egenföretagare. Enligt direktiv 96/71/EG avses med begreppet arbetstagare det begrepp som tillämpas i rätten i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är utstationerad. Om de relevanta behöriga myndigheterna skapar ytterligare klarhet om utstationering och bättre övervakar den, skulle detta öka rättssäkerheten och bidra till att effektivt motverka skenbart egenföretagande och säkerställa att utstationerade arbetstagare inte på oriktiga grunder uppges vara egenföretagare, och på det sättet bidra till att man kan förebygga, undvika och förhindra att gällande bestämmelser kringgås.
- (11) Om ingen faktisk utstationering föreligger och en lagvalskonflikt uppstår, bör vederbörlig hänsyn tas till bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 ⁽¹⁾ ("Rom I-förordningen") eller Romkonventionen ⁽²⁾, som syftar till att säkerställa att arbetstagare inte förvägras det skydd som de erbjuds genom bestämmelser från vilka undantag inte får göras genom avtal, eller från vilka undantag får göras endast till deras fördel. Medlemsstaterna bör se till att de har bestämmelser som tillräckligt skyddar arbetstagare som inte är faktiskt utstationerade.
- (12) Avsaknad av intyg om tillämplig socialförsäkringslagstiftning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 ⁽³⁾ kan tyda på att situationen inte bör betecknas som tillfällig utstationering till en annan medlemsstat än den där arbetstagaren vanligtvis arbetar med att tillhandahålla tjänster.
- (13) Liksom direktiv 96/71/EG bör detta direktiv inte påverka tillämpningen av förordning (EG) nr 883/2004 och av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 ⁽⁴⁾.
- (14) I EUF-fördraget anges tydligt att skillnaderna i de nationella arbetsmarknadsmodellerna samt arbetsmarknadens parter självständighet ska erkännas.
- (15) I många medlemsstater har arbetsmarknadens parter en viktig roll när arbetstagare utstationeras för att tillhandahålla tjänster, eftersom de i enlighet med nationell rätt och/eller praxis kan fastställa de tillämpliga minimilönerna, parallellt med eller som alternativ. Arbetsmarknadens parter bör upplysa och informera om dessa minimilöner.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I) (EUT L 177, 4.7.2008, s. 6).

⁽²⁾ Romkonventionen av den 19 juni 1980 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (80/934/EEG) (EGT L 266, 9.10.1980, s. 1).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 30.4.2004, s. 1).

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, 30.10.2009, s. 1).

- (16) Ett korrekt och effektivt genomförande och tillämpning är grundläggande för skyddet av utstationerade arbetstagarers rättigheter och för säkerställandet av likvärdiga verksamhetsförutsättningar för tjänsteleverantörerna, medan bristande tillämpning kan innebära att de unionsbestämmelser som ska tillämpas på detta område inte får avsedd verkan. Det är därför mycket viktigt att kommissionen och medlemsstaterna, samt, i relevanta fall, regionala och lokala myndigheter, har ett nära samarbete, samtidigt som man inte får glömma yrkesinspektionernas och arbetsmarknadens parterers betydelse. Ömsesidigt förtroende, samarbetsvilja, kontinuerlig dialog och ömsesidig förståelse är grundläggande i detta hänseende.
- (17) Medlemsstaterna behöver effektiva förfaranden för att övervaka att direktiv 96/71/EG och det här direktivet efterlevs och därför bör sådana förfaranden införas i hela unionen.
- (18) Svårigheter att få tillgång till information om arbets- och anställningsvillkor brukar mycket ofta vara orsaken till att tjänsteleverantörerna inte tillämpar gällande bestämmelser. Därför bör medlemsstaterna se till att sådan information är allmänt tillgänglig och kostnadsfri och att inte bara tjänsteleverantörer från andra medlemsstater utan även berörda utstationerade arbetstagare lätt kan få tillgång till den.
- (19) När arbets- och anställningsvillkor fastställs genom kollektivavtal som förklarats ha allmän giltighet, bör medlemsstaterna se till att dessa kollektivavtal offentliggörs på ett tillgängligt och öppet sätt, varvid arbetsmarknadens parterers självständighet samtidigt respekteras.
- (20) För att förbättra informationens tillgänglighet bör medlemsstaterna inrätta en enda informationskälla. Varje medlemsstat bör inrätta en enda officiell nationell webbplats i enlighet med standarderna för webbtillgänglighet, och andra lämpliga kommunikationsmedel. Minimikraven på den enda officiella nationella webbplatsen bör innefatta att den utformas som en webbportal som fungerar som nätportal eller samlande punkt och ger tydliga och exakta länkar till de relevanta informationskällorna och kortfattad information om innehållet på webbplatsen och de länkar det hänvisas till. Det kan till exempel handla om webbplatser som skapats i enlighet med unionslagstiftning och i syfte att främja företagande och/eller utveckling av gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster. Värmedlemsstaterna bör informera om vad som stadgas i deras nationella rätt om hur länge tjänsteleverantörerna måste bevara dokument efter utstationeringsperioden.
- (21) Utstationerade arbetstagare bör ha rätt att av värmedlemsstaten få allmän information om vilken nationell rätt och/eller praxis som gäller för dem.
- (22) Administrativt samarbete och ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaterna bör vara förenligt med bestämmelserna om skydd av personuppgifter i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG ⁽¹⁾ och nationella genomförandebestämmelser för unionens lagstiftning om skydd av personuppgifter. När det gäller administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI), bör detta även vara förenligt med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 ⁽²⁾ och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 ⁽³⁾.
- (23) För att säkerställa en korrekt tillämpning och kontroll av efterlevnaden av de materiella bestämmelser om arbets- och anställningsvillkor som gäller för utstationerade arbetstagare, bör medlemsstaterna endast tillämpa vissa administrativa krav och vidta vissa kontrollåtgärder på företag som utstationerar arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster. Enligt Europeiska unionens domstols rättspraxis kan sådana krav och åtgärder vara motiverade av tvingande skäl av överordnat allmänintresse, vilket inbegriper ett effektivt skydd av arbetstagarnas rättigheter, förutsatt att de är ändamålsenliga för att uppnå det eftersträvade målet och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Sådana krav och åtgärder får bara tillämpas om de behöriga myndigheterna utan den efterfrågade informationen inte kan utföra sina kontroller effektivt och/eller om mindre begränsande åtgärder inte skulle säkerställa att målen för de nödvändiga nationella kontrollåtgärderna uppnås.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 12.1.2001, s. 1).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 av den 25 oktober 2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen) (EUT L 316, 14.11.2012, s. 1).

- (24) En tjänsteleverantör bör se till att de behöriga myndigheterna, kan bekräfta identiteten på de utstationerade arbetstagare som anges i tjänsteleverantörens anmälan under hela den tid utstationeringen pågår, för att möjliggöra faktiska kontroller på arbetsplatsen.
- (25) En tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat bör utan oskäligt dröjsmål underrätta värdmedlemsstatens behöriga myndigheter om eventuella betydande ändringar av de uppgifter som ingår i tjänsteleverantörens anmälan, för att möjliggöra faktiska kontroller på arbetsplatsen.
- (26) Skyldigheten att underrätta kommissionen om administrativa krav och kontrollåtgärder bör inte utgöra ett förfarande för förhandsgodkännande.
- (27) För att säkerställa en bättre och enhetligare tillämpning av direktiv 96/71/EG samt den praktiska efterlevnaden av det, och för att i mån av möjlighet minska skillnaderna vad gäller tillämpningen och efterlevnaden inom unionen, bör medlemsstaterna se till att det genomförs effektiva och ändamålsenliga inspektioner på deras territorier och på det sättet bidra bland annat till att bekämpa odeklarerat arbete i samband med utstationering, samt även beakta andra lagstiftningsinitiativ för att på ett bättre sätt behandla denna fråga.
- (28) Medlemsstaterna bör, i förekommande fall, i enlighet med nationell rätt och/eller praxis tillhandahålla det inspekterade företaget ett dokument efter inspektionen eller ett kontrolldokument med all relevant information.
- (29) Medlemsstaterna bör ha tillräckligt med personal med nödvändiga kunskaper och färdigheter för att effektivt kunna utföra inspektioner och utan oskäligt dröjsmål besvara förfrågningar om information från värdmedlemsstaten eller etableringsmedlemsstaten, enligt föreskrifterna i detta direktiv.
- (30) Yrkesinspektioner, arbetsmarknadens parter och andra övervakningsorgan är av största betydelse i detta avseende och bör ha en central roll även i framtiden.
- (31) För att på ett flexibelt sätt kunna hantera skillnaderna vad gäller arbetsmarknader och arbetsmarknadsmodellerna får arbetsmarknadens parter och/eller övriga parter och/eller organ i undantagsfall sköta övervakningen och tillsynen av vissa arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare, förutsatt att de kan garantera ett lika högt skydd för de berörda personerna och en icke-diskriminerande och objektiv tillsyn.
- (32) Medlemsstaternas inspektionsmyndigheter och andra relevanta övervaknings- och kontrollorgan bör delta i det samarbete och informationsutbyte som föreskrivs i den berörda lagstiftningen, för att försäkra sig om att alla bestämmelser som gäller utstationerade arbetstagare har följts.
- (33) Medlemsstaterna uppmuntras särskilt att införa ett mer integrerat perspektiv på yrkesinspektioner. Behovet av gemensamma standarder som leder till jämförbara metoder och rutiner eller minimistandarder på unionsnivå bör även utredas. Utvecklingen av gemensamma standarder bör dock inte försvåra för medlemsstaterna att effektivt bekämpa odeklarerat arbete.
- (34) För att underlätta efterlevnaden av direktiv 96/71/EG och säkerställa en effektivare tillämpning av det, bör det finnas särskilda mekanismer för de utstationerade arbetstagare som vill lämna in ett klagomål eller inleda ett förfarande, antingen direkt eller, med deras godkännande, genom utsedda tredje parter som till exempel fackföreningar, andra föreningar eller gemensamma arbetsmarknadsinstitutioner. Detta bör inte påverka tillämpningen av nationella förfaranderegler som rör ombud och försvar vid domstol eller behörigheter och andra rättigheter för fackföreningar och andra företrädare för arbetstagare enligt nationell rätt och/eller praxis.
- (35) För att se till att utstationerade arbetstagare får korrekt lön bör eventuella ersättningar som hör ihop med utstationeringen, förutsatt att de kan anses utgöra en del av minimilönen, dras av från lönen endast om detta är möjligt enligt nationell rätt, kollektivavtal och/eller praxis i värdmedlemsstaten.

