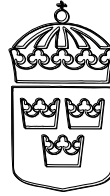


Kommittédirektiv



Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet

Dir.
2018:66

Beslut vid regeringssammanträde den 12 juli 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur direktivet om ändring av utstationeringsdirektivet, kallat ändringsdirektivet, ska genomföras i svensk rätt.

Utredaren ska bedöma om svensk rätt är förenlig med ändringsdirektivet och utarbeta de författningsförslag som behövs för att genomföra direktivet i svensk rätt, bl.a. när det gäller

- utstationerade arbetstagares rätt till mer likabehandling i fråga om lön m.m. i värdmedlemsstaten,
- utökat skydd för utthyrd utstationerade arbetstagare,
- utökat skydd för långvarigt utstationerade arbetstagare,
- tillgång till information om arbets- och anställningsvillkor,
- samarbetet mellan myndigheter, och
- övervakning, kontroll och efterlevnad.

Målsättningen för utredaren ska vara att så långt som möjligt uppnå likabehandling mellan utstationerade och inhemska arbetstagare, samtidigt som den fria rörligheten för tjänster respekteras. Utredaren ska ha den svenska arbetsmarknadsmodellen och det gällande systemet för hur utstationeringsdirektivet har genomförts i svensk rätt som utgångspunkt för sina överväganden och förslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2019.

Ändringar i utstationeringsdirektivet

Den 28 juni 2018 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, kallat ändringsdirektivet. Genom ändringsdirektivet görs vissa ändringar i direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare, kallat utstationeringsdirektivet, som även fortsättningsvis ska gälla oförändrat i de delar som det inte ändras. Ändringsdirektivet ska ha genomförts i svensk rätt senast två år efter ikraftträdandet. Till och med den dagen ska utstationeringsdirektivet fortsätta att tillämpas i dess ursprungliga lydelse. Ändringsdirektivet träder i kraft den tjugonde dagen efter offentliggörandet i Europeiska unionens officiella tidning (den 9 juli 2018).

Europeiska kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker slog i sina politiska riktlinjer fast att samma arbete på samma arbetsplats ska ersättas på samma vis inom EU. I arbetsprogrammet för 2016 angav kommissionen att en riktad ändring av utstationeringsdirektivet skulle presenteras för att komma till rätta med illojal konkurrens och främja principen att samma arbete på samma plats bör ge samma lön. Kommissionen presenterade förslaget till ändring av utstationeringsdirektivet den 8 mars 2016.

Att uppnå mer likabehandling mellan utstationerade och inhemska arbetstagare, med respekt för den fria rörligheten av tjänster, har varit en av regeringens prioriterade EU-frågor. Regeringen har bedrivit ett aktivt påverkansarbete gentemot berörda institutioner och andra medlemsstater för att få till stånd en ändring av utstationeringsdirektivet.

Ändringsdirektivet innehåller bl.a. bestämmelser om mer likabehandling mellan utstationerade och inhemska arbetstagare i fråga om ersättning. Syftet med direktivet är att säkerställa en väl fungerande inre marknad genom att bestämmelserna i utstationeringsdirektivet anpassas till nya ekonomiska och marknadsmässiga förutsättningar. En rättvisare inre marknad kan enligt ändringsdirektivet uppnås om konkurrens mellan företag

baseras på faktorer som produktivitet och effektivitet snarare än lönekostnader och andra arbetsvillkor.

Det svenska genomförandet av utstationeringsdirektivet

En central del i utstationeringsdirektivet är att medlemsstaterna ska garantera utstationerade arbetstagare vissa arbets- och anställningsvillkor i den s.k. hårda kärnan av rättigheter i artikel 3 i utstationeringsdirektivet. Bestämmelser som genomför utstationeringsdirektivet finns i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, utstationeringslagen, och förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare. Genomförandet av direktivet i svensk rätt bygger på den svenska arbetsmarknadsmodellen där lagstiftning verkar tillsammans med kollektivavtal.

