



YTTRANDE

2016-01-22 Dnr 4.1.1-2015/02005-2

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av Lex Laval (SOU 2015:83)

(Er REF: A2015-02501/ARM)

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kollegiets uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Kommerskollegium är också Sveriges inre marknadsmyndighet och ansvarar bland annat för att informera myndigheter och kommuner om gällande EU-rätt. Genom detta arbete kartlägger och handlägger kollegiet handelshinder på den inre marknaden och har därmed varit i kontakt med ett stort antal företag samt utländska organisationer och myndigheter som rapporterat om sina erfarenheter av utstationering på svensk arbetsmarknad. Remissen besvaras utifrån dessa premisser och vi kommenterar de delar som faller under kollegiets kompetensområden.

Kollegiet har tidigare yttrat sig om vissa av de utstationeringsfrågor som berörs i utredningen. Kollegiets tidigare yttranden har i huvudsak berört bristen på transparens när det gäller information om lönevillkor som gäller i Sverige (kap 16 i utredningen) och anmälningsplikten för utstationerad arbetskraft (kap 15 i utredningen). Referenser till tidigare yttranden och utredningar finns under respektive avsnitt.

14. Stridsåtgärder för att uppnå kollektivavtal

Utredningens förslag syftar till att införa kollektivavtal med särskilt EU-anpassade verkningar, så kallade utstationeringsavtal. Med detta följer ett nytt system med stridsåtgärder för att uppnå dessa avtal.

Kollegiet delar kommitténs bedömning att det inte är förenligt med EU-rätten att i utstationeringssituationer tillåta stridsåtgärder för att uppnå ett kollektivavtal med alla de rättsverkningar som ett kollektivavtal har idag

enligt lag när den utstationerande arbetsgivaren bevisligen redan tillämpar minimivillkoren.

Utredningens förslag om ett system med särskilda utstationeringsavtal är dock helt beroende av att de minimivillkor som krävs i ett sådant avtal uppfyller de krav på förutsebarhet och är tillräckligt tillgängliga och klara. Kommitteens bedömning¹ att ett system med stridsåtgärder för att uppnå ett utstationeringskollektivavtal med minimivillkoren är förenligt med EU-rätten är därmed helt avhängig att transparensen i det svenska systemet förbättras.

Utöver detta saknar kollegiet en mer utförlig motivering till varför bevisregeln i Lex Laval slopas. Utredningen konstaterar att det faktum att stridsåtgärder tillåts på förevarande sätt innebär ett handelshinder.² Vid ett proportionalitetstest måste det föreligga kausalitet mellan den föreslagna åtgärden (handelshindret) och det skyddssyfte som åberopas. Det generella skyddssyftet för regleringen, skyddet för arbetstagarna är godkänt enligt EU-rätten. I en konkret situation, när en arbetsgivare kan visa att minimivillkoren uppfylls blir det dock svårare att åberopa skyddssyftet i den delen eftersom skyddet för arbetstagarna kan sägas vara uppfyllt. Länken som utredningen pekar på³ mellan tecknande av kollektivavtal och den externa kontroll och tillsyn som arbetstagersidan utför bör därför enligt kollegiet klargöras. Detta gäller då särskilt i en konkret situation där skyddet för arbetstagarna kan anses uppfyllt. Ett sådant tydliggörande bör innefatta vad de konkreta effekterna av en sådan tillsyn blir för den enskilde arbetstagaren och varför den är avhängig tecknande av kollektivavtal.

Slutligen anser kollegiet att det ur ett handelsperspektiv är olyckligt att reglerna om utstationering inte tillämpas på ett likartat sätt på hela arbetsmarknaden. Även om EU-rätten inte kräver att reglerna ska tillämpas på arbetsgivare från 3:e land så föreligger samma intresse för transparens och klarhet oavsett var arbetsgivaren befinner sig. Det är vidare oklart om de gamla reglerna i Lex Laval fortsatt skulle tillämpas på arbetsgivare från 3:e land eller vilka regler som i så fall skulle bli tillämpliga i dessa situationer

15. Företrädare för utstationerande arbetsgivare

Kommerskollegium har vid flera tillfällen⁴ anmärkt på den anmälningsplikt för utstationering som infördes i svensk rätt den 1 juli

¹ Avsnitt 14.3 s. 272

² S.276

³ Avsnitt 14.10.3

⁴ Först i yttrandet till filiallagsutredningen Dnr: 159-771-2010

2013, enligt vilken en utländsk arbetsgivare måste anmäla till Arbetsmiljöverket samtliga utstationerade arbetstagare som avser att stanna längre än fem dagar i Sverige.

