



## **Yttrande över Ds 2015:36 Genomförande av EU:s direktiv om fri rörlighet för arbetstagare**

### **Sammanfattning**

Kollegiet anser att det finns ett behov av ökad samordning av myndigheternas<sup>1</sup> information och stöd till arbetstagare och deras familjemedlemmar såväl som en förbättrad tillämpning av de rättigheter som följer av unionsrätten.

Kollegiet kan dock konstatera att den tolkning av de skyldigheter som följer av arbetstagardirektivet<sup>2</sup> och de införlivandeåtgärder som föreslås i promemorian i flera fall inte går tillräckligt långt för att möta det behov som direktivet är avsett att åtgärda. Utredningens förslag riskerar därmed att medföra att Sverige inte införlivar direktivet korrekt.

I detta sammanhang vill kollegiet särskilt framhålla följande:

- Det är inte tillräckligt att hänvisa till den allmänna serviceskyldighet som följer av förvaltningslagen för att Sverige ska anses uppfylla skyldigheten att erbjuda rådgivning enligt artikel 4.2 a) i direktivet.
- För att kunna uppfylla de skyldigheter som följer av artikel 4.2 bör kollegiet tillföras resurser.
- Ett korrekt genomförande av artikel 4.2 e) kräver att regeringen fastställer vilket eller vilka organ som ska förse arbetstagare med information inom samtliga de områden som omfattas av direktivet.
- Ett samordningsansvar för kollegiet enligt artikel 4.5 förutsätter en motsvarande samordningsskyldighet för berörda myndigheter.

<sup>1</sup> Med myndighet avses i hela yttrandet både statliga och kommunala myndigheter

<sup>2</sup> Direktiv 2014/54/EU om åtgärder som underlättar utövandet av arbetstagares rättigheter i samband med fri rörlighet för arbetstagare, fortsättningsvis direktivet.

- Åtgärder för att fullgöra informationsskyldigheten enligt artikel 4.2 e) i arbetstagardirektivet bör samordnas med de åtgärder som vidtas för att uppfylla kravet på att skapa en webbplats med information för utstationerade arbetstagare som följer av tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet.

Samtliga punkter a-e skulle, tolkade i enlighet med direktivets syfte, innebära ett utökat uppdrag för Kommerskollegium vilket kommer att innebära ökade utgifter, något som också förutses i direktivet (skäl 18) som säger att organet om dess uppdrag utvidgas ”bör tilldelas tillräckliga resurser”. Kollegiet konstaterar därmed att om direktivets implementering är avsett att få någon effekt på den fria rörligheten för arbetstagare så måste det tillägnas tillräckliga resurser.

## Kommerskollegiums bedömning

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.

Yttrandets disposition följer direktivets.

## Organ för att främja likabehandling och tillgång till information (artikel 4)

### Direktivets bestämmelser

Kollegiet har i stort inget att tillägga vad gäller återgivandet av direktivets bestämmelser. Vi vill dock påpeka att artikel 6.1 i direktivet säger att åtgärder som antas enligt direktivet ska tillkännages till berörda personer ”på *alla* lämpliga sätt”, inte på ”på lämpligt sätt”.

### Kommerskollegiums uppdrag och verksamhet i fråga om fri rörlighet för personer

Beskrivningen av Kommerskollegiums nuvarande uppgifter i avsnitt 6.1.3 i promemorian ger en korrekt bild av vilka uppgifter kollegiet har för närvarande. Vi anser dock att det finns anledning att tydliggöra att vårt uppdrag att vara Sveriges Solvitcenter innebär att vi arbetar genom dialog med myndigheter för att komma tillrätta med hinder för den fria rörligheten för företag och privatpersoner där EU-rätten tolkats felaktigt av nationella myndigheter. Det vill säga att enskilda kan vända sig till Solvit när de anser att en svensk myndighet på felaktiga grunder förnekat

dem deras rättigheter. De kan däremot inte vända sig till Solvit för att få allmän information om vilka rättigheter de har eller rådgivning. Solvit är alltså, i enlighet med den antagna rekommendationen,<sup>3</sup> inget rådgivningsorgan.

