

Från: Lena Runesdotter <lena.runesdotter@regeringskansliet.se> för LI JL <li.jl@regeringskansliet.se>

Skickat: den 22 april 2024 11:57

Till: kansliet; arbetsmiljöverket; domstolsverket@dom.se; forvaltningsrattenistockholm; forvaltningsrattenijonkoping; kammarratten goteborg; ystads tingsratt; forbundet@kommunal.se; info@grona.org; imy; info@lo.se; info@lrf.se; blekinge@lansstyrelsen.se; dalarna@lansstyrelsen.se; gotland@lansstyrelsen.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; halland@lansstyrelsen.se; jamtland@lansstyrelsen.se; jonkoping@lansstyrelsen.se; kalmar@lansstyrelsen.se; kronoberg@lansstyrelsen.se; Norrbotten@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; sodermanland@lansstyrelsen.se; uppsala@lansstyrelsen.se; varmland@lansstyrelsen.se; vasterbotten@lansstyrelsen.se; vasternorrland@lansstyrelsen.se; vastmanland@lansstyrelsen.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se; orebro@lansstyrelsen.se; ostergotland@lansstyrelsen.se; Regelrådet; justitieombudsmannen@jo.se; jordbruksverket; remisser@svensktnaringsliv.se

Kopia: betankande@elanders.com; LI Registrator

Ämne: Remiss av DS 2024:5 Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken - svar senast 22/7

Bifogade filer: Remissmissiv - Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp

Flagga: Har meddelandeflagga

Kategorier: Björn

AppServerName: p360_prod

DocumentID: RR 2024-107:01

DocumentIsArchived: -1

Du får inte e-post ofta från li.jl@regeringskansliet.se. [Se varför det här är viktigt.](#)

Länk till DS 2024:5 [Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken - Regeringen.se](#)

Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken (DS 2024:5)

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. En remittering av promemorian sker även i syfte att få in ett gediget underlag för införande i Sverige av sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). Införandet följer av ett obligatoriskt krav i GJP förordning 2021/2115.

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 22 juli 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.jl@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2024/00903 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. PDF) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av promemorian via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Tobias Olsson
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Med vänlig hälsning,

Lena Runesdotter
Assistent
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Enheten för Skog, Miljö och Forskning
103 33 Stockholm
Tel. 08-405 85 91
lena.runesdotter@regeringskansliet.se
www.regeringen.se





Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Landsbygdsavdelningen
Enheten för jordbruk och livsmedelsföretagande

Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken (Ds 2024:5)

Remissinstanser

1. Arbetsdomstolen
2. Arbetsmiljöverket
3. Domstolsverket
4. Förvaltningsrätten i Stockholm
5. Förvaltningsrätten i Jönköping
6. Kammarrätten i Göteborg
7. Ystad tingsrätt
8. Fackförbundet Kommunal
9. Gröna arbetsgivare
10. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)
11. Landsorganisationen i Sverige (LO)
12. Lantbrukarnas Riksförbund
13. Länsstyrelsen i Blekinge län
14. Länsstyrelsen i Dalarnas län
15. Länsstyrelsen i Gotlands län
16. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
17. Länsstyrelsen i Hallands län
18. Länsstyrelsen i Jämtlands län
19. Länsstyrelsen i Jönköpings län

20. Länsstyrelsen i Kalmar län
21. Länsstyrelsen i Kronobergslän
22. Länsstyrelsen i Norrbottens län
23. Länsstyrelsen i Skåne län
24. Länsstyrelsen i Stockholms län
25. Länsstyrelsen i Sörmlands län
26. Länsstyrelsen i Uppsala län
27. Länsstyrelsen i Värmlands län
28. Länsstyrelsen i Västerbottens län
29. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
30. Länsstyrelsen i Västmanlands län
31. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
32. Länsstyrelsen i Örebro län
33. Länsstyrelsen i Östergötlands län
34. Regelrådet
35. Riksdagens ombudsmän (JO)
36. Statens jordbruksverk
37. Svenskt Näringsliv

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. En remittering av promemorian sker även i syfte att få in ett gediget underlag för införande i Sverige av sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). Införandet följer av ett obligatoriskt krav i GJP förordning 2021/2115.