I utstationeringslagen finns bestämmelser om utstationerade arbetstagares rätt till vissa minimivillkor. Dessa kan fastställas genom lag eller kollektivavtal. I 5 § utstationeringslagen anges de bestämmelser i svensk lag som ska tillämpas på utstationerade arbetstagare, t.ex. arbetsmiljölagen (1977:1160) och semesterlagen (1977:480). Bestämmelser om minimilön regleras uteslutande genom kollektivavtal. I kollektivavtal finns ofta även villkor på vissa områden som anges i 5 §, såsom arbetstid och semester. Svensk arbetsrättslig lagstiftning medger i stor utsträckning avvikelser i kollektivavtal. I 5 a § utstationeringslagen regleras förutsättningarna för en svensk arbetstagarorganisation att kräva kollektivavtal för utstationerade arbetstagare, ytterst med stöd av stridsåtgärder. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juni 2017 utökades möjligheten att få till stånd kollektivavtal med en utstationerande arbetsgivare, ytterst med stöd av stridsåtgärder, se propositionen Nya utstationeringsregler (prop. 2016/17:107). Därmed infördes en ordning som i högre grad värnar den svenska arbetsmarknadsmodellen med de begränsningar som följer av EU-rätten.

Arbetsmiljöverket har enligt 9 § utstationeringslagen i uppdrag att vara förbindelsekontor och tillhandahålla information om de arbets- och anställningsvillkor som kan bli

tillämpliga vid utstationering i Sverige. Arbetstagarorganisationer är enligt 9 a § samma lag skyldiga att lämna in kollektivavtalsvillkor som avses i 5 a § till Arbetsmiljöverket. Myndigheten är enligt 9 b § också behörig myndighet och ska samarbeta med andra myndigheter.

Uppdraget att föreslå hur ändringarna i utstationeringsdirektivet ska genomföras i svensk rätt

Utredaren ska föreslå hur ändringsdirektivet i sin helhet ska genomföras i svensk rätt. Uppdraget omfattar inte att föreslå begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden eller ändringar av det övergripande sätt som det ursprungliga utstationeringsdirektivet har genomförts i svensk rätt, vilket i korthet har beskrivits ovan. Inte heller omfattar uppdraget att föreslå ändringar i inkomstskattelagen (1999:1229), socialavgiftslagen (2000:980) eller skatteförfarandelagen (2011:1244). I det följande behandlas de centrala delarna i ändringsdirektivet särskilt.

Mer likabehandling i fråga om lön och andra ändringar av den hårda kärnan i utstationeringsdirektivet

Av ändringsdirektivet följer att utstationerade arbetstagare i större utsträckning ska likabehandlas med inhemska arbetstagare på vissa områden. Den hårda kärnan av rättigheter som enligt artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet ska garanteras utstationerade arbetstagare i värdmedlemsstaten ändras bl.a. på följande vis.

Rätten till minimilön i artikel 3.1 c i utstationeringsdirektivet ersätts med en rätt till lön. Begreppet lön ska definieras genom lagstiftning eller praxis i värdmedlemsstaten och innefatta alla lönekomponenter som är obligatoriska eller på annat sätt tillämpas i enlighet med utstationeringsdirektivet.

Ändringsdirektivet innehåller också bestämmelser för hur man ska bedöma om det belopp som har betalats till en utstationerad arbetstagare motsvarar sådan lön som arbetstagaren ska garanteras i värdmedlemsstaten enligt utstationerings-

direktivet. Till exempel anges i skäl 18 att det är de totala bruttolönebeloppen som bör jämföras, snarare än enskilda lönekomponenter.

Utöver rätten till lön ska utgifter för resa, kost och logi under vissa förutsättningar ersättas i värdmedlemsstaten när arbetstagare är borta från hemmet av yrkesmässiga skäl. Det följer av en ny punkt i artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet. Rätten omfattar bara ersättning för utlägg för resor, kost och logi som utstationerade arbetstagare har gjort när de måste resa till och från sin vanliga arbetsplats i värdmedlemsstaten, eller när de tillfälligt skickas av sin arbetsgivare från sin vanliga arbetsplats till en annan arbetsplats.

Om arbetsgivaren tillhandahåller inkvartering ska villkoren för inkvartering garanteras arbetstagare som är borta från sin vanliga arbetsplats. Det följer också av en ny punkt i artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet.

Rätten till minsta antal semesterdagar per år ersätts med en rätt till minsta betalda ledighet per år.