- (36) Efterlevnaden av gällande bestämmelser för utstationering av arbetstagare och ett effektivt skydd av arbetstagares rättigheter i detta avseende är särskilt viktig vid kedjor av underentreprenörer och bör säkerställas genom lämpliga åtgärder som följer såväl nationell rätt och/eller praxis som unionsrätten. Sådana åtgärder kan, efter samråd med de av arbetsmarknadens partner som är berörda, inbegripa införandet av en frivillig mekanism för entreprenörens direkta ansvar för underentreprenörer, utöver eller i stället för arbetsgivarens ansvar, med avseende på eventuell inestående nettolön motsvarande minimilön och/eller avgifter till gemensamma fonder eller arbetsmarknadsinstitutioner som regleras i lag eller kollektivavtal, förutsatt att dessa omfattas av artikel 3.1 i direktiv 96/71/EG. Medlemsstaterna har dock rätt att införa strängare ansvarsregler enligt nationell rätt eller gå längre enligt nationell rätt om dessa regler är icke-diskriminerande och proportionella.
- (37) Medlemsstater som vidtagit åtgärder för att gällande bestämmelser ska följas i samband med kedjor av underentreprenörer bör kunna föreskriva att en entreprenör eller underentreprenör inte bör bli ansvarig under vissa omständigheter eller att ansvaret kan begränsas om denne uppfyllt skyldigheten att vidta rimliga kontrollåtgärder. Dessa åtgärder bör definieras i enlighet med nationell rätt, med beaktande av de särskilda omständigheterna i den berörda medlemsstaten, och får innefatta bland annat att entreprenören vidtagit åtgärder för att dokumentera fullgörandet av administrativa krav och kontrollåtgärder, så att det effektivt kan övervakas att gällande bestämmelser om utstationering av arbetstagare följs.
- (38) Det är oroväckande att medlemsstaterna fortfarande har många svårigheter att driva in gränsöverskridande administrativa sanktionsavgifter. Frågan om ömsesidigt erkännande av administrativa sanktionsavgifter bör därför behandlas.
- (39) Medlemsstaternas möjligheter att verkställa administrativa sanktionsavgifter i gränsöverskridande fall varierar, vilket hämmar den inre marknadens funktion och kan göra det mycket svårt, eller till och med omöjligt, att säkerställa en lika hög skyddsnivå för utstationerade arbetstagare i hela unionen.
- (40) Det bör säkerställas att de materiella bestämmelser som rör utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster genomförs på ett effektivt sätt, genom särskilda åtgärder som inriktas på gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter. En tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning på detta område är därför en nödvändig förutsättning för att skyddet ska bli bättre, mer likvärdigt och jämförbart och för att den inre marknaden ska fungera väl.
- (41) Genom att anta gemensamma bestämmelser om ömsesidigt bistånd och stöd i samband med verkställighetsåtgärder och de kostnader som detta föranleder, och genom att anta enhetliga krav för delgivning av beslut om administrativa sanktionsavgifter som påförts på grund av att direktiv 96/71/EG och detta direktiv inte följts, bör ett antal praktiska problem med gränsöverskridande verkställighet kunna lösas, och informationen och verkställigheten av sådana beslut som fattats i andra medlemsstater förbättras.
- (42) Om det framkommer att tjänsteleverantören i själva verket inte är etablerad i etableringsmedlemsstaten eller att adress- eller företagsuppgifterna är oriktiga, bör de behöriga myndigheterna inte avsluta förfarandet på formella grunder, utan utreda frågan vidare för att fastställa identiteten hos den fysiska eller juridiska person som är ansvarig för utstationeringen.
- (43) Erkännandet av beslut om att påföra administrativa sanktionsavgifter och begäran om indrivning av sådana sanktionsavgifter bör baseras på principen om ömsesidigt förtroende. I detta syfte bör grunderna för att vägra erkännande eller vägra att verkställa en begäran om indrivning av administrativa sanktionsavgifter begränsas till vad som är absolut nödvändigt.
- (44) Trots att det antas enhetligare bestämmelser om gränsöverskridande verkställighet av administrativa sanktionsavgifter, och trots behovet av enhetligare kriterier för effektivare uppföljandeförfaranden vid utebliven betalning, bör dessa inte påverka medlemsstaternas behörighet att fastställa egna system för sanktionsavgifter eller de möjligheter att driva in fordringar som ges i nationell rätt. Det instrument som medger verkställighet eller genomförande av sådana sanktionsavgifter får därför, om så är lämpligt, och med beaktande av nationell rätt och/eller praxis i den anmodade medlemsstaten, kompletteras, åtföljas eller ersättas av ett dokument som medger dess verkställighet eller genomförande i den anmodade medlemsstaten.

- (45) De enhetligare bestämmelserna bör inte påverka skyldigheten att iakttä grundläggande rättigheter och friheter för svarande samt grundläggande rättsprinciper som gäller för dem enligt artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), såsom rätten att höras, rätten till ett effektivt rättsmedel, rätten till en opartisk domstol eller principen om *ne bis in idem*.
- (46) Avsikten med detta direktiv är inte att skapa harmoniserade regler om rättsligt samarbete, domstols behörighet eller erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område och inte heller att reglera frågor om tillämplig lag.
- (47) Om skyldigheterna i detta direktiv inte efterlevs bör medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder, till exempel genom administrativa eller rättsliga förfaranden, och de bör fastställa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelse av skyldigheterna enligt direktivet.
- (48) Detta direktiv är förenligt med de grundläggande rättigheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till skydd av personuppgifter (artikel 8), fritt yrkesval och rätt att arbeta (artikel 15), näringsfrihet (artikel 16), förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder (artikel 28), rättvisa arbetsförhållanden (artikel 31), rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47), presumtion för oskuld och rätt till försvar (artikel 48) samt rätt att inte dömas eller straffas två gånger för samma brott (*ne bis in idem*) (artikel 50), och måste genomföras i enlighet med dessa rättigheter och principer.
- (49) För att möjliggöra en bättre och enhetligare tillämpning av direktiv 96/71/EG bör det föreskrivas att ett elektroniskt informationssystem ska användas för att underlätta det administrativa samarbetet och att de behöriga myndigheterna bör använda IMI så mycket som möjligt. Detta bör dock inte hindra tillämpningen av befintliga och framtida bilaterala överenskommelser eller andra överenskommelser om administrativt samarbete och ömsesidigt bistånd.
- (50) Eftersom målet för detta direktiv, nämligen att inrätta en gemensam ram med en uppsättning lämpliga bestämmelser, åtgärder och kontrollmekanismer som behövs för att förbättra och öka enhetligheten i genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av direktiv 96/71/EG, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, utan snarare, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (51) Europeiska datatillsynsmannen har hörts i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001 och avgav ett yttrande den 19 juli 2012 ⁽¹⁾

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Syfte

1. Genom detta direktiv fastställs en gemensam ram med en uppsättning lämpliga bestämmelser, åtgärder och kontrollmekanismer som syftar till att förbättra och öka enhetligheten i genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av direktiv 96/71/EG, inklusive åtgärder för att förhindra att regler missbrukas eller kringgås samt sanktioner när detta sker, utan att det påverkar tillämpningsområdet för direktiv 96/71/EG.

⁽¹⁾ EUT C 27, 29.1.2013, s. 4.

Syftet med det här direktivet är att säkerställa en lämplig nivå för skyddet av rättigheterna för utstationerade arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster över gränserna, särskilt att säkerställa tillämpningen av de arbets- och anställningsvillkor som i enlighet med artikel 3 i direktiv 96/71/EG gäller i den medlemsstat där tjänsten ska tillhandahållas, och samtidigt underlätta för tjänsteleverantörer att tillhandahålla tjänster och att främja sund konkurrens mellan tjänsteleverantörer, och således stödja den inre marknads funktion.

2. Detta direktiv ska inte på något sätt påverka de grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaterna och på unionsnivå, inklusive rätten att strejka eller att vidta annan åtgärd som omfattas av arbetsmarknadsmodellen i medlemsstaterna, i enlighet med nationell rätt och/eller praxis. Det påverkar inte heller rätten att förhandla om, ingå och tillämpa kollektivavtal samt att vidta kollektiva åtgärder i enlighet med nationell rätt och praxis.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv gäller följande definitioner:

- a) *behörig myndighet*: en myndighet eller ett organ, vilket kan inbegripa förbindelsekontor som avses i artikel 4 i direktiv 96/71/EG, som av en medlemsstat har utsetts för att utföra uppgifter enligt direktiv 96/71/EG och det här direktivet.
- b) *sökande myndighet*: en behörig myndighet i en medlemsstat som inkommer med en begäran om bistånd, information, anmälan eller indrivning av en sanktionsavgift som avses i kapitel VI.
- c) *anmodad myndighet*: en behörig myndighet i en medlemsstat som mottar en begäran om bistånd, information, delgivning eller indrivning av en sanktionsavgift som avses i kapitel VI.

Artikel 3

Behöriga myndigheter och förbindelsekontor

Vid tillämpningen av detta direktiv ska medlemsstaterna, i enlighet med nationell rätt och/eller praxis, utse en eller flera behöriga myndigheter, som kan inbegripa de förbindelsekontor som avses i artikel 4 i direktiv 96/71/EG. När medlemsstaterna utser sina behöriga myndigheter ska de vederbörligen beakta behovet av att uppgiftsskyddet upprätthålls vid informationsutbyte och att eventuellt berörda fysiska och juridiska personers lagstadgade rättigheter respekteras. Medlemsstaterna ska ha det yttersta ansvaret för att uppgiftsskyddet upprätthålls och för att berörda personers lagstadgade rättigheter respekteras och ska inrätta lämpliga mekanismer för detta.

Medlemsstaterna ska lämna kontaktuppgifter för de behöriga myndigheterna till kommissionen och till övriga medlemsstater. Kommissionen ska offentliggöra och regelbundet uppdatera förteckningen över behöriga myndigheter och förbindelsekontor.

Andra medlemsstater och unionens institutioner ska respektera varje medlemsstats val av behöriga myndigheter.

Artikel 4

Fastställande av att ett en faktisk utstationering föreligger och förhindrande av att reglerna missbrukas eller kringgås

1. För att genomföra, tillämpa och kontrollera efterlevnaden av direktiv 96/71/EG ska de behöriga myndigheterna göra en helhetsbedömning av alla faktiska omständigheter som anses nödvändiga, framför allt de faktiska omständigheter som fastställs i punkterna 2 och 3 i denna artikel. Dessa omständigheter är avsedda att vara till hjälp för de behöriga myndigheterna när de utför undersökningar och kontroller och när de har skäl att anta att en arbetstagare inte kan anses som en utstationerad arbetstagare enligt direktiv 96/71/EG. Dessa omständigheter är vägledande vid helhetsbedömningen och får därför inte beaktas separat från varandra.