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 22 juli 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.jl@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2024/00903 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. PDF) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av promemorian via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Tobias Olsson
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken

Ds 2024:5



Regeringskansliet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0904-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0905-0 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Genom beslut den 14 mars 2023 uppdrog Regeringskansliet åt hovrättsrådet Martin Nilsson att analysera och föreslå en mekanism för sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken samt vid behov lämna författningsförslag för hur det nya kravet på införande av sådana sociala grundvillkor kan genomföras i Sverige.

Från och med den 1 april 2023 har ämnessakkunnige Tommy Larsson arbetat som sekreterare i utredningen, från och med den 1 juni 2023 på heltid.

Härmed överlämnas promemorian *Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken* (Ds 2024:5).

Stockholm i april 2024

Martin Nilsson

/Tommy Larsson

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik	15
2 Uppdraget	31
3 Ett system med sociala grundvillkor i Sverige	33
3.1 Bakgrund	33
3.2 Närmare om EU-förordningarnas reglering om sociala grundvillkor.....	34
3.2.1 Förordning (EU) 2021/2115	34
3.2.2 Förordning (EU) 2021/2116	35
3.3 Översiktligt om nuvarande system med grundvillkor.....	38
3.3.1 EU-förordningarna.....	38
3.3.2 Kompletterande bestämmelser i svensk författning.....	40
3.4 Behovet av en reglering.....	41
3.5 Något om när sanktionssystemet enligt EU- förordningarna aktualiseras	42
3.5.1 Den bristande överträdelsen ska kunna hämföras till stödmottagaren.....	42
3.5.2 Den bristande överträdelsen ska avse jordbruksverksamhet eller röra ett jordbruksföretag.....	43

3.6	Hur de sociala grundvillkoren bör regleras.....	44
3.7	Sociala grundvillkor kopplade till ramdirektivet och det andra särdirektivet	46
3.7.1	Översiktligt om relevanta artiklar i ramdirektivet om arbetsmiljö.....	48
3.7.2	Översiktligt om relevanta bestämmelser i det andra särdirektivet.....	53
3.7.3	Svenska bestämmelser som genomför direktiven.....	56
3.8	Sociala grundvillkor kopplade till arbetsvillkorsdirektivet.....	71
3.8.1	Översiktligt om direktivet.....	72
3.8.2	Upplysningsdirektivet och tidigare lagstiftningsärenden	73
3.8.3	Något om utformningen av bilaga IV till förordning (EU) 2021/2115.....	75
3.8.4	Översiktligt om lagar där sociala grundvillkor bedöms finnas.....	76
3.8.5	Sociala grundvillkor kopplade till artiklarna 3–6 i arbetsvillkorsdirektivet	78
3.8.6	Sociala grundvillkor i Sverige med koppling till artikel 8 i arbetsvillkorsdirektivet	83
3.8.7	Kollektivavtalsvillkor med koppling till artiklarna 3–6 och 8 i arbetsvillkorsdirektivet	86
3.8.8	Svenska regler som genomför arbetsvillkorsdirektivets artikel 10.....	88
3.8.9	Sociala grundvillkor kopplade till artikel 13 i arbetsvillkorsdirektivet	96
3.9	Verkställbara beslut om överträdelse	97
3.9.1	Förordning (EU) 2021/2116.....	98
3.9.2	Tillsyn och kontroll över arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler i Sverige	98
3.9.3	Relevanta svenska tillsynsorgan i ett system med sanktioner enligt EU-förordningarna.....	103
3.9.4	Beslut där en bristande efterlevnad fastställs.....	107
3.9.5	Vilka beslut om överträdelse är verkställbara?	111