## Organ med uppgift att främja likabehandling och stödja arbetstagare (art. 4.2 a)

Kommerskollegium ställer sig positivt till inrättandet av organ med uppgift att främja likabehandling. Den fria rörligheten för personer är den minst utnyttjade av EU:s fyra friheter. Som anges i skäl 2 i direktivet är den fria rörligheten för arbetstagare ”också en viktig del i utvecklingen av en verkligt unionsövergripande arbetsmarknad som gör det möjligt för arbetstagare att flytta till områden där det råder brist på arbetskraft eller där det finns fler anställningstillfällen, hjälper fler människor att hitta tjänster som är bättre anpassade till deras kompetens och avlägsnar flaskhalsar på arbetsmarknaden.” Kommissionen noterade i medborgarskapsrapporten 2010 att fel tillämning av unionsrätten utgjorde ett av de största hindren för den fria rörligheten för personer. Det är också den frihet inom vilket flest problem anmäls till Solvit (77 % 2013<sup>4</sup>). Det är i sammanhanget värt att notera att Sverige har den lägsta andelen lösta Solvitärenden<sup>5</sup> av alla medlemsstater (59 % jämfört med genomsnittet 92 %). Kollegiet har också tidigare påtalat brister gällande information från och samordning mellan svenska myndigheter.<sup>6</sup> Kommerskollegium förutser därför redan nu ett stort behov av samordning mellan svenska myndigheter.

### Tolkningen av artikel 4.2 a)

Enligt artikel 4.2 a) ska de organ som utses ha behörighet att tillhandahålla eller säkerställa oberoende juridisk och/eller annan hjälp<sup>7</sup>. Enligt skäl 17 kan sådan hjälp till exempel innebära ”tillhandahållande av juridisk information om tillämpningen av relevanta unionsregler och nationella regler om arbetstagarnas fria rörlighet”. Här bör noteras att den svenska översättningen ”juridisk information” skiljer sig från bland annat

<sup>3</sup> Kommissionens rekommendation av den 17.9.2013 om principerna för Solvit

<sup>4</sup> European Commission/The EU Single Market/Single Market Scoreboard/Performance by governance tool/Solvit (Socialförsäkring 40 %, uppehållsrätt 25 % och yrkeskvalifikationer 12 %).

<sup>5</sup> Ett Solvitärende betraktas som löst antingen när en myndighet ändrat sitt felaktiga beslut, eller Solvit kan konstatera att det fattade beslutet följer EU-rätten. Ett olöst Solvitärende innebär därmed att myndigheten inte har ändrat ett beslut som Solvit anser är felaktigt.

<sup>6</sup> Att flytta till Sverige sid. 17

<sup>7</sup> Jfr engelska och franska översättningen: ”assistance”

den danska (juridisk rådgivning), engelska (legal advice), franska (conseils juridiques) och tyska (rechtlicher Beratung) versionen av direktivet. Domstolen har tidigare konstaterat att alla språkversioner av EU:s lagstiftningsakter är lika giltiga.<sup>8</sup>

Med hänvisning till skäl 17 dras i promemorian slutsatsen att direktivet inte ställer några krav på att individuell rådgivning ska tillhandahållas. Med anledning av att det framgår av såväl den tyska, engelska som franska språkversionen att det rör sig om juridisk rådgivning och inte endast juridisk information anser kollegiet att det finns anledning att ifrågasätta den tolkning som görs i promemorian.

Det är kollegiets uppfattning att ett korrekt genomförande av den skyldighet som följer av artikel 4.2 a) innebär att det inrättas en funktion som EU-arbetstagare och deras familjemedlemmar kan vända sig till för att få individuell rådgivning.

### **Oberoende juridisk eller annan hjälp**

Promemorian bedömer att befintliga myndighetsstrukturer för hjälp och stöd till enskilda tillgodoser direktivets krav på tillhandahållandet av oberoende juridisk hjälp enligt artikel 4.2 a i direktivet.

Som framgår ovan anser kollegiet inte att direktivets krav på hjälp till arbetstagare kan uppfyllas endast genom information. Direktivet kräver att arbetstagare och deras familjemedlemmar erhåller oberoende juridisk hjälp. Denna hjälp innefattar juridisk rådgivning, information om förfaranden vid klagomål och hjälp att skydda rättigheter.<sup>9</sup>

I Kommerskollegiums nuvarande uppdrag ingår inte att ge individuell hjälp eller rådgivning annat än i de fall då en myndighet hindrat en arbetstagare från att utnyttja sina rättigheter enligt EU-rätten. Detta framgår av kollegiets instruktion där det görs en tydlig skillnad mellan kollegiets uppdrag att informera myndigheter, näringsliv och allmänhet om den inre marknaden och skyldigheten att hjälpa enskilda, då den senare skyldigheten endast omfattar enskilda som redan stött på handelshinder – det vill säga problem med myndigheter. Det faktum att kollegiet, inom ramen för sitt uppdrag att vara Solvitcenter, kan komma att handlägga ärenden som rör samtliga rättsområden som omfattas av regelverket som styr den inre marknaden innebär inte heller att vi ansvarar för att ge enskilda råd och vägledning i dessa frågor.