2. För att avgöra om ett företag verkligen bedriver väsentlig verksamhet, och inte bara intern förvaltning och/eller administration, ska de behöriga myndigheterna göra en helhetsbedömning ur ett bredare tidsperspektiv av alla faktiska omständigheter som rör den verksamhet som ett företag bedriver i etableringsmedlemsstaten och, vid behov, i värdmedlemsstaten. Exempel på sådana omständigheter är framför allt följande:

- a) Den plats där företaget har sitt säte och sin förvaltning, använder kontorslokaler, betalar skatt och socialförsäkringsavgifter samt, i förekommande fall, i enlighet med nationell rätt, innehar en yrkeslicens eller är registrerat vid handelskammare eller i branschorganisationer.
- b) Den plats där utstationerade arbetstagare rekryteras och från vilken de utstationeras.
- c) Den rätt som är tillämplig på avtal som företaget ingår med sina arbetstagare respektive med sina kunder.
- d) Den plats där företaget utför en väsentlig del av sin affärsverksamhet och där dess administrativa personal är anställd.
- e) Antalet avtal och/eller storleken på omsättningen i den medlemsstat där företaget är etablerat, varvid den särskilda situationen för bland annat nyetablerade företag och små och medelstora företag ska beaktas.

3. För att avgöra om en utstationerad arbetstagare tillfälligt utför sitt arbete i en annan medlemsstat än den där han eller hon vanligtvis arbetar ska alla faktiska omständigheter som kännetecknar arbetet och arbetstagarens situation beaktas. Exempel på sådana omständigheter är framför allt följande:

- a) Om arbetet utförs under en begränsad tidsperiod i en annan medlemsstat.
- b) Den dag då utstationeringen påbörjats.
- c) Om utstationeringen sker till en annan medlemsstat än den i eller från vilken den utstationerade arbetstagaren vanligtvis utför sitt arbete i enlighet med förordning (EG) nr 593/2008 (Rom I) och/eller Romkonventionen.
- d) Om den utstationerade arbetstagaren återvänder till eller förväntas återuppta sitt arbete i den medlemsstat varifrån denne utstationerats efter att ha slutfört det arbete eller det tillhandahållande av tjänster som var syftet med utstationeringen.
- e) Verksamhetens karaktär.
- f) Om resa, kost och logi tillhandahålls eller ersätts av den arbetsgivare som utstationerar arbetstagaren, och i så fall hur detta tillhandahålls eller metoden för ersättningen.
- g) Om samma eller en annan (utstationerad) arbetstagare under tidigare perioder innehaft tjänsten.

4. Om en eller flera av de faktiska omständigheter som anges i punkterna 2 och 3 inte är för handen ska detta inte automatiskt förhindra att en situation betraktas som utstationering. Bedömningen av dessa omständigheter ska anpassas i varje enskilt fall och hänsyn ska tas till varje situations särdrag.

5. De omständigheter som avses i den här artikeln och som används av de behöriga myndigheterna vid helhetsbedömningen av om en situation är en faktisk utstationering eller inte får också beaktas för att fastställa om en person är en arbetstagare i enlighet med definitionen i artikel 2.2 i direktiv 96/71/EG. Medlemsstaterna bör bland annat utgå från faktiska omständigheter som hur arbetet utförs, arbetstagarens ställning- och ersättning, oavsett hur parternas inbördes förhållande regleras, antingen enligt avtal eller annan överenskommelse mellan parterna.

KAPITEL II

TILLGÅNG TILL INFORMATION

Artikel 5

Förbättrad tillgång till information

1. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att information om de arbets- och anställningsvillkor som avses i artikel 3 i direktiv 96/71/EG och som ska tillämpas och uppfyllas av tjänsteleverantörerna finns allmänt tillgänglig utan kostnad och på ett tydligt, öppet, fullständigt och lättillgängligt sätt på distans och på elektronisk väg, i format och i enlighet med webbstandarder som gör åtkomst möjlig för personer med funktionsnedsättning samt som gör det möjligt för förbindelsekontoren eller andra behöriga nationella instanser som avses i artikel 4 i direktiv 96/71/EG att utföra sina arbetsuppgifter effektivt.
2. I syfte att ytterligare förbättra tillgången till information ska medlemsstaterna
 - a) på ett tydligt, detaljerat och användarvänligt sätt och i ett tillgängligt format på en enda officiell nationell webbplats och på andra lämpliga sätt ange vilka arbets- och anställningsvillkor och/eller vilka delar av deras nationella och/eller regionala rätt som gäller för arbetstagare som är utstationerade på deras territorium,
 - b) se till att det finns allmänt tillgänglig information på den enda officiella nationella webbplatsen och på andra lämpliga sätt om vilka kollektivavtal som är tillämpliga, och på vilka de är tillämpliga, samt vilka arbets- och anställningsvillkor som tjänsteleverantörer från övriga medlemsstater ska tillämpa i enlighet med direktiv 96/71/EG, inklusive när så är lämpligt länkar till befintliga webbsidor och andra kontaktpunkter, särskilt för de av arbetsmarknadens parter som är berörda,
 - c) kostnadsfritt göra informationen tillgänglig för arbetstagare och tjänsteleverantörer på det eller de officiella språken i värdmedlemsstaten och på de mest relevanta språken, med beaktande av behoven på arbetsmarknaden, varvid valet ska överlåtas till värdmedlemsstaten; den informationen ska om möjligt göras tillgänglig i en broschyr med en sammanfattning av de viktigaste tillämpliga arbetsvillkoren, inklusive en beskrivning av förfarandena för inlämning av klagomål, och på begäran även i format som är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning; mer detaljerad information om arbetsvillkor och sociala villkor som gäller för utstationerade arbetstagare, inbegripet om arbetsmiljö, ska kostnadsfritt göras lätt att tillgå,
 - d) göra den relevanta informationen mer tillgänglig och tydlig, framför allt den information som finns på den enda nationella officiella webbplatsen och som avses i led a,
 - e) ange en kontaktperson vid förbindelsekontoret som är ansvarig för informationsförfrågningar,
 - f) hålla informationen i faktabladen om medlemsstaterna uppdaterad.
3. Kommissionen ska fortsätta att stödja medlemsstaterna när det gäller tillgång till information.
4. När de arbets- och anställningsvillkor som avses i artikel 3 i direktiv 96/71/EG i enlighet med nationell rätt, tradition och praxis, och med respekt för arbetsmarknadens parter självständighet, anges i kollektivavtal i enlighet med artikel 3.1 och 3.8 i det direktivet, ska medlemsstaterna se till att dessa villkor på ett tillgängligt och öppet sätt tillhandahålls tjänsteleverantörer från andra medlemsstater och utstationerade arbetstagare, och ska för detta ändamål involvera arbetsmarknadens parter. Den relevanta informationen bör framför allt omfatta de olika minimilönerna och de komponenter som ingår i dessa, metoden för att beräkna den lön som ska betalas ut samt, i relevanta fall, kriterierna för att ingå i olika lönekategorier.
5. Medlemsstaterna ska ange de organ eller myndigheter som arbetstagare och företag kan vända sig till för att få allmän information om nationell rätt och praxis i fråga om sina rättigheter och skyldigheter på medlemsstaternas territorium.

KAPITEL III

ADMINISTRATIVT SAMARBETE

Artikel 6

Ömsesidigt bistånd – allmänna principer

1. Medlemsstaterna ska ha ett nära samarbete och utan onödigt dröjsmål bistå varandra för att underlätta genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av det här direktivet och direktiv 96/71/EG.
2. Medlemsstaternas samarbete ska särskilt bestå i att svara på motiverade begäranden om information från behöriga myndigheter och att genomföra kontroller, inspektioner och utredningar när det gäller sådan utstationering av arbetstagare som avses i artikel 1.3 i direktiv 96/71/EG, inklusive utredning av bristande efterlevnad eller missbruk av tillämpliga bestämmelser om utstationering av arbetstagare. Förfrågningar om information inbegriper information om en eventuell indrivning av administrativa sanktionsavgifter, eller delgivning av ett beslut om att påföra sådana sanktionsavgifter som avses i kapitel VI.
3. Medlemsstaternas samarbete får också inbegripa sändande och delgivning av handlingar.
4. För att besvara en begäran om bistånd från de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat ska medlemsstaterna säkerställa att tjänsteleverantörer som är etablerade på deras territorium förser sina behöriga myndigheter med all information som krävs för att deras verksamhet ska kunna övervakas i enlighet med deras nationella lagstiftning. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder om informationen inte tillhandahålls.
5. Om en medlemsstat har svårt att tillmötesgå en begäran om information eller att genomföra kontroller, inspektioner eller utredningar, ska den utan dröjsmål underrätta den medlemsstat som begärt informationen i syfte att finna en lösning.

Kommissionen ska vidta lämpliga åtgärder då den underrättats, i förekommande fall genom IMI, om fortlöpande problem med informationsutbytet eller ihållande vägran att tillhandahålla information.

6. Medlemsstaterna ska tillhandahålla den information som begärts av en annan medlemsstat eller av kommissionen i elektroniskt format inom följande tidsfrister:

- a) I brådskande fall som kräver registerkontroll, exempelvis för bekräftelse av momsregistrering, för kontroll av att etablering i en annan medlemsstat föreligger: så snabbt som möjligt och senast två arbetsdagar efter det att förfrågan inkommit.

I begäran ska det tydligt anges varför ärendet är brådskande, inklusive vissa detaljer för att styrka denna brådskande.

- b) För alla andra förfrågningar om information: senast 25 arbetsdagar efter det att förfrågan inkommit, såvida inte medlemsstaterna i samförstånd enas om en kortare tidsfrist.

7. Medlemsstaterna ska se till att de register där tjänsteleverantörer är inskrivna och som de behöriga myndigheterna inom deras territorium har tillgång till, är tillgängliga på samma villkor för övriga medlemsstaters motsvarande behöriga myndigheter för genomförandet av detta direktiv och direktiv 96/71/EG, i den mån medlemsstaterna har fört in dessa register i IMI.

8. Medlemsstaterna ska säkerställa att den information som utbyts mellan, och den information som tas emot av, de organ som avses i artikel 2 a endast används i det ärende för vilket den har begärts.

9. Inga avgifter får tas ut i samband med det ömsesidiga administrativa samarbetet och biståndet.

10. En förfrågan om information ska inte hindra de behöriga myndigheterna från att vidta åtgärder i enlighet med gällande nationell rätt och unionsrätten för att utreda och förhindra påstådda åsidosättanden av direktiv 96/71/EG eller det här direktivet.