3.10	Överväganden om sanktionssystemets utformning i övrigt.....	112
3.10.1	Utgångspunkter.....	112
3.10.2	En reglering bör ta utgångspunkt i systemet med vanliga grundvillkor.....	114
3.10.3	Stöd som omfattas av sanktionssystemet	121
3.10.4	Tillämpning av de administrativa sanktionerna ...	121
3.10.5	Sammanläggning av procentsatser och andra tillämpningsfrågor	134
3.10.6	Uppgiften att fatta beslut om och värdera överträdelsen.....	144
3.10.7	Behandling av personuppgifter	152
3.10.8	Något om den författningstekniska utformningen	155
4	Ikraftträdande och övergångsregler	159
5	Konsekvenser av förslagen	161
5.1	Utgångspunkter	161
5.2	Vilka som berörs av förslagen	162
5.3	Konsekvenser för berörda företag	163
5.4	Konsekvenser för arbetsmarknadens parter	165
5.5	Konsekvenser för det allmänna	166
5.5.1	Konsekvenser för länsstyrelserna	166
5.5.2	Konsekvenser för Arbetsmiljöverket	167
5.5.3	Konsekvenser för Jordbruksverket	168
5.6	Konsekvenser för rättsväsendet	168
5.7	Konsekvenser i förhållande till EU-rätten	169
5.8	Konsekvenser för den personliga integriteten	169
5.9	Konsekvenser i övriga hänseenden	169
6	Författningskommentar	171
6.1	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik	171

Bilaga 1	Uppdrag om genomförande av sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken.....	193
----------	---	-----

Sammanfattning

Bakgrund

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och förordning (EU) 2021/2116 om den gemensamma jordbrukspolitiken (härefter EU-förordningarna) ska det i medlemsstaterna senast den 1 januari 2025 finnas system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. För svenskt vidkommande ska sanktionssystemet tillämpas i förhållande till mottagare av stöd enligt 5, 7 och 8 kap. förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

I huvuddrag innebär EU-förordningarna att en stödmottagare som begår en överträdelse av ett socialt grundvillkor ska få en sanktion i form av minskning av stöd med en viss procentsats som bestäms utifrån en bedömning av överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet. Andra faktorer som kan vara av betydelse när sanktionen bestäms är om överträdelsen har varit avsiktlig, om den har grava konsekvenser för uppnåendet av syftet med det sociala grundvillkoret samt om det handlar om upprepade överträdelser. Medlemsstaterna får använda tillämpliga nationella klassificeringssystem för arbetsrelaterade sanktioner för att göra bedömningen.

Med liten förenkling ska den administrativa sanktionen enligt EU-förordningarna beräknas på grundval av det stöd som stödmottagaren har beviljats under det kalenderår då överträdelsen inträffade.

I promemorian lämnas förslag om sådana ändringar och tillägg i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik som har bedömts vara nödvändiga för att Sverige ska leva upp till kraven i EU-förordningarna. Utgångspunkt har tagits i det redan befintliga system med administrativa sanktioner vid överträdelse av vanliga

grundvillkor som regleras i den svenska förordningen och som på motsvarande sätt har sin bakgrund i EU-förordningarna.

Sociala grundvillkor

Övergripande om sociala grundvillkor

Med sociala grundvillkor enligt EU-förordningarna menas nationella regler som genomför vissa artiklar i tre EU-direktiv på arbetsrätts- och arbetsmiljöområdet. Det handlar om direktiv 89/391/EEG om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (ramdirektivet om arbetsmiljö), direktiv 2009/104/EG om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet (det andra särdirektivet) och direktiv (EU) 2019/1152 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor (arbetsvillkorsdirektivet). De bestämmelser som pekats ut som sociala grundvillkor ska tillämpas på det sätt som de har genomförts av medlemsstaterna.

Det handlar inte om att någon som bedriver verksamhet som omfattas av sanktionssystemet ska behöva förhålla sig till några nya krav och skyldigheter på de utpekade områdena. De sociala grundvillkoren rör krav och skyldigheter enligt bestämmelser i medlemsstaterna som redan ska finnas på plats till följd av de aktuella EU-direktiven.

Sociala grundvillkor kopplade till ramedirektivet om arbetsmiljö och det andra särdirektivet

Sociala grundvillkor som kan härledas till det svenska genomförandet av ramedirektivet om arbetsmiljö och det andra särdirektivet har bedömts finnas i bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och i föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen.

Med sociala grundvillkor för stöd avses enligt förslagen i den delen bland annat regleringens krav på en tillfredställande arbetsmiljö och på åtgärder till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa. I kravet ligger att göra riskbedömningar, tillhandahålla skyddsutrustning, anpassa arbetsplatsen och arbeta förebyggande mot

risker i arbetet. Också krav kring information om arbetsmiljörisker och på utbildning i arbetsmiljöfrågor kan nämnas som exempel, liksom krav kopplade till första hjälpen, brandskydd och utrymning.

