



Direktiv om sjöfolk

Arbetsmarknadsdepartementet

2013-12-19

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 798

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om sjöfolk och om ändring av direktiven 2008/94/EG, 2009/38/EG, 2002/14/EG, 98/59/EG och 2001/23/EG KOM (2013) 798 slutlig

Sammanfattning

Det finns för närvarande sex arbetsrättsliga EU-direktiv i kraft där sjöfolk är undantagna, eller kan undantas, från tillämpningsområdet. Kommissionen föreslår att undantag i fem av direktiven avskaffas. Syftet med ändringen är att stärka skyddet för arbetstagare oavsett vilken sektor de arbetar i, att säkerställa att liknande villkor gäller mellan medlemsstaterna, samt att leva upp till de rättigheter som läggs fast i EU:s stadga för grundläggande rättigheter. Sverige har i genomförandet av dessa direktiv i nationell lagstiftning inte infört några undantag eller särskilda bestämmelser för sjöfolk. Förslaget bedöms därför inte ha någon nämnvärd effekt på svenska regler.

Regeringen kan i stort välkomna förslaget. Regeringens utgångspunkt är att arbetsrättslig reglering i princip bör vara generell och inte undanta vissa grupper. Eventuella undantag måste prövas från fall till fall. Till exempel beträffande sjöfolk måste eventuella undantag kunna motiveras av sektorns särdrag och särskilda förutsättningar.

1.1 Ärendets bakgrund

För närvarande är sjöfolk undantagna eller kan undantas från tillämpningsområdet i sex arbetsrättsliga EU-direktiv. Det gäller lönegarantidirektivet¹, direktivet om europeiska företagsråd², direktivet om information och samråd³, direktivet om kollektiva uppsägningar⁴, direktivet om övergång av verksamhet⁵, samt utstationeringsdirektivet⁶.

Frågan om att avskaffa dessa undantag väcktes i kommissionens grönbok "Unionens framtida havspolitik: En europeisk vision för oceanerna och haven" 2006 som följdes upp i ett meddelande 2007, se faktrapromemoria 2006/07:FPM17. Målsättningen att öka antalet arbetstillfällen i sjöfartssektorn inom EU och kvaliteten i dessa, har också uttryckts av unionen vid ett antal tillfällen. Som en följd av detta har kommissionen samrått med arbetsmarknadens parter, tillsatt en arbetsgrupp av externa experter, samt genom ett frågeformulär konsulterat medlemsstaterna i frågan. Mot denna bakgrund presenterade kommissionen den 18 november 2013 nu liggande förslag till direktiv.

1.2 Förslagets innehåll

Behovet av undantag från arbetsrättslig EU-lagstiftning för sjöfolk är ofta inte uttryckligt motiverat, konstaterar kommissionen i följedokumentet till direktivförslaget. Undantagen har inte funnits i kommissionens ursprungliga förslag till direktiv, utan tillkommit som ett resultat av förhandling under lagstiftningsprocessen. Kommissionen menar att undantagen för sjöfolk kan ha negativ inverkan på arbetstagares rätt till information och samråd samt till rättvisa arbetsvillkor enligt unionens stadga för grundläggande rättigheter. Ett avskaffande skulle därmed kunna bidra till att unionen bättre lever upp till stadgans bestämmelser. Undantagen kan även ge intrycket att sjöfolk har ett sämre skydd än andra arbetstagare, och därmed försvåra rekrytering till

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/94/EG om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/38/EG om inrättande av europeiska företagsråd eller ett förfarande i gemenskapsföretag eller grupper av gemenskapsföretag för information till och samråd med arbetstagare.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/14/EG om inrättande av en allmän ram för information till och samråd med arbetstagare.

⁴ Rådets direktiv 98/59/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kollektiva uppsägningar

⁵ Rådets direktiv 2001/23/EG om tillnämning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster

sektorn. Vidare kan olika användande av möjligheten till undantag i medlemsstaterna skapa olika-behandling av samma kategori arbetstagare och olika konkurrensvillkor för företag inom unionen.

Ytterligare argument för en översyn som tas upp är att få medlemsstater använt sig av undantagen samt att de som gjort det inte gett någon uppskattning av de ekonomiska kostnaderna av ett avskaffande Teknikutvecklingen som skett sedan direktiven antogs minskar också behovet av undantag för sjöfartssektorn. Till exempel kan ny kommunikationsteknologi underlätta för sektorn att leva upp till EU-lagstiftningens krav om information och samråd med arbetstagare.

Kommissionen har i sin analys tagit ställning till fyra olika handlingsalternativ. Dessa är: ingen insats från EU, att ersätta (det i nuläget villkorslösa) undantaget med ett undantag som säkerställer en skyddsnivå för sjöfolk som motsvarar andra arbetstagares, att avskaffa undantagen eller slutligen att införa särskilda materiella bestämmelser för sektorn som är anpassade till dess särskilda villkor och förutsättningar.