---

<sup>8</sup> Mål 283/81 CILFIT p. 18

<sup>9</sup> Direktivet, skäl 17

Den serviceskyldighet som följer av förvaltningslagen har begränsningar och innebär inte att myndigheter med ett mycket vidsträckt verksamhetsområde ska ”ta på sig någon ny uppgift att fungera som allmänna upplysningscentraler”<sup>10</sup>. Privatpersoner som söker information om sina rättigheter hänvisar vi därför till Ditt Europa Rådgivning, Kommissionens tjänst för hjälp och råd om att flytta, arbeta och resa i EU.

Kollegiet kan heller inte svara på i vilken mån övriga berörda myndigheter erbjuder hjälp och rådgivning speciellt riktad till arbetstagare från andra länder. Till viss del kan sådana råd och vägledningar ges inom ramen för den generella serviceskyldighet som Kommerskollegium och andra myndigheter har att tillämpa (4 § förvaltningslagen). Men denna förvaltningsrättsliga serviceskyldighet har dock sina begränsningar utifrån lämplighet, omfattning och resurstillgång<sup>11</sup>. För det fall den rådgivande funktionen enligt direktivet tilldelas Kommerskollegium - eller annan statlig myndighet - bör uppgiften därför ges i myndighetens instruktion för att undvika att unionsarbetstagare och deras familjemedlemmar inte drabbas av myndighetens uppfattning om vilken grad av service den kan lämna. På så sätt säkerställs också efterlevnaden av direktivet.

Det kan vidare ifrågasättas om de myndigheter som ansvarar för sakfrågorna kan anses uppfylla direktivets krav på att hjälpen ska vara oberoende. De ärenden som anmäls till Solvit (122 år 2014) är exempel på när EU-medborgare anser att svenska myndigheter fattat beslut i strid med de rättigheter som enskilda har enligt EU-rätten. Den lösning som promemorian föreslår utgår emellertid ifrån att samtliga svenska myndigheter i varje enskilt fall dels känner till vilka rättigheter som följer av EU-rätten och dels tillämpar dem korrekt. Eftersom direktivet är tänkt att vara till hjälp i de fall EU-rätten inte tillämpas på ett korrekt sätt, så förefaller det svårt att uppfylla direktivets syfte genom att hänvisa arbetstagare till den myndighet som eventuellt inte tillämpar direktivet korrekt.

Direktivets tillämpningsområde omfattar dessutom hela arbetsmarknaden, anställningsvillkor, fackföreningar, utbildning och bostad. Stora delar av dessa verksamheter bedrivs av privata aktörer som inte omfattas av begreppet ”myndighetsstrukturer”. För kollegiet är det

---

<sup>10</sup> Regeringens proposition 1985/86:80 om ny förvaltningslag, s. 20

<sup>11</sup> Se mer om serviceskyldighetens omfattning i Förvaltningslagen - en kommentar, Hellners/Mellqvist 3:e uppl. sid. 73 ff

därför oklart vilken aktör som enligt promemorian ska erbjuda hjälp i frågor som rör dessa verksamheter.

Sammantaget är det kollegiets uppfattning att artikel 4.2 a) kräver att Sverige inrättar en ny funktion som ansvarar för att ge oberoende hjälp och råd inom alla de områden som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Det är dock kollegiets uppfattning att det inte är rimligt att skapa en funktion som har detaljerad kunskap om alla de områden som omfattas. Ansvariga myndigheter ska därför åläggas att vid behov bistå den centrala rådgivningsfunktionen vid framtagande av svar.

Placeringen av en sådan funktion på kollegiet kan ha flera fördelar:

- Kollegiet ansvarar redan i dag för kontaktpunkten för varor som är uppbyggd på ett liknande sätt.
- Kollegiets uppdrag att värna den fria rörligheten på den inre marknaden överensstämmer bättre med kravet på att rådgivningen ska vara oberoende.
- Kollegiet skulle få en bättre inblick i hur ansvariga myndigheter tillämpar unionsrätten.
- I kombination med rollen som Solvitcenter skulle en rådgivningsfunktion ge kollegiet den överblick som krävs för att på ett effektivt sätt kunna fullgöra de uppgifter som fastställs i artikel 4.2 c-d).