Sociala grundvillkor som särskilt genomför det andra särdirektivet utgörs bland annat av krav på hur arbetsutrustningen är beskaffad och används samt på hur den ska kontrolleras, underhållas och repareras.

Också vissa skyldigheter som den som råder över ett arbetsställe har enligt arbetsmiljölagstiftningen föreslås vara sociala grundvillkor, liksom skyldigheten att vidta de skyddsåtgärder som behövs i det arbete som inhyrd arbetskraft utför i verksamheten.

Med socialt grundvillkor avses därutöver krav på att stödmottagaren följer arbetsmiljöregleringens allmänna skyldigheter i fråga om samråd med och medverkan av arbetstagarna i arbetsmiljöarbetet. Kravet att skyddsombud inte får hindras att fullgöra sina uppgifter eller behandlas på något annat sätt som strider mot 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen är också ett socialt grundvillkor.

Med sociala grundvillkor avses vidare krav på att stödmottagaren fullgör sina skyldigheter i förhållande till Arbetsmiljöverket när det gäller att rapportera arbetsolycksfall samt att bland annat lämna upplysningar och hålla handlingar tillgängliga i den utsträckning som arbetsmiljöregleringen kräver.

Sociala grundvillkor kopplade till arbetsvillkorsdirektivet

Bestämmelser som genomför arbetsvillkorsdirektivet i relevanta delar finns med ett par undantag inom den arbetsrättsliga regleringen. Dit hör regleringen som omgärdar provanställningar i lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) eller i ett eventuellt kollektivavtal. Det handlar om de förutsättningar som enligt denna lag eller kollektivavtalet gäller för att med giltig verkan ingå ett avtal om provanställning eller för att avtala om en förlängning av provotiden i en sådan anställning.

Det handlar också om bestämmelser i anställningsskyddslagen och i lagen (2014:421) om gymnasial lärlingsanställning om arbetsgivarens skyldighet att informera arbetstagaren om arbets- och anställningsvillkoren i samband med att ett anställningsavtal ingås eller villkoren ändras under en pågående anställning.

Några av de sociala grundvillkoren rör regler som syftar till att öka förutsägbarheten i anställningen. Hit hör villkor i anställningsförhållandet som rör förutsättningarna för arbetsgivaren att ensidigt besluta om ändringar i förläggningen av arbetstagarens arbetstid samt skyldigheten att viss tid i förväg lämna besked om ändringar i förläggningen av arbetstid enligt 12 § arbetstidslagen (1982:673) eller eventuella avvikande bestämmelser i ett kollektivavtal. Hit hör också krav enligt villkoren i anställningsförhållandet när det gäller arbetstagarens rätt till lön för avtalat arbete i fall där arbetsgivaren ensidigt har ställt in arbetet och arbetstagaren har stått till förfogande för arbetet.

Också förbudet mot missgynnande behandling i arbetsmiljölagstiftningen har bedömts vara ett socialt grundvillkor som har koppling till arbetsvillkorsdirektivet. Det gäller dock bara i det fallet att missgynnandet har ett orsakssamband med att arbetstagaren har tackat nej till arbete med hänvisning till att arbetsgivaren har beslutat om ändring i fråga om förläggningen av arbetstid i strid med villkoren i anställningsförhållandet.

Slutligen avses med socialt grundvillkor krav på att utbildning som arbetstagaren genomgår inom ramen för arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsmiljölagstiftningen ska utgöra arbetstid och inte får medföra några kostnader för arbetstagaren.

Beslut om överträdelse som ska medföra en administrativ sanktion

Enligt EU-förordningarna ska verkställbara beslut om överträdelse som har fattats av relevanta tillsyns- och kontrollorgan medföra en administrativ sanktion i form av minskning av stöd.

I Sverige finns det inte någon myndighet som utövar tillsyn över arbetsrättsliga regler i lag eller kollektivavtal. Den uppgiften ligger enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen framför allt på fackliga organisationer. Sådana organisationer har konstaterats inte kunna fatta sådana verkställbara beslut om överträdelse som avses i EU-förordningarna.