I remissvaret till lagändringsförslaget ifrågasatte kollegiet kravet på kontaktperson.⁵

Kravet på kontaktperson utvidgas genom utredningens förslag till att avse företrädare för utstationerande arbetsgivare.

Sedan anmälningsplikten infördes har ett antal företag hört av sig till kollegiet med hänsyn till den administrativa börda som den nya lagen medför. De företag som kollegiet samtalat med ingår i stora koncerner inom IT, telekom och konsultbranschen. Kommerskollegium har i en utredning analyserat anmälningspliktens förenlighet med EU:s regler om fri rörlighet.⁶ I utredningen ifrågasatte Kollegiet inte lagligheten av anmälningsplikten i sig, utan ansåg att det är osäkert om dess omfattning och utformning uppfyller de EU-rättsliga kraven på nödvändighet och proportionalitet.

I enlighet med kollegiets tidigare bedömningar av anmälningsplikten och tidigare förslag på företrädare delar kollegiet således utredningens bedömning (s. 322) att redan ett krav på att i utstationeringssituationer utse en person med behörighet att förhandla om och sluta kollektivavtal innebär en inskränkning i den fria rörligheten för tjänster.

Utredningen konstaterar att kravet på att, vid behov, utse en kontaktperson⁷ tas upp som exempel i tillämpningsdirektivets⁸ art 9.1 f. Kollegiet anser dock inte att detta ger medlemsstaterna ett carte blanche att införa åtgärden, utan den måste vara proportionerlig och nödvändig i sig.⁹

Det faktum att kravet inte är generellt utan kopplas till konkreta situationer där skyddsintresset uppfylls är i det sammanhanget positivt.

⁵ Remiss av Ds 2011:22 om anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställningsskyddslagen, dnr. 2011/01055.

⁶ Kommerskollegiums utredning ”Anmälningsskyldighet för utstationerade arbetstagare”, dnr. 2013/01352-26 (2013-10-09).

⁷ som ska vara en företrädare genom vilken de av arbetsmarknadens parter som är berörda kan försöka utverka att den utstationerande arbetsgivaren inleder kollektiva förhandlingar

⁸ 2014/67/EU

⁹ Jfr skäl 4 och 23 i tillämpningsdirektivet som ställer strikta krav vad gäller kausalitet mellan de ställda kraven och den faktiska tillämpningen av utstationeringsdirektivet, vari skyddsintresset ligger, samt att åtgärderna ska vara motiverade och proportionerliga.

Vidare välkomnar kollegiet att arbetstagarorganisationernas begäran ska innehålla upplysning om minimivillkor i den aktuella branschen samt att en begäran som inte innehåller sådan upplysning inte ska ha verkan som en begäran enligt den föreslagna bestämmelsen.

Enligt kollegiet bidrar detta till att tillföra kausalitet mellan den föreslagna åtgärden och intresset att skydda arbetstagarna. Vidare ger upplysningen om minimivillkoren i den aktuella branschen utöver att vara ett underlag till förhandlingar till arbetsgivarsidan också ett incitament till arbetstagersidan att ta fram och synliggöra minimivillkoren. Detta skulle kunna få positiva effekter på transparensen i det svenska systemet.

När kommissionen inledde ett överträdelseförfarande mot Sverige angående kravet på en företrädare bosatt i Sverige (behandlas under 15.3) angav kommissionen som en mindre ingripande åtgärd att det utstationerade företaget kontaktades med elektroniska medel. Utredningens förslag att företrädaren inte behöver finnas i eller komma till Sverige¹⁰ ligger därmed i linje med Kommissionens proportionalitetsbedömning i det hänseendet.

Slutligen kan kollegiet konstatera att det inte föreslås något krav på att översätta anmälan.¹¹ Kollegiet kan visserligen dela den bedömning att en utlänning som bedriver näringsverksamhet i Sverige får räkna med att få handlingar på svenska språket. Vid en proportionalitetsbedömning bör detta faktum dock tas med i beräkningen då en översättning av handlingen i sig innebär ett handelshinder för tjänsteutövaren.