## **Kontaktpunkt för motsvarande kontaktpunkter i andra medlemsstater (artikel 4.2 b)**

Enligt artikel 4.2 b) ska organet fungera som kontaktpunkt för motsvarande kontaktpunkter i andra länder.

Kommerskollegium ansvarar idag för att utveckla EU:s kontaktpunkter för varor respektive tjänster varför vi är eniga med promemorian om att det ligger i linje med vårt nuvarande uppdrag att fungera som kontaktpunkt för motsvarande kontaktpunkter i andra medlemsstater.

## **Oberoende undersökningar, analyser, rapporter och rekommendationer (artikel 4.2 c och d)**

Direktivet ställer krav på oberoende undersökningar och analyser (artikel 4.2 c) samt offentliggörandet av oberoende rapporter och rekommendationer (artikel 4.2 d). Det framgår av skäl 12 i direktivet att syftet är att säkerställa en korrekt tillämpning av EU:s regler och övervaka efterlevnaden av dessa.

Promemorian bedömer att Kommerskollegiums nuvarande verksamhet motsvarar de uppgifter som direktivet kräver. Det är kollegiets uppfattning att för att uppfylla direktivets krav krävs det en större insats än den som för närvarande görs. Kollegiet är dock positivt till att ta på sig uppgiften under förutsättning att vi tilldelas de resurser som krävs.

## Information om tillämpningen på nationell nivå (artikel 4.2 e)

Enligt artikel 4.2 e) ska det organ som utses offentliggöra relevant information om tillämpningen på nationell nivå av unionsregler om fri rörlighet för arbetstagare.

Promemorian konstaterar att det skulle vara orimligt att kräva att en myndighet ska tillhandahålla heltäckande, aktuell och uppdaterad information inom alla områden som faller under direktivet. Promemorian bedömer därefter att kollegiets nuvarande analysverksamhet motsvarar direktivets krav på att redogöra för relevant nationell tillämpning av unionsregelverket.

Kommerskollegium har till uppdrag att informera allmänheten om den inre marknaden<sup>12</sup> och genomför kommunikationsinsatser riktade mot statliga myndigheter och kommuner, näringsliv och allmänhet. I enlighet med uppdraget består dessa kommunikationsinsatser samt den information som finns på kollegiets webbplats till mycket liten del av information om *tillämpningen* av unionsrätten i Sverige. Det är därför felaktigt att, som i promemorian, dra slutsatsen att den nuvarande informationen uppfyller kravet i artikel 4.2 e. Den information som i dag finns på kollegiets webbplats svarar snarare mot kravet i artikel 6.2 som rör information om unionsrätten i sig.

Kollegiet har även invändningar mot promemorians tolkning av vad som ska avses med ”relevant” information om den nationella tillämpningen av unionsrätten. Promemorian menar att det inte finns något krav på att informationen ska vara heltäckande. Vad som skiljer promemorians avsikt med ordet ”heltäckande” från det i direktivet uppställda kravet på ”relevant”<sup>13</sup> information framgår däremot inte. Det får dock betraktas som uppenbart att relevant information åtminstone på något sätt måste behandla de områden som faller under direktivets tillämpningsområde enligt artikel 2. Det vill säga, sådan information som kan vara relevant för en arbetstagare som önskar utnyttja sin rätt till fri rörlighet. Av artikel 2 följer att tillämpningsområdet omfattar anställnings och arbetsvillkor,

---

<sup>12</sup> 2§ 4, Instruktionen

<sup>13</sup> Fr. ”utile”, De. ”Einschlägige”

tillgång till sociala förmåner och skatteförmåner, medlemskap i fackföreningar, tillgång till utbildning, tillgång till bostad, tillgång till utbildning, lärlingsutbildning och yrkesutbildning för unionsarbeters barn samt hjälp som ges av arbetsförmedlingar.<sup>14</sup>

Kollegiet anser vidare, i likhet med promemorian, att det är de myndigheter som ansvarar för sakfrågorna som på bästa sätt kan, och därför bör, ta fram information om tillämpning av unionsrätten på nationell nivå. Det är dock kollegiets uppfattning att ett korrekt genomförande av artikel 4.2 e) kräver att regeringen fastställer vilket eller vilka organ som ska förse arbetstagare från andra EU-länder med information inom samtliga ovanstående områden.