När det gäller arbetsmiljöregleringen är Arbetsmiljöverket tillsynsmyndighet, men det krävs ofta att domstol prövar en överträdelse för att den ska ha fastställts på det sätt som EU-förordningarna förutsätter.

Mot den bakgrunden har bedömningen gjorts att det i huvudsak blir genom avgöranden av domstol eller inom åklagarväsendet som en överträdelse ska ha fastställts för att frågan om en administrativ sanktion i sin tur ska aktualiseras. I övrigt föreslås överträdelser kunna fastställas på ett för sanktionssystemet relevant sätt genom att Arbetsmiljöverket inom ramen för ett tillsynsärende beslutar om rättelse enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen samt genom att stöd-mottagaren godkänner ett föreläggande om sanktionsavgift som Arbetsmiljöverket har meddelat.

Arbetsmiljöverkets beslut om förelägganden och förbud enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen har bedömts inte vara sådana verkställbara beslut om överträdelse som avses i EU-förordningarna. Bedömningen har grundats på det faktum att förelägganden och förbud som verktyg i Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet är framåtsyftande och att det enligt förarbetsuttalanden och rättspraxis räcker att det är sannolikt att det finns eller kan komma att finnas en brist i arbetsmiljön för att ett föreläggande eller förbud ska få meddelas.

Domar som föreslås innebära att en administrativ sanktion ska beslutas är allmän domstols fällande dom om arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken samt om brott enligt 8 kap. 1 § eller 2 § 3–5 arbetsmiljölagen. Också fällande dom om brott mot 23 § eller 24 § första stycket 1 arbetstidslagen ska omfattas, liksom fällande dom om företagsbot för de nu angivna typerna av brott. Också godkännande av strafföreläggande avseende brott mot de angivna straffrättsliga bestämmelserna ska enligt förslagen leda till en administrativ sanktion i form av minskat stöd.

Allmän förvaltningsdomstols dom om att vite ska tas ut enligt ett föreläggande eller förbud som Arbetsmiljöverket har beslutat med stöd av arbetsmiljölagen eller arbetstidslagen ska omfattas, liksom sådan domstols dom om att sanktionsavgift ska tas ut när Arbetsmiljöverket har begärt det.

När det gäller sociala grundvillkor som utgörs av civilrättsliga bestämmelser ska en administrativ sanktion – med något undantag av mindre praktisk betydelse – beslutas när en överträdelse har fastställts genom Arbetsdomstolens eller tingsrätts dom i en tvist som har handlagts enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

För att en dom eller ett beslut ska läggas till grund för en administrativ sanktion föreslås att beslutet eller domen ska ha fått laga kraft.

Sanktionssystemets uppbyggnad i övrigt

Det föreslås vara länsstyrelserna som får uppgiften att besluta om administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. Länsstyrelserna har i dag den uppgiften i det enligt EU-förordningarna liknande systemet med vanliga grundvillkor.

Arbetsmiljöverket, domstolar och åklagarväsendet ges enligt förslagen en skyldighet att sända en kopia av ett beslut, en dom eller ett godkänt strafföreläggande eller sanktionsavgiftsföreläggande där en överträdelse av ett socialt grundvillkor har fastställts till länsstyrelsen i det län där den som har begått överträdelsen har sitt säte eller är folkbokförd. Detta ska ske genast efter att avgörandet där överträdelsen har fastställts har fått laga kraft. Skyldigheten föreslås dock bara gälla i fall där det kan antas dels att överträdelsen rör ett socialt grundvillkor, dels att den har skett i sådan verksamhet för vilken stöd lämnas enligt förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

Enligt förslagen ska storleken på sanktionen vid överträdelse av sociala grundvillkor bestämmas enligt samma principer som gäller för de vanliga grundvillkoren. Det innebär – med liten förenkling – att minskning av stöd vid en oavsiktlig överträdelse ska ske med 1, 3 eller 5 procent beroende på överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet. Om överträdelsen har grava konsekvenser för att uppnå målet med villkoret ska minskningen av stödet alltid vara 5 procent.