*Artikel 7***Medlemsstaternas roll inom ramen för administrativt samarbete**

1. I enlighet med de principer som fastställs i artiklarna 4 och 5 i direktiv 96/71/EG är värdmedlemsstatens myndigheter, vid behov i samarbete med myndigheterna i etableringsmedlemsstaten, skyldiga att under den period som en arbetstagare är utstationerad i en annan medlemsstat inspektera efterlevnaden av de arbets- och anställningsvillkor som enligt direktiv 96/71/EG ska följas.
2. Den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad ska fortsätta att övervaka, kontrollera och vidta nödvändiga tillsyns- eller verkställighetsåtgärder, i enlighet med sin nationella rätt, praxis och administrativa förfaranden, när det gäller arbetstagare som är utstationerade i en annan medlemsstat.
3. Den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad ska bistå den medlemsstat dit utstationeringen görs för att säkerställa att de villkor som är tillämpliga enligt direktiv 96/71/EG och det här direktivet är uppfyllda. Den skyldigheten ska inte på något sätt begränsa möjligheterna för den medlemsstat dit utstationeringen sker att övervaka, kontrollera eller vidta nödvändiga tillsyns- eller verkställighetsåtgärder i enlighet med det här direktivet och direktiv 96/71/EG.
4. I de fall då det föreligger omständigheter som tyder på oegentligheter ska en medlemsstat på eget initiativ och utan onödigt dröjsmål överlämna all relevant information till den berörda medlemsstaten.
5. De behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten får också, för varje tillfälle då tjänster tillhandahålls eller för varje tjänsteleverantör, begära att de behöriga myndigheterna i etableringsmedlemsstaten ger information om huruvida tjänsteleverantören är lagligen etablerad, följer god sed och inte har brutit mot tillämpliga bestämmelser. De behöriga myndigheterna i etableringsmedlemsstaten ska lämna dessa uppgifter i enlighet med artikel 6.
6. De skyldigheter som fastställs i den här artikeln ska inte innebära någon skyldighet för etableringsmedlemsstaten att utföra faktiska undersökningar och kontroller på den medlemsstats territorium där tjänsten tillhandahålls. Sådana undersökningar och kontroller får utföras av myndigheterna i värdmedlemsstaten, på eget initiativ eller på begäran av behöriga myndigheter i etableringsmedlemsstaten, i enlighet med artikel 10 och i överensstämmelse med den tillsynsbehörighet som finns i värdmedlemsstatens nationella rätt, praxis och administrativa förfaranden och i överensstämmelse med unionsrätten.

*Artikel 8***Kompletterande åtgärder**

1. Medlemsstaterna ska, med kommissionens bistånd, vidta kompletterande åtgärder för att utveckla, underlätta och främja utbytet mellan de tjänstemän som ansvarar för det administrativa samarbetet, för det ömsesidiga biståndet samt för kontrollen och genomförandet av tillämpliga bestämmelser. Medlemsstaterna får också vidta kompletterande åtgärder för att stödja organisationer som tillhandahåller information till utstationerade arbetstagare.
2. Kommissionen ska bedöma behovet av ekonomiskt stöd för att ytterligare förbättra det administrativa samarbetet och öka det ömsesidiga förtroendet genom projekt, t.ex. genom utbyte av berörda tjänstemän och utbildning, samt genom att utveckla, underlätta och främja god praxis, även hos arbetsmarknadens parter på unionsnivå, t.ex. genom att utveckla och uppdatera databaser och gemensamma webbplatser med allmän eller sektorsspecifik information om gällande arbets- och anställningsvillkor som ska följas och genom att samla in och utvärdera fullständiga uppgifter om utstationeringsprocessen.

Om kommissionen finner att ett sådant behov föreligger ska den, utan att det påverkar Europaparlamentets och rådets befogenheter i budgetförfarandet, använda tillgängliga finansieringsinstrument för att stärka det administrativa samarbetet.

3. Kommissionen och medlemsstaterna får, under förutsättning att arbetsmarknadens parter självständighet respekteras, tillförsäkra lämpligt stöd till relevanta initiativ från arbetsmarknadens parter på unionsnivå och nationell nivå som syftar till att informera företag och arbetstagare om de arbets- och anställningsvillkor som fastställs i detta direktiv och direktiv 96/71/EG.

KAPITEL IV

KONTROLL AV EFTERLEVNADEN

Artikel 9

Administrativa krav och kontrollåtgärder

1. Medlemsstaterna får endast införa de administrativa krav och kontrollåtgärder som är nödvändiga för att man effektivt ska kunna övervaka att de skyldigheter som fastställs i detta direktiv och direktiv 96/71/EG fullgörs, förutsatt att kraven och åtgärderna är motiverade och proportionella i enlighet med unionsrätten.

För dessa ändamål får medlemsstaterna särskilt införa följande åtgärder:

- a) Kravet att en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat ska göra en enkel anmälan till behöriga nationella myndigheter senast när tillhandahållandet av tjänster påbörjas, varvid anmälan ska göras på det eller (ett av) de officiella språken i värdmedlemsstaten eller på något annat andra språk som värdmedlemsstaten godtagit, samt innehålla alla relevanta uppgifter som krävs för att det ska gå att utföra faktiska kontroller på arbetsplatsen, inbegripet
 - i) tjänsteleverantörens identitet,
 - ii) det förväntade antalet klart identifierbara utstationerade arbetstagare,
 - iii) de personer som avses i leden e och f,
 - iv) utstationeringsperiodens förväntade längd och planerade start- och slutdatum,
 - v) arbetsplatsens adress(er), och
 - vi) vilka slags tjänster som ska utföras och som motiverar utstationeringen.
- b) Kravet att tillhandahålla och/eller bevara kopior på papper eller i elektroniskt format av anställningsavtalet, eller ett motsvarande dokument enligt rådets direktiv 91/533/EEG⁽¹⁾, inklusive eventuella ytterligare upplysningar i enlighet med artikel 4 i det direktivet, lönespecifikationer, tidsrapporter där den dagliga arbetstidens början, slut och varaktighet anges samt intyg över gjorda löneutbetalningar eller kopior av motsvarande dokument under utstationeringsperioden på ett tillgängligt och tydligt angivet ställe på dess territorium, t.ex. på arbetsplatsen eller byggsplatsen; för mobila arbetstagare i transportsektorn kan det vara det lokala kontoret eller i det fordon med vilket tjänsten utförs.
- c) Kravet att efter utstationeringsperiodens slut, på begäran av myndigheterna i värdmedlemsstaten, inom en rimlig tid tillhandahålla de handlingar som avses i led b.
- d) Kravet att tillhandahålla en översättning av de handlingar som avses i led b till det eller (ett av) de officiella språken i värdmedlemsstaten, eller till något annat språk som godkänns av värdmedlemsstaten.
- e) Kravet att utse en person som ska stå i förbindelse med de behöriga myndigheterna i den värdmedlemsstat där tjänsterna tillhandahålls och sända och ta emot handlingar och/eller delgivningar vid behov.
- f) Kravet att vid behov utse en kontaktperson som ska vara en företrädare genom vilken de av arbetsmarknadens parter som är berörda kan försöka utverka att tjänsteleverantören inleder kollektiva förhandlingar inom värdmedlemsstaten, i enlighet med nationell rätt och/eller praxis, under den period tjänsterna tillhandahålls. Den personen får vara en annan än den person som avses i led e och behöver inte vara närvarande i värdmedlemsstaten, men ska på en skälig och motiverad begäran stå till förfogande.

2. Medlemsstaterna får påföra andra administrativa krav och kontrollåtgärder om situationerna eller händelseutvecklingen tyder på att befintliga administrativa krav och kontrollåtgärder inte är tillräckliga eller verkningfulla nog för att efterlevnaden av de krav som fastställs i direktiv 96/71/EG och det här direktivet effektivt ska kunna kontrolleras, förutsatt att kraven och åtgärderna är motiverade och proportionella.

⁽¹⁾ Rådets direktiv 91/533/EEG av den 14 oktober 1991 om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet (EGT L 288, 18.10.1991, s. 32).

3. Ingenting i denna artikel ska påverka andra skyldigheter som följer av unionslagstiftning, inklusive de som följer av rådets direktiv 89/391/EEG⁽¹⁾ och förordning (EG) nr 883/2004, och/eller skyldigheter enligt nationell rätt avseende skydd för arbetstagare eller anställning av arbetstagare, förutsatt att dessa skyldigheter också gäller för företag som är etablerade i den berörda medlemsstaten och att de är motiverade och proportionella.

4. Medlemsstaterna ska se till att förfarandena och formaliteterna i samband med utstationeringen av arbetstagare i enlighet med denna artikel på ett användarvänligt sätt kan hanteras av företagen, på distans och så långt möjligt på elektronisk väg.

5. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen och informera tjänsteleverantörerna om alla åtgärder som avses i punkterna 1 och 2 som de tillämpar eller som de har genomfört. Kommissionen ska underrätta övriga medlemsstater om dessa åtgärder. Informationen till tjänsteleverantörerna ska göras allmänt tillgänglig på en enda nationell webbplats på det eller de mest relevanta språken, enligt vad medlemsstaten har fastställt.

Kommissionen ska noga övervaka tillämpningen av de åtgärder som avses i punkterna 1 och 2, bedöma huruvida de överensstämmer med unionsrätten och i förekommande fall vidta nödvändiga åtgärder inom ramen för sina befogenheter enligt EUF-fördraget.

Kommissionen ska regelbundet rapportera till rådet om åtgärder om vilka den underrättats av medlemsstaterna och vid behov ge en lägesrapport om sin analys och/eller bedömning.

Artikel 10

Inspektioner

1. Medlemsstaterna ska se till att det införs lämpliga och effektiva kontrollsystem i enlighet med nationell rätt och praxis och att de myndigheter som utsetts enligt nationell rätt genomför effektiva och lämpliga inspektioner på deras territorier, för att kontrollera och följa upp efterlevnaden av de bestämmelser som fastställs i direktiv 96/71/EG, med beaktande av de relevanta bestämmelserna i detta direktiv, för att därigenom garantera att de bägge direktiven tillämpas och efterlevs korrekt. Trots att stickprovskontroller ska vara möjliga ska inspektionerna främst bygga på en riskbedömning som genomförs av behöriga myndigheter. Vid riskbedömningen får sådana sektorer identifieras som har en hög andel av utstationerade arbetstagare som tillhandahåller tjänster på sitt territorium. I samband med riskbedömningen får man i synnerhet beakta genomförandet av stora infrastrukturprojekt, förekomsten av långa kedjor av underentreprenörer, geografisk närhet, olika sektors särskilda problem och behov, tidigare överträdelser samt utsattheten hos vissa grupper av arbetstagare.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att inspektionerna och kontrollen av efterlevnaden med stöd av denna artikel inte är diskriminerande och/eller oproportionella och därvid beakta de relevanta bestämmelserna i detta direktiv.