16 Förutsebara villkor vid utstationering

Såsom nämnts ovan är det förslag om utvidgade möjligheter till stridsåtgärder (avsnitt 14) samt på företrädare (avsnitt 15) helt beroende av att Sverige kan visa att transparenskravet i EU-rätten uppfylls.¹² Kollegiet ansåg i sitt remissvar till SOU 2015:38 att utredningens förslag om förbättrad information om kollektivavtalsvillkor inte kunde anses uppfylla EU-rättens krav på transparens och förutsebarhet.¹³

Kollegiet välkomnar därför förevarande utrednings förslag till mer kraftfulla åtgärder i fråga om förutsebarhet än vad som lades fram i Utredningen om nya utstationeringsregler.

¹⁰ s.325

¹¹ s. 324

¹² Som också konstateras i utredningen s 335 f.

¹³ Dnr 2015/00788-2

Kollegiet delar utredningens bedömning att informationen om de kollektivavtalsvillkor som får krävas med stöd av stridsåtgärder i dagsläget inte är heltäckande, tydlig och lättillgänglig på det sätt som avses i utstationeringsdirektivet¹⁴ eller tillämpningsdirektivet. Vidare har kollegiet i tidigare yttranden i likhet med utredningen konstaterat att denna situation sannolikt inte är förenlig med EU-rätten.

För att komma tillrätta med detta problem presenterar utredningen tre alternativa åtgärder i fallande skala ifråga om hur strikta åtgärderna är. De två första förslagen, att förknippa skyldigheten att lämna in kollektivavtalsvillkor med sanktioner (16.4) och att inlämnande av kollektivavtal som förutsättning för stridsåtgärds tillåtlighet (16.5) har tidigare kommenterats av kollegiet. I sitt remissvar om förslaget till Lex Laval,¹⁵ skrev kollegiet att en avsaknad av sanktionsmöjlighet inte kan anses tillfredställande ur ett frirörlighetsperspektiv. I yttrandet om 2015:13 föreslog kollegiet att det borde framgå av utstationeringslagen att kollektivavtalsvillkor som inte har lämnats in till Arbetsmiljöverket inte får göras gällande mot utstationerande arbetsgivare, varken med stöd av stridsåtgärder eller på annat sätt för att kraven i artikel 5.4 i tillämpningsdirektivet vara uppfyllda.¹⁶

Utredningen avstyrker både dessa alternativ och föreslår istället att arbetsmiljöverket analyserar kollektivavtalen för att finna de villkor som får krävas med stöd av en stridsåtgärd enligt utstationeringslagen (16.6)

Utredningen konstaterar att endast sju avtal hittills lämnats in till arbetsmiljöverket.¹⁷ Detta av runt 600 kollektivavtal som är tillämpliga i Sverige idag. Vidare konstaterar utredningen att flera av de sju som anmälts, ändå inte ökar förutsebarheten i det svenska systemet eftersom anmälan har avsett hela kollektivavtalet och inte endast tillämpliga delar. Enligt utredningen skulle Arbetsmiljöverket därför behöva analysera också de avtal som anmäls av arbetstagarorganisationerna. Då myndighetens förslag inte ska vara bindande finns en risk att flera olika tolkningar av avtalen och vad som ska ingå i minimivillkoren kommer att cirkulera (jfr bedömningen i 15.7) Kollegiet har ovan konstaterat att de förslag som utredningen lägger fram är beroende av att kravet på transparens uppfylls. Det är således ett stort ansvar som åläggs Arbetsmiljöverket i detta hänseende. Utredningen konstaterar att inlämnande av kollektivavtalsvillkor som en förutsättning för en stridsåtgärds lämplighet (se ovan samt under 16.5 i utredningen) bör

¹⁴ Såsom det tolkas i lavaldomen

¹⁵ Se Kommerskollegiums yttrande om ”Förslag till åtgärder med anledning av Lavaldomen (SOU 2008:123)”, dnr. 115-1051-2008 (2009-03-18), bifogad.

¹⁶ 2015/00788-2

¹⁷ S. 216

undvikas *om* förutsebarheten kan förbättras på annat sätt.¹⁸ Att vid tidpunkten för genomförandet (1 jan 2017) ha genomfört analyser av samtliga 600 avtal är ett därför en stor och viktig uppgift. Det kommer därför bara att kunna visas att förutsebarheten verkligen kan förbättras genom att Arbetsmiljöverket analyserar kollektivavtalen såvida det också kan visas att Arbetsmiljöverket har förutsättningarna för detta arbete.

Ärendet har avgjorts av generaldirektören Anna Stellingner i närvaro av enhetschefen Agnès Courades Allebeck och utredaren Ola Landström, föredragande

Anna Stellingner

Ola Landström

¹⁸ S. 346