Överträdelser av allvarigare karaktär och där stödmottagaren antingen har haft för avsikt att få fullt stöd utan att uppfylla de sociala grundvillkoren eller genom aktiva åtgärder har föranlett den brist i arbetsmiljön som överträdelsen avser ska anses vara avsiktliga. Enligt EU-förordningarna ska avsiktliga överträdelser medföra avdrag på stöd med minst 15 procent.

Vid upprepade överträdelser ska minskningen av stödet bli högre på motsvarande sätt som gäller vid upprepade överträdelser av vanliga grundvillkor. I fall där flera överträdelser äger rum under ett och samma kalenderår föreslås en sammanläggningsregel och ett avdragstak som också har en motsvarighet i den reglering som tillämpas beträffande de vanliga grundvillkoren.

Arbetsmiljöverket föreslås få en skyldighet att på begäran av den länsstyrelse som hanterar ett ärende yttra sig över frågan om en viss överträdelse avser ett socialt grundvillkor. Bedöms så vara fallet ska

myndigheten yttra sig över med vilken procentsats – 1, 3 eller 5 procent – stödet bör sättas ned utifrån en bedömning av överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet samt om överträdelsen bedöms ha grava konsekvenser i förhållande till målet med villkoret. Arbetsmiljöverket ska också yttra sig över om överträdelsen har varit avsevärt samt i vissa fall om det har funnits berättigade skäl bakom att stödmottagaren har upprepat en tidigare fastställd överträdelse.

Arbetsmiljöverkets skyldighet att yttra sig föreslås gälla bara i fall där det sociala grundvillkoret rör bestämmelser där myndigheten har tillsynsansvaret. För andra typer av sociala grundvillkor – i princip sådana som finns inom arbetsrätten – ska sanktionens storlek enligt förslagen i stället bestämmas utifrån ett klassificeringssystem. Enligt det systemet ska minskningen av stöd ske med 3 procent i fall där det sociala grundvillkoret rör stödmottagarens brott mot 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen om hindrande av skyddsombud med mera samt när överträdelsen handlar om att arbetstagaren inte har fått lön i fall där arbetsgivaren ensidigt har ställt in avtalat arbete. I övriga fall ska minskningen av stöd enligt förslagen bestämmas till 1 procent. Vid upprepade överträdelser ska tillämpas motsvarande principer för bestämmandet av den administrativa sanktionen som gäller för andra sociala grundvillkor och de vanliga grundvillkoren.

Vid utformningen av sanktionssystemet har särskilt i denna del tagits utgångspunkt i att det i Sverige inte finns någon myndighet som utövar tillsyn över villkoren på det arbetsrättsliga området och som därför skulle vara lämpad att bedöma med hur stor procentsats stödet ska minskas på grund av en överträdelse.

Beslut om sanktioner på grund av överträdelse av sociala grundvillkor får enligt förslagen överklagas till Jordbruksverket på motsvarande sätt som gäller vid överträdelse av de vanliga grundvillkoren.

Ikraftträdande och övergångsregler

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025. Övergångsvis föreslås gälla att överträdelser av sociala grundvillkor som har inträffat före ikraftträdandet inte ska beaktas vid bestämmandet av administrativa sanktioner.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik

dels att 3 kap. 2 §, 12 kap. 34 och 36 §§ och 13 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 4 a kap., tolv nya paragrafer, 12 kap. 32 a–32 l §§, och närmast före 12 kap. 32 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §

Länsstyrelsen prövar ansökningar om stöd, åtaganden eller utbetalning av stöd enligt 5 kap., 7 kap. 12, 16, 19 och 20 §§ samt 8 kap. och beslutar om minskning av stöd för överträdelser av grundvillkoren enligt 12 kap. 23–30 §§.

Länsstyrelsen prövar ansökningar om stöd, åtaganden eller utbetalning av stöd enligt 5 kap., 7 kap. 12, 16, 19 och 20 §§ samt 8 kap. och beslutar om minskning av stöd för överträdelser av grundvillkoren enligt 12 kap. 23–30 §§ *och de sociala grundvillkoren enligt 12 kap. 32 b–32 j §§.*

En ansökan ska prövas av länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs. Om jordbruksverksamheten ligger inom flera län, ska

ansökan prövas av länsstyrelsen i det län där huvuddelen av verksamheten bedrivs.