3. Om det behövs information medan inspektionerna pågår, och mot bakgrund av artikel 4, ska värdmedlemsstaten och etableringsmedlemsstaten agera i enlighet med reglerna om administrativt samarbete. Framför allt ska de behöriga myndigheterna samarbeta i enlighet med reglerna och principerna i artiklarna 6 och 7.

4. I de medlemsstater där det i enlighet med nationell rätt och/eller praxis är arbetsmarknadens parter som fastställer de arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare som avses i artikel 3 i direktiv 96/71/EG, särskilt minimilön, inklusive arbetstid, får arbetsmarknadens parter, på lämplig nivå och i enlighet med de villkor som fastställts av medlemsstaterna, också övervaka tillämpningen av relevanta arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare, under förutsättning att en lämplig skyddsnivå garanteras, motsvarande den som föreskrivs i direktiv 96/71/EG och det här direktivet.

5. De medlemsstater där yrkesinspektionerna inte har någon behörighet i fråga om kontroll av arbetsförhållandena och/eller arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare får, i enlighet med nationell rätt och/eller praxis, införa, ändra eller behålla bestämmelser, förfaranden och mekanismer som garanterar respekten för dessa arbets- och anställningsvillkor, förutsatt att bestämmelserna ger berörda personer samma skydd som det som följer av direktiv 96/71/EG och det här direktivet.

⁽¹⁾ Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (EGTL 183, 29.6.1989, s. 1).

KAPITEL V

FULLGÖRANDE

Artikel 11

Försvar av rättigheter, underlättande av klagomål och efterhandsutbetalningar

1. För att se till att skyldigheterna enligt direktiv 96/71/EG, särskilt artikel 6, och det här direktivet fullgörs, ska medlemsstaterna säkerställa att det finns effektiva sätt för utstationerade arbetstagare att lämna in klagomål mot arbetsgivarna direkt samt rätt att inleda rättsliga och administrativa förfaranden, även i den medlemsstat där arbetstagarna är eller har varit utstationerade, i de fall då arbetstagarna anser att de drabbats av förlust eller skada på grund av att tillämpliga bestämmelser inte följts, även efter det att det anställningsförhållande under vilket den påstådda underlåtelsen inträffade har avslutats.

2. Punkt 1 ska gälla utan att det påverkar behörigheten för domstolarna i medlemsstaterna, enligt vad som föreskrivs särskilt i relevanta unionsrättsakter och/eller internationella konventioner.

3. Medlemsstaterna ska se till att fackföreningar och andra tredje parter, t.ex. sammanslutningar, organisationer och andra juridiska personer som enligt de kriterier som anges i nationell rätt har ett berättigat intresse av att säkerställa att det här direktivet och direktiv 96/71/EG efterlevs, på arbetstagarens eller arbetsgivarens vägnar eller för att stödja denne, med dennes godkännande får delta i de rättsliga eller administrativa förfaranden som syftar till att genomföra detta direktiv och direktiv 96/71/EG och/eller att säkerställa efterlevnaden av skyldigheterna enligt det här direktivet och direktiv 96/71/EG.

4. Punkterna 1 och 3 ska tillämpas utan att det påverkar följande:

- a) Nationella bestämmelser om preskriptionstider eller tidsfrister för att vidta sådana åtgärder, förutsatt att de inte anses kunna praktiskt taget omöjliggöra eller överdrivet försvåra utövandet av dessa rättigheter.
- b) Andra befogenheter och kollektiva rättigheter för arbetsmarknadens parter samt för företrädare för arbetstagare och arbetsgivare, i enlighet med nationell rätt och/eller praxis.
- c) Nationella bestämmelser som rör ombud och försvar vid domstol.

5. Utstationerade arbetstagare som inleder rättsliga eller administrativa förfaranden i den mening som avses i punkt 1 ska skyddas mot all ogynnsam behandling från deras arbetsgivares sida.

6. Medlemsstaterna ska se till att arbetsgivaren för den utstationerade arbetstagaren är ansvarig för alla berättigade förmåner som följer av avtalsförhållandet mellan arbetsgivaren och den utstationerade arbetstagaren.

Medlemsstaterna ska särskilt se till att det finns lämpliga förfaranden för att säkerställa att de utstationerade arbetstagarna kan ta emot följande:

- a) Eventuella inestående nettolöner som skulle ha utbetalats i enlighet med de tillämpliga arbets- och anställningsvillkoren i artikel 3 i direktiv 96/71/EG.
- b) Eventuella efterhandsutbetalningar eller återbetalningar av skatter eller socialförsäkringsavgifter, som felaktigt dragits av från deras löner.
- c) En återbetalning av överdrivna kostnader i förhållande till nettolönen eller logins kvalitet, som innehållits eller dragits av från lönen för logi som tillhandahållits av arbetsgivaren.
- d) I förekommande fall, inbetalningar från arbetsgivaren till gemensamma fonder eller arbetsmarknadsinstitutioner, som felaktigt dragits av från deras löner.

Detta stycke ska också tillämpas då de utstationerade arbetstagarna har återvänt från den medlemsstat dit utstationeringen skedde.

Artikel 12

Underentreprenörer och ansvarsfrågor

1. För att åtgärda bedrägerier och missbruk får medlemsstaterna, efter samråd med de av arbetsmarknadens parter som är berörda i enlighet med nationell rätt och/eller praxis, vidta ytterligare åtgärder på icke-diskriminerande och proportionerlig grund för att vid kedjor av underentreprenörer se till att en entreprenör till vilken en arbetsgivare (tjänsteleverantör) som omfattas av artikel 1.3 i direktiv 96/71/EG är en direkt underentreprenör, utöver eller i stället för arbetsgivaren kan hållas ansvarig av den utstationerade arbetstagaren när det gäller eventuell inestående nettolön motsvarande minimilön och/eller avgifter till gemensamma fonder eller arbetsmarknadsinstitutioner, förutsatt att dessa omfattas av artikel 3 i direktiv 96/71/EG.

2. När det gäller de verksamheter som anges i bilagan till direktiv 96/71/EG ska medlemsstaterna fastställa åtgärder som vid kedjor av underentreprenörer säkerställer att utstationerade arbetstagare kan hålla den entreprenör till vilken deras arbetsgivare är en direkt underentreprenör ansvarig, utöver eller i stället för arbetsgivaren, för efterlevnaden av de utstationerade arbetstagarnas rättigheter enligt punkt 1 i denna artikel.

3. Det ansvar som avses i punkterna 1 och 2 ska begränsas till sådana rättigheter som arbetstagaren förvärvat under avtalsförhållandet mellan entreprenören och dennes underentreprenörer.

4. Medlemsstaterna får, i överensstämmelse med unionsrätten, likaledes föreskriva striktare ansvarsbestämmelser i nationell rätt, om dessa är icke-diskriminerande och proportionella när det gäller omfattningen av ansvaret för underentreprenörer. Medlemsstaterna får också i enlighet med unionsrätten föreskriva om sådant ansvar inom andra sektorer än dem som avses i bilagan till direktiv 96/71/EG.

5. Medlemsstaterna får i de fall som avses i punkterna 1, 2 och 4 föreskriva att en entreprenör som har uppfyllt skyldigheten att vidta rimliga kontrollåtgärder enligt nationell rätt inte ska hållas ansvarig.

6. I stället för de ansvarsbestämmelser som avses i punkt 2 får medlemsstaterna i enlighet med unionsrätten och nationell rätt och/eller praxis vidta andra lämpliga åtgärder som i ett direkt underentreprenörförhållande möjliggör effektiva och proportionella sanktioner mot entreprenören, i syfte att komma tillrätta med bedrägerier och missbruk i situationer där det är svårt för arbetstagarna att hävda sina rättigheter.

7. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om åtgärder som vidtagits enligt denna artikel och ska göra informationen allmänt tillgänglig på det eller de språk som medlemsstaterna bedömer vara mest relevant(a).

Med avseende på punkt 2 ska informationen till kommissionen omfatta uppgifter om ansvaret vid underentreprenader.

Med avseende på punkt 6 ska informationen till kommissionen omfatta uppgifter om de alternativa nationella åtgärdernas effektivitet när det gäller de ansvarsbestämmelser som avses i punkt 2.

Kommissionen ska göra denna information tillgänglig för de andra medlemsstaterna.

8. Kommissionen ska noga övervaka tillämpningen av denna artikel.

KAPITEL VI

GRÄNSÖVERSKRIDANDE VERKSTÄLLIGHET AV EKONOMISKA ADMINISTRATIVA SANKTIONSavgIFTER*Artikel 13***Tillämpningsområde**

1. Utan att det påverkar de verktyg och möjligheter som föreskrivs eller kan komma att föreskrivas i annan unionslagstiftning, ska principerna om ömsesidigt bistånd och ömsesidigt erkännande liksom de åtgärder och förfaranden som föreskrivs i detta kapitel tillämpas vid gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska 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.

2. Detta kapitel ska tillämpas på ekonomiska administrativa sanktionsavgifter, inbegripet avgifter och tilläggsavgifter, för bristande efterlevnad av direktiv 96/71/EG eller detta direktiv, vilka ålagts av behöriga myndigheter eller bekräftats av administrativa eller rättsliga organ eller, i förekommande fall, följer av utslag från arbetsrättsliga tvistlösningsorgan.

Detta kapitel ska inte tillämpas på verkställigheten av sanktioner som omfattas av tillämpningsområdet för rådets rambeslut 2005/214/RIF ⁽¹⁾, rådets förordning (EG) nr 44/2001 ⁽²⁾ eller rådets beslut 2006/325/EG ⁽³⁾.

*Artikel 14***Utseende av behöriga myndigheter**

Varje medlemsstat ska genom IMI informera kommissionen om vilken eller vilka myndigheter som enligt nationell rätt har behörighet med avseende på detta kapitel. Medlemsstaterna får, om deras förvaltningsstruktur så kräver, utse en eller flera centrala myndigheter med ansvar för administrativt översändande och mottagande av begäranden och för bistånd till andra relevanta myndigheter.

*Artikel 15***Allmänna principer – ömsesidigt bistånd och erkännande**

1. På den sökande myndighetens begäran ska den anmodade myndigheten, om inte annat följer av artiklarna 16 och 17,

a) driva in administrativa sanktionsavgifter som behöriga myndigheter har påfört i enlighet med lagstiftning och förfaranden i den sökande medlemsstaten eller som administrativa eller rättsliga organ, och/eller arbetsdomstolar i förekommande fall, har bekräftat och som inte längre kan överklagas, eller

b) delge ett beslut om sådana sanktionsavgifter.