Det gällande systemet där villkor som ska garanteras utstationerade arbetstagare fastställs genom lagstiftning och kollektivavtal ska ligga till grund för de förslag som utredaren lämnar. Utredaren bör särskilt ta hänsyn till att relevanta bestämmelser kan finnas både i lagstiftning och kollektivavtal. Utredaren ska vidare ha målsättningen att så långt som möjligt uppnå likabehandling mellan utstationerade och inhemska arbetstagare, samtidigt som den fria rörligheten för tjänster respekteras.

Utredaren ska

- bedöma vilka författningsändringar som krävs för att genomföra ändringsdirektivets bestämmelser om rätt till lön samt andra ändringar i den hårda kärnan av rättigheter i artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utökat skydd för uthyrda utstationerade arbetstagare

Ändringsdirektivet innehåller särskilda bestämmelser för uthyrda utstationerade arbetstagare. De ska enligt nya artikeln 3.1 b i

utstationeringsdirektivet garanteras samma villkor i värdmedlemsstaten som ska tillförsäkras dem enligt artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, kallat bemanningsdirektivet. Medlemsstaterna får också föreskriva att de, utöver vad som anges i artikel 5 i bemanningsdirektivet, tillförsäkras samma villkor som de som tillämpas för uthyrda arbetstagare i värdmedlemsstaten. Det följer av den ändrade artikeln 3.9 i utstationeringsdirektivet. Ändringsdirektivet ger alltså möjlighet till ett mer omfattande skydd än vad som följer av bemanningsdirektivet.

Dessutom innehåller ändringsdirektivet ändringar i artikel 1.3 c i utstationeringsdirektivet, som beskriver det s.k. uthyrningsfallet vid utstationering. De nya bestämmelserna behandlar s.k. utstationering i flera led, dvs. när uthyrda utstationerade arbetstagare utför arbete i ett annat land än värdmedlemsstaten. Vidare finns det regler om skyldighet för ett kundföretag att lämna information till arbetsgivaren när sådan utstationering sker.

Bestämmelser för uthyrda utstationerade arbetstagare finns i 5 § tredje stycket och 5 a § andra stycket utstationeringslagen. Dessa arbetstagare har ett förstärkt skydd vilket något förenklat betyder att i stället för minimivillkor inom den hårda kärnan så får arbets- och anställningsvillkor på normalnivå krävas, ytterst med stöd av stridsåtgärder. Det finns inte någon reglering i svensk rätt om uthyrda utstationerade arbetstagares rätt till andra arbets- och anställningsvillkor än sådana som ingår i den hårda kärnan. Det bör därför utredas om det är möjligt och lämpligt att införa ett mer omfattande skydd för denna grupp, med målsättningen att uppnå likabehandling så långt som möjligt mellan uthyrda utstationerade arbetstagare och inhemska uthyrda arbetstagare, samtidigt som den fria rörligheten för tjänster respekteras.

Utredaren ska

- bedöma om reglerna i svensk rätt om uthyrda utstationerade arbetstagares arbets- och anställningsvillkor är förenliga med bestämmelserna i ändringsdirektivet,

- ta ställning till om det är möjligt och lämpligt att utöka skyddet för uthyrda utstationerade arbetstagare,
- bedöma om övriga bestämmelser i ändringsdirektivet om uthyrda arbetstagare, bemanningsföretag och kundföretag motiverar författningsändringar, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utökat skydd för långvarigt utstationerade arbetstagare

Om en utstationering pågår längre tid än 12 månader föreskriver ändringsdirektivet att den utstationerade arbetstagaren ska garanteras samtliga arbets- och anställningsvillkor i värdmedlemsstaten. Vissa bestämmelser i värdmedlemsstaten ska dock inte gälla, bl.a. villkor för att ingå och säga upp ett anställningskontrakt. Detta framgår av den nya artikeln 3.1 a i utstationeringsdirektivet.

Det ska finnas möjlighet till förlängning av perioden till 18 månader om den utstationerande arbetsgivaren gör en motiverad anmälan.

När en utstationerad arbetstagare ersätts med en annan, för att utföra samma arbete på samma plats, ska utstationeringens varaktighet vara den sammanlagda varaktigheten av utstationeringstiden för de enskilda berörda arbetstagarna.