En ansökan om stöd till företag vars verksamhet helt eller till huvuddelen bedrivs i Blekinge län prövas dock av Länsstyrelsen i Skåne län.

4 a kap. Sociala grundvillkor

1 §

Som villkor för stöd enligt 5 kap., ersättningar enligt 7 kap. eller stöd enligt 8 kap. gäller, utöver sådana villkor som anges i 4 kap. och de villkor som föreskrivs för respektive stöd, att stödmottagaren uppfyller sådana sociala grundvillkor som avses i artikel 14 och bilaga IV i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och som anges i 2 och 3 §§.

2 §

Med sociala grundvillkor avses sådana skyldigheter som följer av 2 och 3 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetsmiljöförordningen (1977:1166) samt föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen när det gäller

1. krav på en tillfredställande arbetsmiljö och på åtgärder till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, inbegripet att göra riskbedömningar, tillhandahålla skyddsutrustning och anpassa arbetsplatsen, samt att genom bland annat systematiskt arbets-

miljöarbete arbeta förebyggande mot risker i arbetet,

2. krav i fråga om registrering och rapportering av arbetsolycksfall,

3. krav i fråga om första hjälpen, brandskydd och utrymning,

4. krav i fråga om information till arbetstagarna om arbetsmiljörisker, skyddsåtgärder och förebyggande åtgärder samt i fråga om utbildning i arbetsmiljöfrågor,

5. krav i fråga om anlitande av företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp,

6. krav i fråga om samråd med och medverkan av arbetstagarna i arbetsmiljöarbetet,

7. krav i fråga om arbetsutrustningens beskaffenhet och lämplighet för det arbete som ska utföras samt i fråga om användning, kontroll, underhåll och reparation av utrustningen,

8. krav i fråga om utbildning, information och instruktioner vid användning av arbetsutrustning,

9. krav i fråga om att i egenkap av den som råder över ett arbetsställe samordna arbetsmiljöarbetet, att på ett gemensamt arbetsställe samråda med andra och gemensamt verka för att åstadkomma tillfredsställande skyddsförhållanden samt att se till att det på arbetsstället finns sådana fasta anordningar att någon som arbetar där inte utsätts för risk för

ohälsa eller olycksfall och att även andra anordningar kan användas utan sådan risk, samt

10. krav i fråga om att vidta de skyddsåtgärder som behövs i arbete som inhyrd arbetskraft utför i verksamheten.

Med sociala grundvillkor avses därutöver krav i fråga om

1. att skyddsombud inte får hindras att fullgöra sina uppgifter eller behandlas på något annat sätt som strider mot 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen (1977:1160), samt

2. att upplysningar, handlingar och prov lämnas i den utsträckning som följer av 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160) samt att handlingar hålls tillgängliga och förvaras i enlighet med 3 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

3 §

Utöver det som anges i 2 § avses med sociala grundvillkor

1. krav enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd eller enligt ett tillämpligt kollektivavtal när det gäller förutsättningarna för att med arbetstagaren träffa avtal om att inleda anställningen med en provotid eller om att förlänga provotiden,

2. krav på att informera arbetstagaren i den omfattning och inom de tidsfrister som följer av 6 c och 6 e §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd, 4 och 5 §§

lagen (2015:421) om gymnasial lärlingsanställning eller av avvikande bestämmelser i ett tillämpligt kollektivavtal,

3. krav enligt villkoren i anställningsförhållandet om förutsättningarna för arbetsgivaren att ensidigt besluta om ändring av förläggningen av arbetstagarens arbetstid,

4. krav på att under de förutsättningar och inom den tidsfrist som följer av 12 § arbetstidslagen (1982:673) eller avvikande bestämmelser i ett tillämpligt kollektivavtal lämna besked till arbetstagaren om ändringar i fråga om den ordinarie arbetstidens och jourtidens förläggning,

5. krav enligt villkoren i anställningsförhållandet när det gäller arbetstagarens rätt till lön för avtalat arbete i fall där arbetsgivaren ensidigt har ställt in arbetet och arbetstagaren har stått till förfogande för arbetet,

6. krav i fråga om utbildning som arbetstagaren genomgår inom ramen för arbetsgivarens skyldigheter enligt 3 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160) eller enligt föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) ska utgöra arbetstid och inte får medföra några kostnader för arbetstagaren, samt

7. krav i fråga om att arbetstagaren inte får utsättas för missgynnande behandling i strid med arbetsmiljölagen (1977:1160) eller föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) till följd av att arbetstagaren har tackat nej till arbete med hänvisning till att arbetsgivaren har beslutat om ändring av arbetstidens förläggning i strid med villkoren i anställningsförhållandet.