Den sökande myndigheten ska dessutom delge eventuella andra handlingar som är relevanta med avseende på indrivningen av sådana sanktionsavgifter, inbegripet en dom eller ett slutligt beslut, vilket kan ta formen av en bestyrkt kopia, som utgör rättslig grund och exekutionstitel för begäran om indrivning.

⁽¹⁾ Rådets rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande (EUT L 76, 22.3.2005, s. 16).

⁽²⁾ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttsens område (EGT L 12, 16.1.2001, s. 1).

⁽³⁾ Rådets beslut 2006/325/EG av den 27 april 2006 om ingående av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Danmark om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttsens område (EUT L 120, 5.5.2006, s. 22).

2. Den sökande myndigheten ska säkerställa att begäran om indrivning av en administrativ sanktionsavgift eller delgivning av ett beslut om en sådan sanktionsavgift görs i överensstämmelse med gällande lagar, författningar och administrativ praxis i den medlemsstaten.

En sådan begäran ska endast göras om den sökande myndigheten är förhindrad att genomföra indrivning eller delgivning i enlighet med sina lagar, författningar och administrativa praxis.

Den sökande myndigheten får inte göra någon begäran om indrivning av en administrativ sanktionsavgift eller delgivning av ett beslut om en sådan sanktionsavgift i de fall då sanktionsavgiften, liksom de bakomliggande fordringarna och/eller de instrument som används för verkställighet i den sökande medlemsstaten, är föremål för bestridande eller överklagande i denna medlemsstat.

3. Den behöriga myndighet som anmodats att indriva administrativa sanktionsavgifter eller att delge ett beslut om en sådan sanktionsavgift, som har översänts i enlighet med detta kapitel och artikel 21, ska godta begäran utan krav på några vidare formaliteter och genast vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa den, såvida den anmodade myndigheten inte beslutar att återopa någon av de vägransgrunder som anges i artikel 17.

4. När administrativa sanktionsavgifter indrivs eller ett beslut om sådana sanktionsavgifter delges ska den anmodade myndigheten agera i enlighet med gällande lagar, författningar och administrativ praxis i den anmodade medlemsstaten som är tillämpliga på samma, eller i brist på detta, liknande, överträdelse eller beslut.

Delgivning av ett beslut om administrativa sanktionsavgifter av den anmodade myndigheten och begäran om indrivning, i enlighet med gällande lagar, författningar och administrativ praxis i den anmodade medlemsstaten, ska anses ha samma verkan som om den hade gjorts av den sökande medlemsstaten.

Artikel 16

Begäran om indrivning eller delgivning

1. Den sökande myndighetens begäran om indrivning av administrativa sanktionsavgifter och delgivning av ett beslut om sådana sanktionsavgifter ska göras utan obehörigt dröjsmål i form av ett enhetligt instrument och innehålla åtminstone följande uppgifter:

- a) Namn och känd adress för adressaten, liksom andra relevanta upplysningar för att identifiera denne.
- b) En sammanfattning av fakta och omständigheter kring överträdelsen, dess art samt de relevanta tillämpliga bestämmelserna.
- c) Exekutionstiteln för indrivning i den sökande medlemsstaten och övriga relevanta upplysningar eller handlingar, även rättsliga dokument, som gäller den bakomliggande fordran, de administrativa sanktionsavgifterna.
- d) Namn, adress och övriga kontaktuppgifter för den behöriga myndighet som ansvarar för bedömningen av sanktionsavgifterna samt, om det rör sig om ett annat organ, för det behöriga organ som kan lämna ytterligare upplysningar om sanktionsavgifterna eller möjligheterna att bestrida ett betalningskrav eller ett beslut om betalningskrav.

2. Dessutom ska begäran innehålla uppgift om följande:

- a) Vid delgivning av ett beslut, ändamålet med och tidsfristen för delgivningen.
- b) Vid en begäran om indrivning, det datum då domen eller beslutet har blivit verkställbar(t) eller slutlig(t), en beskrivning av sanktionsavgifternas slag och storlek, eventuella datum av relevans för verkställigheten, inbegripet om och i så fall hur beslutet eller domen delgetts den eller de svarande och/eller avkunnats i dennes eller dessas utvaro, samt en bekräftelse från den sökande myndigheten om att sanktionsavgiften som inte längre kan överklagas, samt den bakomliggande fordran som begäran gäller och dess olika delar.

3. Den anmodade myndigheten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att underrätta tjänsteleverantören om begäran om indrivning eller om beslutet om administrativa sanktionsavgifter samt relevanta handlingar, när så krävs, i enlighet med sin nationella rätt och/eller praxis, så snart som möjligt och senast en månad efter mottagandet av begäran.

Den anmodade myndigheten ska så snart som möjligt underrätta den sökande myndigheten om

- a) vilka indrivnings- och delgivningsåtgärder som vidtagits med anledning av begäran och särskilt om datumet för delgivningen till adressaten,
- b) vägransgrunderna i enlighet med artikel 17, om den anmodade myndigheten avslår en begäran om indrivning av en administrativ sanktionsavgift eller en begäran om delgivning av ett beslut om en administrativ sanktionsavgift.

Artikel 17

Vägransgrunder

De anmodade myndigheterna ska inte vara skyldiga att verkställa en begäran om indrivning eller delgivning om begäran inte innehåller de uppgifter som avses i artikel 16.1 och 16.2, eller om den är ofullständig eller uppenbarligen inte motsvarar det bakomliggande beslutet.

Dessutom får de anmodade myndigheterna vägra att verkställa en begäran om indrivning om

- a) det uppenbart framgår av den anmodade myndighetens utredningar att de kostnader eller resurser som beräknas krävas för att driva in sanktionsavgifterna inte står i proportion till det belopp som ska drivas in eller skulle ge upphov till betydande svårigheter,
- b) de sammanlagda sanktionsavgifterna understiger 350 EUR eller motsvarande belopp,
- c) grundläggande rättigheter och friheter för svarande samt rättsprinciper som gäller för dem, som anges i den anmodade medlemsstatens författning, inte respekterats.

Artikel 18

Uppskjutande av förfarandet

1. Om de administrativa sanktionsavgifterna och/eller den bakomliggande fordran under indrivnings- eller delgivningsförfarandets gång bestrids eller överklagas av berörd tjänsteleverantör eller en berörd part ska det gränsöverskridande förfarandet för verkställighet av de administrativa sanktionsavgifterna uppskjutas i väntan på beslut i ärendet av lämpligt behörigt organ eller lämplig behörig myndighet i den sökande medlemsstaten.

Eventuella bestridanden eller överklaganden ska sändas till lämpligt behörigt organ eller lämplig behörig myndighet i den sökande medlemsstaten.

Den sökande myndigheten ska utan dröjsmål underrätta den anmodade myndigheten om denna åtgärd.

2. Tvister som rör verkställighetsåtgärder som vidtagits i den anmodade medlemsstaten eller giltigheten av en delgivning som utförts av en anmodad myndighet ska prövas av behörigt organ eller behörig rättslig myndighet i den medlemsstaten i enlighet med dess lagar och bestämmelser.

Artikel 19

Kostnader

1. Belopp som drivits in med avseende på de sanktionsavgifter som avses i detta kapitel ska tillfalla den anmodade myndigheten.

Den anmodade myndigheten ska driva in beloppen i sin medlemsstats valuta, i enlighet med de lagar, förordningar och administrativa förfaranden eller praxis som gäller för liknande fordringar i den medlemsstaten.

Den anmodade myndigheten ska vid behov, i enlighet med nationell rätt och praxis, räkna om sanktionsavgiften till den anmodade medlemsstatens valuta till den växelkurs som gällde vid den tidpunkt då sanktionsavgiften påfördes.

2. Medlemsstaterna ska inte kräva ersättning från varandra för de kostnader som uppstått genom det ömsesidiga bistånd de ger varandra i enlighet med detta direktiv eller som ett resultat av tillämpningen av direktivet.

KAPITEL VII

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 20

Sanktioner

Medlemsstaterna ska föreskriva sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som har utfärdats med tillämpning av detta direktiv och ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa sanktioner genomförs och efterlevs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna ska anmäla dessa bestämmelser till kommissionen senast den 18 juni 2016, och alla senare ändringar som gäller dem så snart som möjligt.

Artikel 21

Informationssystemet för den inre marknaden

1. Det administrativa samarbete och det ömsesidiga biståndet mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna som föreskrivs i artiklarna 6, 7, 10.3 och 14–18 ska genomföras genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI), som inrättats genom förordning (EU) nr 1024/2012.

2. Medlemsstaterna får tillämpa bilaterala avtal eller överenskommelser om administrativt samarbete och ömsesidigt bistånd mellan behöriga myndigheter i fråga om tillämpningen av och tillsynen över de arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare som avses i artikel 3 i direktiv 96/71/EG, så länge dessa avtal eller överenskommelser inte negativt påverkar de berörda arbetstagarnas och företagens rättigheter och skyldigheter.

Medlemsstaterna ska informera kommissionen om de bilaterala avtal eller överenskommelser som de tillämpar och göra texten i dessa bilaterala avtal allmänt tillgänglig.

3. När det gäller de bilaterala avtal eller överenskommelser som avses i punkt 2 ska de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna använda IMI i största möjliga utsträckning. Under alla omständigheter ska en behörig myndighet i en av de berörda medlemsstaterna som använt IMI också använda systemet för all uppföljning, såvida detta är möjligt.

Artikel 22

Ändring av förordning (EU) nr 1024/2012

I bilagan till förordning (EU) nr 1024/2012 ska följande punkter läggas till:

- ”6. Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (*): artikel 4.
7. Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om genomförande 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) (**): artiklarna 6, 7, 10.3 och 14–18.

(*) EGT L 18, 21.1.1997, s. 1.

(**) EUT L 159 28.5.2014, s. 11”

*Artikel 23***Införlivande**

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 18 juni 2016. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska fastställas av medlemsstaterna.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

*Artikel 24***Översyn**

1. Kommissionen ska se över tillämpningen och genomförandet av detta direktiv.

Senast den 18 juni 2019 ska kommissionen lägga fram en rapport om dess tillämpning och genomförande för Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och vid behov föreslå nödvändiga ändringar.