Ett system med särskilda regler för långvarigt utstationerade arbetstagare bör utgå från det gällande systemet för att fastställa de villkor som ska garanteras utstationerade arbetstagare. Målsättningen bör vara ett så omfattande skydd som möjligt inom ramen för den fria rörligheten för tjänster. Utredaren bör särskilt beakta att relevanta bestämmelser kan finnas både i lagstiftning och kollektivavtal. Eftersom Arbetsmiljöverket är förbindelsekontor bör eventuella myndighetsuppdrag kopplade till långvarig utstationering ta sin utgångspunkt i denna uppgift.

Utredaren ska

- kartlägga vilka bestämmelser i svensk lagstiftning som ska garanteras vid långvarig utstationering,
- bedöma vilka författningsändringar som krävs för att genomföra ändringsdirektivets bestämmelser om långvarig utstationering,

- utreda hur ett system med motiverad begäran om förlängning ska utformas, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Tillgång till information om arbets- och anställningsvillkor på en webbplats

Ändringsdirektivet föreskriver att medlemsstaterna ska offentliggöra information om de arbets- och anställningsvillkor som utstationerade arbetstagare ska garanteras i värdmedlemsstaten, inbegripet olika lönekomponenter. Samma sak gäller också för samtliga arbets- och anställningsvillkor som ska garanteras enligt bestämmelsen om långvarig utstationering. Offentliggörandet ska ske i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, utan onödigt dröjsmål och på ett öppet sätt på en officiell webbplats. Medlemsstaterna ska säkerställa att informationen på webbplatsen är exakt och aktuell. Detta framgår av ändringar i artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet.

Artikel 5 i 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), kallat tillämpningsdirektivet, innehåller bestämmelser om förbättrad tillgång till information. Medlemsstaterna ska säkerställa att information om de arbets- och anställningsvillkor som avses i artikel 3 i utstationeringsdirektivet finns allmänt tillgänglig utan kostnad och på ett tydligt, öppet, fullständigt och lättillgängligt sätt. Informationen ska finnas tillgänglig på en enda officiell nationell webbplats.

Arbetsmiljöverket är enligt 9 § utstationeringslagen förbindelsekontor och tillhandahåller information om de arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga vid en utstationering i Sverige. Bestämmelser om hur myndigheten ska tillhandahålla information m.m. finns även i förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare. Förslag om information om de villkor som ska garanteras vid långvarig

utstationering bör ta sin utgångspunkt i gällande system. Utredaren bör särskilt beakta att bestämmelser som ska garanteras vid långvarig utstationering kan finnas både i lagstiftning och i kollektivavtal. Förslagen ska värna arbetsmarknadens parter rätt att vidta stridsåtgärder och deras partsautonomi.

Utredaren ska

- bedöma vilka författningsändringar som krävs för att genomföra ändringsdirektivets bestämmelser om tillgång till information, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Samarbetet mellan myndigheter

Av ändringsdirektivet följer att medlemsstaterna ska möjliggöra ett samarbete mellan de offentliga förvaltningar som övervakar de arbets- och anställningsvillkor som ingår i den hårda kärnan. Detta samarbete består särskilt i att besvara motiverade förfrågningar om information från andra offentliga förvaltningar och att bekämpa uppenbart missbruk eller gränsöverskridande fall av odeklarerat arbete och falskt egenföretagande. Om myndigheten i den medlemsstat från vilken arbetstagaren utstationeras inte har den information som efterfrågats av myndigheten i värdmedlemsstaten, ska myndigheten begära in denna information från andra myndigheter eller organ. Vid ständiga förseningar med att tillhandahålla information till värdmedlemsstaten ska kommissionen underrättas och vidta lämpliga åtgärder. Detta framgår av den ändrade artikeln 4.2 i utstationeringsdirektivet.

Tillämpningsdirektivet innehåller bestämmelser om administrativt samarbete mellan myndigheter, se bl.a. artikel 6. Arbetsmiljöverket är behörig myndighet i Sverige och ska på begäran av en behörig myndighet i ett annat land lämna bistånd till den myndigheten, se 9 b och 9 c §§ utstationeringslagen. Eventuella utökade uppgifter kopplade till samarbetet mellan myndigheter bör i första hand hanteras av Arbetsmiljöverket.