### **Samordning (artikel 4.5)**

Om de uppgifter som följer av artikel 4.2 ska fullgöras av fler än ett organ ska medlemsstaten se till att dessa uppgifter samordnas i tillräckligt hög grad.

Enligt promemorian ska kollegiet samordna att tillhandahållandet av oberoende hjälp till arbetstagare och deras familjemedlemmar säkerställs.

Inom ramen för kollegiets tolkning av direktivet och förslag till hur de ska införlivas är det väsentligt att den information, liksom den hjälp, som bör tillhandahållas sammanhålls både till innehåll och form för att förenkla för EU-medborgare i Sverige. Kollegiet är villigt att åta sig en sådan samordningsroll under förutsättning att de berörda myndigheterna formellt åläggs att ta fram information om den nationella tillämpningen av unionsrätten inom sina respektive ansvarsområden samt att de åläggs att samråda med kollegiet.

Gällande formen så anser kollegiet att det vore önskvärt att ingångar till respektive myndigheters information kunde samlas på en och samma plats, liknande [work.sweden.se](http://work.sweden.se). Liknande officiella webbplatser med information riktad till inflyttande arbetstagare tillhandahålls idag av en majoritet av EU:s medlemsländer. Sedan Svenska Institutets (SI) uppdrag att driva [work.sweden.se](http://work.sweden.se) upphört har i dagsläget, såvitt vi vet, ingen svensk myndighet något uppdrag att tillhandahålla en sådan ingång till Sverige för EU-medborgare. Kollegiet anser dock att, oavsett hur ansvaret fördelas, så bör såväl den redan etablerade adressen [work.sweden.se](http://work.sweden.se), som den information SI tagit fram återanvändas för att ta till vara det arbete som redan lagts ned.

---

<sup>14</sup> Tillämpningsområden enligt artikel 2.1 b, c, e, f, g och h



Kommerskollegium vill slutligen uppmärksamma det nya krav på information till utstationerade arbetstagare som följer av artikel 5 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet.<sup>15</sup> Där framgår att medlemsstaterna ”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”

Kollegiet kan konstatera att målgruppen för denna nya webbplats till stora delar sammanfaller med målgruppen för de informationsinsatser som ska genomföras enligt arbetstagardirektivet. Kollegiet menar därför att det är önskvärt att arbetet med en sådan webbplats för utstationerade arbetstagare samordnas med den information om den nationella tillämpningen av unionsrätten för arbetstagare som ska offentliggöras enligt artikel 4.2 e) i arbetstagardirektivet. Målsättningen för denna samordning bör enligt kollegiet vara att skapa *en* ingång till informationen.

## Dialog i syfte att främja principen om likabehandling (artikel 5)

Kollegiet är ense med promemorian om att direktivets krav på uppmuntrad dialog inte kan föranleda några krav på privata aktörer, såsom arbetsmarknadens parter.

## Tillgång till och spridning av information (artikel 6)

Kollegiet är ense med promemorian om att tillvägagångssättet för informationsspridningen bör ankomma på de organ för likabehandling som utses.

## Konsekvensbeskrivning

Promemorian menar att Kommerskollegium i stort fullgör samtliga uppgifter i artikel 4 inom ramen för befintlig verksamhet. Kollegiet delar, som framgår ovan, inte den uppfattningen. Promemorian menar också att uppgiften som kontaktpunkt kommer att innebära vissa merkostnader, att samordningsuppdraget kommer att innebära engångskostnader samt vissa mindre löpande kostnader. Förslaget bedöms också medföra en ökad arbetsbelastning för kollegiet.

Som framgår ovan är det Kommerskollegiums uppfattning att det för att uppfylla kraven i direktivet krävs mer omfattande åtgärder än de som

---

<sup>15</sup> Direktiv 2014/67/EU om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster

föreslås i promemorian. Av detta följer även att kostnaderna för att genomföra direktivet på det sätt som förespråkas i detta yttrande överstiger de som förutses i promemorian.

Ärendet har avgjorts av generaldirektören Anna Stellingner i närvaro av enhetschefen Agnès Courades Allebeck, chefsjuristen Anna Renman, ämnesrådet Tomas Lindell och utredaren Ilja Tykesson, föredragande.



Anna Stellingner



Ilja Tykesson