2. I översynen ska kommissionen, efter samråd med medlemsstaterna och, vid behov, arbetsmarknadens parter på unionsnivå, framför allt bedöma

- a) om de faktiska omständigheter som används vid fastställandet av om en faktisk utstationering föreligger är nödvändiga och lämpliga samt möjligheten att ändra befintliga faktiska omständigheter eller fastställa nya faktiska omständigheter som ska beaktas då det avgörs om ett företag är seriöst och om en utstationerad arbetstagare utför sitt arbete på tillfällig basis, i den mening som avses i artikel 4,
- b) om de uppgifter om utstationeringen som föreligger är tillräckliga,
- c) om de nationella kontrollåtgärderna tillämpas på lämpligt och adekvat sätt, mot bakgrund av erfarenheterna från och effektiviteten i systemet med administrativt samarbete och utbyte av information, utvecklingen av mer enhetliga standardiserade dokument, införandet av gemensamma principer eller standarder för fältinspektioner av utstationeringen av arbetstagare samt den tekniska utvecklingen, enligt vad som avses i artikel 9,
- d) vilka ansvarsåtgärder och/eller andra åtgärder som införts för att gällande bestämmelser ska följas inom kedjor av underentreprenörer och för att de som arbetar där ska få ett effektivt skydd av sina rättigheter, enligt vad som avses i artikel 12,
- e) hur man tillämpat bestämmelserna om gränsöverskridande verkställighet av administrativa sanktionsavgifter, framför allt mot bakgrund av erfarenheterna av systemet och av hur effektivt det fungerat, enligt vad som fastställs i kapitel VI,
- f) hur man använt bilaterala avtal eller överenskommelser i samband med IMI, varvid hänsyn vid behov ska tas till den rapport som avses i artikel 25.1 i förordning (EU) nr 1024/2012,
- g) om det går att anpassa de tidsfrister som fastställts i artikel 6.6 för tillhandahållandet av den information som efterfrågats av medlemsstaterna eller kommissionen, i syfte att förkorta dessa tidsfrister, med hänsyn tagen till de framsteg som gjorts med funktionen och användningen av IMI.

*Artikel 25***Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 26***Adressater**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 15 maj 2014.

På Europaparlamentets vägnar

M. SCHULZ

Ordförande

På rådets vägnar

D. KOURKOULAS

Ordförande

Gemensamt uttalande från Europaparlamentet, rådet och kommissionen om artikel 4.3 g

Huruvida den tjänst som den utstationerade arbetstagaren tillfälligt innehar för att utföra sitt arbete i samband med tillhandahållandet av tjänster har innehafts av samma eller av en annan (utstationerad) arbetstagare under tidigare perioder utgör endast en av de faktorer som kan beaktas vid den totala bedömning av den faktiska situationen som ska göras i tveksamma fall.

Enbart det faktum att det kan vara en av faktorerna bör inte på något sätt tolkas som ett förbud mot att ersätta en utstationerad arbetstagare med en annan utstationerad arbetstagare eller som ett hinder för att göra detta, något som särskilt kan följa med tjänster som tillhandahålls säsongvis, cykliskt eller återkommande.

I

(Rättsakter vilkas publicering är obligatorisk)

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 96/71/EG

av den 16 december 1996

om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artiklarna 57.2 och 66 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag⁽¹⁾,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁽²⁾,

i enlighet med det i artikel 189b i fördraget angivna förfarandet⁽³⁾, och

med beaktande av följande:

1. Enligt artikel 3 c i fördraget utgör avskaffandet av hindren för fri rörlighet för personer och tjänster mellan medlemsstaterna ett av gemenskapens mål.
2. Vad gäller tillhandahållandet av tjänster är alla begränsningar som grundar sig på nationalitet eller hemvist förbjudna enligt fördraget efter övergångstidens slut.
3. Genomförandet av den inre marknaden medför en dynamisk miljö för att tillhandahålla tjänster över gränserna, genom att det lockar ett växande antal företag att utstationera arbetstagare för att tillfälligt utföra arbete inom en annan medlemsstat

⁽¹⁾ EGT nr C 225, 30.8.1991, s. 6, och EGT nr C 187, 9.7.1993, s. 5.

⁽²⁾ EGT nr C 49, 24.2.1992, s. 41.

⁽³⁾ Yttrande av Europaparlamentet den 10 februari 1993 (EGT nr C 72, 15.3.1993, s. 78), rådets gemensamma ståndpunkt av den 3 juni 1996 (EGT nr C 220, 29.7.1996, s. 1) och Europaparlamentets beslut av den 18 september 1996 (ännu ej offentliggjort i EGT). Rådets beslut av den 24 september 1996.

territorium än den stat inom vilkens territorium de vanligtvis fullgör sitt arbete.

4. Tillhandahållandet av tjänster kan antingen bestå i arbete som utförs av ett företag för egen räkning och under egen ledning, i enlighet med ett avtal som har slutits mellan detta företag och mottagaren av de tillhandahållna tjänsterna, eller av att arbetstagare ställs till förfogande för ett företag i enlighet med ett offentligt eller privaträttsligt kontrakt.
5. Att främja tillhandahållandet av tjänster över gränserna kräver lojal konkurrens och åtgärder som garanterar att arbetstagarnas rättigheter respekteras.
6. Ett anställningsförhållande över gränserna ger upphov till problem beträffande vilken lag som skall tillämpas på detta anställningsförhållande och i parternas intresse bör det fastställas arbets- och anställningsvillkor, vilka skall tillämpas på det avsedda anställningsförhållandet.
7. Romkonventionen av den 19 juni 1980 om tillämplig lag på avtalsförpliktelser⁽⁴⁾, vilken antagits av tolv medlemsstater, trädde i kraft den 1 april 1991 i en majoritet av medlemsstaterna.
8. I artikel 3 i den konventionen anges som en allmän regel att parterna fritt får välja vilken lag som skall tillämpas. Om inget val gjorts regleras avtalet enligt artikel 6.2 av lagen i det land där arbetstagaren vid fullgörandet av avtalet vanligtvis utför sitt arbete, även om han tillfälligt är utstationerad i ett annat land eller, om arbetstagaren inte vanligtvis utför sitt arbete i ett och samma land, av lagen i det land där

⁽⁴⁾ EGT nr L 266, 9.10.1980, s. 1.

- företaget som har anställt honom är beläget, om det inte framgår av de samlade omständigheterna att anställningsavtalet har närmare anknytning till ett annat land, i vilket fall lagen i detta land skall tillämpas.
9. Enligt artikel 6.1 i konventionen får inte parternas val av tillämplig lag medföra att arbetstagaren berövas det skydd som garanteras genom de tvingande bestämmelserna i den lag som enligt punkt 2 skall tillämpas om inget val gjorts.
 10. I artikel 7 i konventionen anges att de obligatoriska reglerna i en annan lag, särskilt lagen i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren tillfälligt är utstationerad, på vissa villkor kan gälla samtidigt som den lag som har förklarats vara tillämplig.
 11. I enlighet med principen om företräde för gemenskapslagstiftningen som anges i artikel 20 i konventionen, inverkar konventionen inte på tillämpningen av bestämmelser som på särskilda områden fastställer hur lagvalsfrågor som rör avtalsförpliktelser skall lösas och som har tagits med eller kommer att tas med i rättsakter från Europeiska gemenskapernas institutioner eller i nationell lagstiftning som har harmoniserats vid genomförandet av sådana rättsakter.
 12. Gemenskapsrätten hindrar inte medlemsstaterna från att utvidga tillämpningsområdet för sin lagstiftning eller för kollektivavtal som har ingåtts mellan arbetsmarknadens parter, till att omfatta alla personer som utför avlönat arbete, också tillfälligt, på deras territorium, även om arbetsgivaren är etablerad i en annan medlemsstat. Gemenskapsrätten förbjuder inte medlemsstaterna att med lämpliga medel garantera att dessa regler följs.
 13. Medlemsstaternas lagstiftning bör samordnas så att det kan fastställas en kärna av tvingande regler för minimiskydd, vilka skall följas i värdlandet av de arbetsgivare som utstationerar arbetstagare för tillfälligt arbete på den medlemsstats territorium där tjänsterna tillhandahålls. En sådan samordning kan säkerställas endast med hjälp av gemenskapsrätten.
 14. Den som tillhandahåller tjänsterna bör följa en "hård kärna" av tydligt definierade skyddsregler, oavsett hur länge arbetstagarens utstationering varar.
 15. Det bör anges att i vissa avgränsade fall av arbete med montering och/eller installation gäller inte bestämmelserna om minimilön och minsta antal betalda semesterdagar per år.
 16. En viss flexibilitet i tillämpningen av bestämmelserna om minimilön och minsta antal betalda semesterdagar per år bör dessutom säkerställas. Om utstationeringen inte varar längre än en månad får medlemsstaterna på vissa villkor göra undantag från bestämmelserna om minimilön eller ange möjligheten till undantag genom kollektivavtal. Om det arbete som skall utföras är av ringa omfattning får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna om minimilön och minsta antal betalda semesterdagar per år.
 17. De tvingande regler för minimiskydd som gäller i värdlandet bör inte hindra att arbets- och anställningsvillkor som är förmånligare för arbetstagarna tillämpas.
 18. Principen om att de företag som är etablerade utanför gemenskapen inte bör behandlas på ett förmånligt sätt än de företag som är etablerade inom en medlemsstats territorium bör följas.
 19. Om inte annat föreskrivs i andra gemenskapsbestämmelser medför inte detta direktiv någon skyldighet att tillåta företag för uthyrning av arbetskraft, och direktivet står inte heller i strid med att medlemsstaterna tillämpar sin lagstiftning om att arbetskraft ställs till förfogande och företag för uthyrning av arbetskraft för företag som inte är etablerade inom deras territorium, men som utövar verksamhet där i samband med tillhandahållande av tjänster.
 20. Detta direktiv påverkar varken de avtal som gemenskapen har ingått med tredje land eller medlemsstaternas lagstiftning om rätten för någon från tredje land att tillhandahålla tjänster inom deras territorium. Detta direktiv påverkar inte heller nationell lagstiftning om villkor för inresa, bosättning och anställning för arbetstagare som är medborgare i tredje land.
 21. Bestämmelser om sociala förmåner och sociala avgifter fastställs i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen⁽¹⁾.
 22. Detta direktiv inverkar inte på den rättsliga regleringen i medlemsstaterna vad gäller rätten att vidta fackliga stridsåtgärder för att försvara yrkesintressen.
 23. De behöriga instanserna i de olika medlemsstaterna bör samarbeta med varandra för att genomföra detta direktiv. Medlemsstaterna bör ange lämpliga åtgärder som skall vidtas om bestämmelserna i detta direktiv inte följs.

⁽¹⁾ EGT nr L 149, 5.7.1971, s. 2. Förordningen senast ändrad genom förordning (EG) nr 3096/95 (EGT nr L 335, 30.12.1995, s. 10).