Kommissionen har analyserat direktiven var för sig när den tagit ställning till de olika alternativen. För lönegarantidirektivet och direktivet om europeiska företagsråd föreslår kommissionen att undantagen för sjöfolk avskaffas. För direktivet om information och samråd föreslås att en skyddsnivå som motsvarar andra arbetstagares ska säkerställas. Vad gäller direktiven om övergång av verksamhet respektive kollektiva uppsägningar föreslås särskilda regler. Slutligen föreslås för utstationeringsdirektivets del ingen förändring. Det nu liggande direktivförslaget föreslår ändringar och tillägg i befintliga direktiv i enlighet med uppläget ovan. De närmare detaljerna i förslaget redogörs för nedan, artikel för artikel:

Artikel 1

Enligt denna artikel ska artikel 1.3. punkt b ur lönegarantidirektivet utgå. I och med detta försvinner möjligheten att undanta fiskare från lönegarantidirektivets tillämpningsområde. Detta innebär att medlemsstaternas åtagande att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att s.k. garantiinstitutioner garanterar betalning av arbetstagarnas utestående fordringar som grundar sig på anställningsavtal eller anställningsförhållanden utsträcks till att gälla även fiskare.

Artikel 2

Genom artikeln stryks artikel 1.7 i direktivet om europeiska företagsråd. Därmed blir detta direktivs regler tillämpliga även på besättningar inom handelsflottan. Direktivet om europeiska företagsråd innehåller bestämmelser om inrättandet av ett europeiskt företagsråd eller andra förfaranden för information och samråd med arbetstagare, i företag eller

Artikel 3

Artikeln innebär ett tillägg till artikel 3 (3) i direktivet om information och samråd. Medlemsstaterna får i nu gällande direktiv göra undantag från direktivet genom särskilda bestämmelser för besättningar på fartyg som trafikerar öppet hav. Genom det nu föreslagna tillägget ska sådana undantag endast få göras om en motsvarande nivå av skydd för arbetstagarnas rätt till information och samråd och dess effektiva tillsyn kan säkerställas.

Artikel 4

Denna artikel innebär fyra ändringar till direktivet om kollektiva uppsägningar. Detta reglerar förfaranden vid kollektiva uppsägningar, samt vilka överläggningskyldigheter arbetsgivaren har vid en planerad kollektiv uppsägning. Det första tillägget (artikel 1.1 ny punkt c) för in en hänvisning till definitionen av begreppet övergång i direktivet om övergång av verksamhet. Det andra tillägget innebär att besättningen på sjögående fartyg ska falla inom räckvidden för direktivet om kollektiva uppsägningar (1.2 c). Det tredje tillägget klargör att den plikt arbetsgivaren har att anmäla planerade kollektiva uppsägningar till behörig myndighet, när det gäller besättningen på sjögående fartyg alltid ska göras till behörig myndighet i fartygets flaggstat (3.1). De planerade anmälda kollektiva uppsägningarna får verkställas tidigast trettio dagar efter anmälan. Det fjärde tillägget till artikel 4.1 ger dock medlemsstaten rätt att i vissa fall av uppsägningar i samband med övergång av fartyg, efter samråd med arbetsmarknadens parter, avskaffa eller korta ned denna tidsfrist. Motivet för detta är enligt kommissionen att en sådan ”nedkylningsperiod” på den konkurrensutsatta marknaden för fartyg skulle kunna ge säljare från EU en konkurrensnackdel.

Artikel 5

Nuvarande artikel 1(3) i direktivet om övergång av verksamhet föreslås utgå, vilket innebär att sjögående fartyg som är registrerade i en medlemsstat faller inom direktivets tillämpningsområde. Detta ska gälla oavsett var de befinner sig geografiskt. Medlemsstaterna föreslås dock ges rätt att, efter samråd med arbetsmarknadens parter, avvika från bestämmelserna till skydd för arbetstagarnas rättigheter för det fall övergången endast rör ett eller flera sjögående fartyg och inte kan anses vara en betydande del av företaget eller verksamheten, eller då det överlåtna företaget/verksamheten endast utgörs av ett sjögående fartyg.

Detta är en så kallad "non-regression" klausul som syftar till att säkerställa de rättigheter arbetstagarna hade innan dess att förslaget träder ikraft. Direktivets ikraftträdande ska därmed inte leda till en sänkning av arbetstagarnas skyddsnivå.

Artikel 7-9

Standardartiklar om ikraftträdande, med mera. Medlemsstaterna föreslås få fem år på sig att införliva direktivets bestämmelser i nationell lagstiftning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sverige har i endast liten utsträckning infört undantag för sjöfolk i svenska regler. Utstationeringslagen (§ 2) anger att denna inte gäller för arbetsgivare inom handelsflottan såvitt avser besättning ombord. Kommissionen föreslår dock inga förändringar vad gäller utstationeringsdirektivet.