Utredaren ska

- bedöma om ändringsdirektivets bestämmelser om samarbete mellan myndigheter motiverar författningsändringar, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Övervakning, kontroll och efterlevnad

Ändringsdirektivet föreskriver att värdmedlemsstaten och den medlemsstat från vilken arbetstagaren utstationeras är ansvariga för att övervaka, kontrollera och verkställa de skyldigheter som fastställs i ändringsdirektivet och i tillämpningsdirektivet, och att de ska vidta lämpliga åtgärder om bestämmelserna i ändringsdirektivet inte följs. Närmare regler om detta finns i den ändrade artikeln 5 i utstationeringsdirektivet. Bl.a. anges att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i utstationeringsdirektivet och att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Vid utstationering i Sverige delas ansvaret för övervakning och kontroll mellan statliga myndigheter och arbetsmarknadens parter, precis som på arbetsmarknaden i övrigt. Vid tillämpningsdirektivets genomförande i svensk rätt infördes åtgärder för att kontrollera att arbets- och anställningsvillkor vid utstationering efterlevs, se prop. 2016/17:107. Utredaren bör ha detta system som utgångspunkt för sina överväganden och eventuella förslag.

I den ändrade artikeln 5 i utstationeringsdirektivet finns också bestämmelser som syftar till att förhindra kringgående av utstationeringsdirektivet, och som har samband med artikel 4 i tillämpningsdirektivet. Av artikel 4 i tillämpningsdirektivet följer att en helhetsbedömning ska göras för att fastställa om en arbetstagare är utstationerad eller inte. Om det vid en sådan bedömning fastställs att ett företag felaktigt eller på ett bedrägligt sätt ger sken av att en arbetstagares situation omfattas av utstationeringsdirektivet ska den medlemsstaten säkerställa att arbetstagaren omfattas av relevant lagstiftning och praxis.

Medlemsstaterna ska säkerställa att den aktuella artikeln inte medför att den berörda arbetstagaren omfattas av mindre förmånliga villkor än de som är tillämpliga för utstationerade arbetstagare.

Tillämpningsdirektivets artikel 4 om att fastställa att det faktiskt är fråga om en utstationering och förhindra att reglerna missbrukas eller kringgås har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i främst 4 § utstationeringslagen.

När det gäller fastställande av sanktioner finns det en koppling till frågan om tillgång till information, något som framgår av det nya sjätte stycket till artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet. Om det på den enda officiella webbplatsen inte anges vilka arbets- och anställningsvillkor som ska tillämpas, ska den omständigheten beaktas i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis när sanktioner fastställs, i den utsträckning som krävs för att säkerställa att sanktionerna är proportionella. De relevanta lagbestämmelserna vid utstationering har olika påföljder.

Utredaren ska

- bedöma om reglerna i svensk rätt uppfyller ändringsdirektivets bestämmelser om övervakning, kontroll och efterlevnad,
- analysera om de ändrade bestämmelserna i artikel 5 i utstationeringsdirektivet om bl.a. kringgående och säkerställande av att arbetstagare omfattas av relevant lagstiftning motiverar några författningsändringar,
- analysera om gällande lagstiftning om sanktioner vid överträdelser mot bestämmelser som är tillämpliga vid utstationering uppfyller kraven i det nya sjätte stycket till artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet vad gäller information och proportionalitet, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

I uppdraget ingår att beräkna eventuella konsekvenser som förslagen kan medföra. Ekonomiska och andra konsekvenser för

enskilda personer, för företag och för det allmänna av de förslag som lämnas ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Om förslagen t.ex. innebär ökade kostnader för staten ska dessa redovisas och finansiering föreslås. Det ska också redovisas hur förslagen förhåller sig till regelverket om arbetsrättsliga krav vid offentlig upphandling. Det ligger dock inte i utredarens uppgift att överväga ändringar i inkomstskattelagen, socialavgiftslagen eller skatteförfarandelagen. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för sina överväganden och förslag. Utredaren ska även analysera om förslagen är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt, bl.a. relevanta ILO-konventioner.

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2019.

(Arbetsmarknadsdepartementet)