24. Det är viktigt att garantera att detta direktiv genomförs ordentligt och att i detta syfte planera ett nära samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna.
25. Senast fem år efter det att direktivet har antagits måste kommissionen ta upp föreskrifterna för genomförandet av detta direktiv till förnyad prövning för att vid behov föreslå nödvändiga ändringar.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Tillämpningsområde

1. Detta direktiv skall tillämpas på företag som är etablerade i en medlemsstat och som i samband med tillhandahållande av tjänster över gränserna, utstationerar arbetstagare enligt punkt 3, inom en medlemsstats territorium.
2. Detta direktiv skall inte tillämpas på företag inom handelsflottan såvitt avser besättning ombord.
3. Detta direktiv skall tillämpas om ett företag som anges i punkt 1 vidtar någon av följande gränsöverskridande åtgärder:
- Utstationering av en arbetstagare för egen räkning och under egen ledning inom en medlemsstats territorium, enligt avtal som ingåtts mellan det utstationerande företaget och mottagaren av tjänsterna, vilken bedriver verksamhet i denna medlemsstat, om det finns ett anställningsförhållande mellan det utstationerande företaget och arbetstagaren under utstationeringstiden.
 - Utstationering av en arbetstagare inom en medlemsstats territorium på en arbetsplats eller i ett företag som tillhör koncernen, om det finns ett anställningsförhållande mellan det utstationerande företaget och arbetstagaren under utstationeringstiden.
 - I egenskap av företag för uthyrning av arbetskraft eller företag som ställer arbetskraft till förfogande, verkställer utstationering av en arbetstagare till ett användarföretag som är etablerat eller som bedriver verksamhet inom en medlemsstats territorium, om det finns ett anställningsförhållande mellan företaget för uthyrning av arbetskraft eller det företag som ställer arbetskraft till förfogande och arbetstagaren under utstationeringstiden.
4. Företag som är etablerade i en icke-medlemsstat får inte behandlas förmånligare än företag som är etablerade i en medlemsstat.

Artikel 2

Definition

1. I detta direktiv avses med utstationerad arbetstagare varje arbetstagare som under en begränsad tid utför

arbete inom en annan medlemsstats territorium än där han vanligtvis arbetar.

2. I detta direktiv avses med begreppet arbetstagare det begrepp som tillämpas i rätten i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är utstationerad.

Artikel 3

Arbets- och anställningsvillkor

1. Medlemsstaterna skall, oavsett vilken lag som gäller för anställningsförhållandet, se till att de företag som anges i artikel 1.1 på följande områden garanterar de arbets- och anställningsvillkor som i den medlemsstat inom vars territorium arbetet utförs är fastställda

- i bestämmelser i lagar eller andra författningar, och/eller
- i kollektivavtal eller skiljedomar som förklarats ha allmän giltighet enligt punkt 8, i den utsträckning som de rör de verksamheter som anges i bilagan:
 - Längsta arbetstid och kortaste vilotid.
 - Minsta antal betalda semesterdagar per år.
 - Minimilön, inbegripet övertidsersättning; denna punkt gäller dock inte yrkesanknutna tilläggs pensionssystem.
 - Villkor för att ställa arbetstagare till förfogande, särskilt genom företag för uthyrning av arbetskraft.
 - Säkerhet, hälsa och hygien på arbetsplatsen.
 - Skyddsåtgärder med hänsyn till arbets- och anställningsvillkor för gravida kvinnor och kvinnor som nyligen fött barn samt för barn och unga.
 - Lika behandling av kvinnor och män samt andra bestämmelser om icke-diskriminerande behandling.

I detta direktiv avses med minimilön enligt punkt c första raden den minimilön som fastställs i nationell lagstiftning och/eller praxis i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är utstationerad.

2. För sådant arbete i samband med en första montering och/eller en första installation som ingår i leveranskontraktet för en vara och som krävs för att den levererade varan skall kunna tas i bruk och som utförs av yrkesarbetare och/eller specialiserade arbetstagare från det levererande företaget, gäller bestämmelserna i punkt 1 andra stycket b och c endast om utstationeringens varaktighet överstiger åtta dagar.

Denna bestämmelse gäller inte för sådan byggnadsverksamhet som anges i bilagan.

3. Medlemsstaterna kan, efter samråd med arbetsmarknadens parter och i enlighet med sedvanor och bruk i varje medlemsstat, besluta att bestämmelserna i punkt 1 andra stycket c inte skall gälla i de fall som anges i artikel 1.3 a och 1.3 b, om utstationeringens varaktighet inte överstiger en månad.

4. Medlemsstaterna kan, i enlighet med nationell lagstiftning och/eller praxis, ange att det kan göras undantag från bestämmelserna i punkt 1 andra stycket c i de fall som anges i artikel 1.3 a och 1.3 b, samt från ett beslut som en medlemsstat har fattat enligt punkt 3 i denna artikel, genom kollektivavtal enligt punkt 8, för ett eller flera verksamhetsområden, om utstationeringens varaktighet inte överstiger en månad.

5. Medlemsstaterna kan ange att undantag får beviljas från bestämmelserna i punkt 1 andra stycket b och c i de fall som anges i artikel 1.3 a och 1.3 b på grund av arbetets ringa omfattning.

De medlemsstater som använder sig av den möjlighet som anges i första stycket skall fastställa vilka villkor som arbetet skall uppfylla för att kunna anses vara av "ringa omfattning".

6. Utstationeringens varaktighet beräknas utifrån en referensperiod om ett år från dess början.

Vid beräkningen av denna period skall de perioder medräknas, som någon annan arbetstagare eventuellt kan ha varit utstationerad för samma arbete.

7. Punkt 1–6 skall inte hindra tillämpning av arbets- och anställningsvillkor som är förmånligare för arbetstagarna.

Ersättningar som hör ihop med utstationeringen skall anses utgöra en del av minimilönen, om de inte utbetalas som ersättning för utgifter som i själva verket har uppkommit till följd av utstationeringen, t.ex. utgifter för resa, kost eller logi.

8. Med kollektivavtal eller skiljedomar som förklarats ha allmän giltighet menas sådana kollektivavtal eller skiljedomar som skall följas av alla företag inom den aktuella sektorn eller det aktuella arbetet och inom det aktuella geografiska området.

Om det saknas ett system för att förklara att kollektivavtal eller skiljedomar har allmän giltighet enligt första stycket, kan medlemsstaterna, om de så beslutar, utgå ifrån

— kollektivavtal eller skiljedomar som gäller allmänt för alla likartade företag inom den aktuella sektorn eller

det aktuella arbetet och inom det aktuella geografiska området, och/eller

— kollektivavtal som har ingåtts av de mest representativa arbetsmarknadsorganisationerna på nationell nivå och som gäller inom hela det nationella territoriet,

om det vid tillämpningen av dem på de företag som anges i artikel 1.1 vad gäller de områden som räknas upp i punkt 1 första stycket i denna artikel garanteras att dessa företag behandlas på samma sätt som de övriga företag som anges i detta stycke och som befinner sig i en likartad situation.

Enligt denna artikel behandlas företag på samma sätt när de nationella företag som befinner sig i en likartad situation

— på de aktuella arbetsplatserna eller inom de aktuella sektorerna är underkastade samma skyldigheter på de områden som räknas upp i punkt 1 första stycket som de företag som avses med utstationeringarna, och

— skall uppfylla dessa skyldigheter med samma verkningar.

9. Medlemsstaterna kan fastställa att de företag som anges i artikel 1.1 skall garantera arbetstagarna enligt artikel 1.3 c samma villkor som de som tillämpas för tillfälligt anställda arbetstagare i den medlemsstat inom vars territorium arbetet utförs.

10. Detta direktiv hindrar inte att medlemsstaterna, i enlighet med fördraget, på samma villkor ålägger de nationella företagen och företagen från andra medlemsstater

— arbets- och anställningsvillkor på andra områden än de som anges i punkt 1 första stycket om bestämmelserna rör *ordre public*,

— arbets- och anställningsvillkor som är fastställda i kollektivavtal eller skiljedomar enligt punkt 8 med avseende på annan verksamhet än de som anges i bilagan.

Artikel 4

Samarbete i fråga om information

1. I syfte att genomföra detta direktiv skall medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning och/eller praxis utse ett eller flera förbindelsekontor eller en eller flera nationella behöriga instanser.

2. Medlemsstaterna skall planera ett samarbete mellan de offentliga förvaltningar som i enlighet med nationell lagstiftning har behörighet att övervaka de arbets- och anställningsvillkor som anges i artikel 3. Detta samarbete

består särskilt i att besvara motiverade förfrågningar från dessa offentliga förvaltningar om information angående utsändande av arbetstagare till andra medlemsstater, inbegripet uppenbart missbruk eller gränsöverskridande verksamheter som antas vara olagliga.

Kommissionen och de offentliga förvaltningar som avses i första stycket skall i nära samarbete granska de problem som kan uppkomma vid genomförandet av artikel 3.10.

Den ömsesidiga administrativa hjälpen skall vara kostnadsfri.

3. Varje medlemsstat skall vidta åtgärder för att informationen om de arbets- och anställningsvillkor som avses i artikel 3 skall vara allmänt tillgänglig.

4. Varje medlemsstat skall underrätta de övriga medlemsstaterna och kommissionen om de förbindelsekontor och/eller behöriga instanser som anges i punkt 1.

Artikel 5

Åtgärder

Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder om bestämmelserna i detta direktiv inte följs.

De skall i synnerhet sörja för att arbetstagarna och/eller deras företrädare har tillgång till lämpliga förfaranden såvitt avser att säkerställa de skyldigheter som anges i detta direktiv.

Artikel 6

Rättslig behörighet

För att göra gällande rätten till de arbets- och anställningsvillkor som garanteras i artikel 3, kan talan väckas i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är

eller har varit utstationerad, utan att detta i förekommande fall påverkar möjligheten att i enlighet med internationella konventioner om rättslig behörighet att väcka talan i en annan stat.

Artikel 7

Genomförande

Medlemsstaterna skall anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 16 december 1999. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 8

Förnyad prövning företagen av kommissionen

Senast den 16 december 2001 skall kommissionen företa en förnyad prövning av föreskrifterna för genomförandet av detta direktiv för att vid behov föreslå rådet nödvändiga ändringar.

Artikel 9

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 16 december 1996.

För Europaparlamentet

K. HÄNSCH
Ordförande

För rådet

I. YATES
Ordförande

BILAGA

Den verksamhet som anges i artikel 3.1 andra strecksatsen omfattar all byggverksamhet som avser uppförande, istandsättande, underhåll, ombyggnad eller rivning av byggnader, särskilt följande arbeten:

1. Schaktning
 2. Markarbeten
 3. Byggnadsarbete
 4. Montering och nedmontering av prefabricerade delar
 5. Ombyggnad eller inredning
 6. Ändringar
 7. Renovering
 8. Reparationer
 9. Nedmontering
 10. Rivning
 11. Löpande underhåll
 12. Underhåll i form av måleri- och rengöringsarbeten
 13. Sanering
-

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I [13]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produktdirektivet. [6]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]