Vid genomförandet i svensk lagstiftning av övriga aktuella direktiv har regeringen inte sett några skäl att undanta sjöfolk från svenska regler.⁷ Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att nu liggande förslag inte torde ha någon nämnvärd effekt på svenska regler. Regeringen analyserar dock för närvarande detaljerna i kommissionens förslag med avseende på eventuell påverkan på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Förslaget väntas inte ha några budgetära konsekvenser för varken statsbudgeten eller EU-budgeten. Förslaget väntas inte heller ha några nämnvärda samhällsekonomiska effekter.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen kan i stort välkomna förslaget. Regeringens utgångspunkt är att arbetsrättslig reglering i princip bör vara generell och inte undanta vissa grupper. Eventuella undantag måste prövas från fall till fall. Till exempel beträffande sjöfolk måste eventuella undantag kunna motiveras av sektorns särdrag och särskilda förutsättningar.

⁷ Se bland annat: Regeringens proposition 1994/95:102, 2004/05:148, 2010/11:60

Vidare är det en för regeringen allmän och central ståndpunkt att EU-rättsliga regler på arbetsrättens område ska vara förenliga med den svenska arbetsmarknadsmodellen.

2013/14:FPM37

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har i en resolution 2007 begärt att alla arbetstagare ska åtnjuta samma nivå av skydd och att vissa grupper inte per automatik ska undantas från högsta skyddsnivå, något som ofta är fallet för sjöfolk, arbetstagare på fartyg och off shore- arbetstagare.⁸

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har noterat att sjöfolk är undantagna från vissa direktivs tillämpningsområde, och betonat vikten av att, där lämpligt, avskaffa denna särbehandling. Kommittén har mot denna bakgrund uppmanat kommissionen att, i nära samarbete med arbetsmarknadens parter, se över undantagen.⁹

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Direktivförslaget har sänts till arbetsmarknadens parter och berörda myndigheter för synpunkter. Synpunkter har ännu inte inkommit.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

De direktiv som föreslås ändras genom KOM 2013 (798) slutlig har antagits på olika rättslig grund. Tre av direktiven (2009/38/EG, 2002/14/EG, 2008/94/EG) antogs med dåvarande artikel 137 i EG-fördraget (nuvarande artikel 153 FEUF) som rättslig grund. Direktiv 98/59/EG samt 2001/23/EG antogs med artikel 100 respektive 94 i EG-fördraget som båda motsvarar nuvarande artikel 115 FEUF.

För nu liggande direktivförslag anser KOM att artikel 153 (2) är lämplig rättslig grund. Kommissionen anför att de direktiv som föreslås ändras, trots att de har olika rättslig grund, alla syftar till att understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet enligt artikel 153 (1) FEUF i syfte att uppnå unionens socialpolitiska mål.

⁸ European Parliament resolution of 11th July 2007 on modernising labour law to meet the challenges of the 21st century 2007/2023 (INI)

⁹ Yttrande om unionens framtida havspolitik CESE 609/2007

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

När det gäller förenlighet med subsidiaritetsprincipen anför kommissionen att direktivförslaget avser ändringar i EU-direktiv. Detta kan endast göras på EU-nivå. Det skulle alltså inte vara möjligt att vidta denna åtgärd på nationell nivå. Därmed skulle förslaget vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen instämmer i att eventuella ändringar av EU-lagstiftning naturligtvis måste beslutas på EU-nivå. En analys av de föreslagna ändringarna ur subsidiaritets- och proportionalitetshänseende bör dock göras även vid ändringar i befintliga EU-direktiv.

Bland unionens socialpolitiska mål återfinns att förbättra arbetsvillkoren och därigenom möjliggöra en harmonisering samtidigt som förbättringarna bibehålls. I artikel 153 (1) läggs fast att unionen för att uppnå de socialpolitiska målen ska komplettera medlemsstaternas verksamhet inom vissa områden såsom social trygghet och socialt skydd för arbetstagare, skydd för arbetstagarna då deras anställning slutar gälla, information till och samråd med arbetstagarna, företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen, inbegripet medbestämmande.

Detta ska kunna göras genom att unionen antar minimidirektiv på området. Minimidirektiven syftar till att höja den lägsta skyddsnivån samtidigt som medlemsstaterna ges möjlighet att behålla eller anta regler som ger arbetstagare en högre skyddsnivå. De direktiv som nu föreslås ändras omfattar områden som tas upp i artikel 153 (1) och där man tidigare sett behov av EU-reglering för att komplettera medlemsstaternas verksamhet.

När lagstiftningsförslag på området presenteras har unionen enligt fördraget att ta hänsyn till skillnader i nationell praxis, till effekter på unionens konkurrenskraft samt till eventuella effekter som kan hämma små- och medelstora företags tillkomst och utveckling. Dessa är aspekter som kommissionen i sitt nu liggande direktivförslag beaktat. Mot bakgrund av ovan har regeringen ingenting att invända mot förslaget ur subsidiaritets-hänseende.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget väntas behandlas i rådsarbetsgruppen för sociala frågor. Närmare tidpunkt är dock ännu inte känd.

Kommissionen använder termen sjöfolk för ombordsanställda inom handelsflottan och fisket. När åtskillnad görs mellan sektorerna förtydligas det. I denna faktapromemoria används samma terminologi som i kommissionens förslag.