4 §

I 12 kap. 32 b–32 j §§ finns bestämmelser om administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor.

5 §

Domstol som i enlighet med 12 kap. 32 b § har fastställt en överträdelse av en bestämmelse som en stödmottagare ska följa enligt 2 eller 3 § ska sända kopia av domen till länsstyrelsen i det län där den som har gjort sig skyldig till överträdelsen har sitt säte eller är folkbokförd. Kopian ska sändas genast efter att domen har fått laga kraft och innehålla uppgift om när så skedde.

Om en överträdelse har fastställts i enlighet med 12 kap. 32 b § 6 gäller skyldigheten enligt första stycket i stället Arbets-

miljöverket. Om en överträdelse har fastställts i enlighet med 12 kap. 32 b § 5 ska Arbetsmiljöverket genast sända kopia av föreläggandet till den länsstyrelse som anges i första stycket med uppgift om när föreläggandet godkändes.

Skyldigheten enligt första eller andra stycket gäller endast om det kan antas att överträdelsen avser ett socialt grundvillkor enligt 2 eller 3 § och att den har skett i sådan verksamhet för vilken stöd lämnas enligt denna förordning.

12 kap.

Minskning av stöd till följd av överträdelse av sociala grundvillkor

32 a §

Om en stödmottagare inte uppfyller de sociala grundvillkor som anges i 4 a kap. ska stödet minskas enligt 32 b–32 j §§.

32 b §

Minskning av stöd ska ske vid överträdelse som har fastställts genom

1. allmän domstols fällande dom om brott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken, 8 kap. 1 § eller 2 § 3–5 arbetsmiljölagen (1977:1160) eller 23 § eller 24 § första stycket 1 arbetstidslagen

(1982:673) eller om företagsbot för sådant brott,

2. godkännande av strafföreläggande avseende brott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken, 8 kap. 1 § eller 2 § 3–5 arbetsmiljölagen (1977:1160) eller 23 § eller 24 § första stycket 1 arbetstidslagen (1982:673) eller avseende företagsbot för sådant brott,

3. allmän förvaltningsdomstols dom om att vite ska tas ut enligt ett föreläggande eller förbud som Arbetsmiljöverket har beslutat med stöd av 7 kap. 7 eller 8 § arbetsmiljölagen (1977:1160) eller 22 § arbetstidslagen (1982:673),

4. allmän förvaltningsdomstols dom om sanktionsavgift enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160),

5. godkännande av föreläggande om sanktionsavgift enligt 8 kap. 6 a § tredje stycket arbetsmiljölagen (1977:1160),

6. Arbetsmiljöverkets beslut om rättelse enligt 7 kap. 7 § tredje stycket arbetsmiljölagen (1977:1160), eller

7. Arbetsdomstolens eller tingsrätts dom i en tvist som har handlagts enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister eller, i fall där talan förs med stöd av 6 kap. 10 § andra stycket arbetsmiljölagen (1977:1160) mot någon som har haft rådighet över en arbetsplats, enligt vad är

föreskrivet om rättegång i allmänhet.

För att läggas till grund för minskning av stöd ska dom eller beslut som anges i första stycket ha fått laga kraft.

32 c §

Om en överträdelse har fastställts på något av de sätt som anges i 32 b § 1–6 ska minskningen av stödet beslutas enligt 32 d–32 g §§ utifrån de kriterier som anges i artikel 89.1 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116.

Vid överträdelse som har fastställts enligt 32 b § 7 ska minskningen av stödet i stället bestämmas enligt 32 h §.

32 d §

Av artikel 89.1 tredje stycket och artikel 85.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 framgår att minskning av stöd vid oavsiktlig överträdelse av ett socialt grundvillkor som en allmän regel ska vara 3 procent. Därutöver får minskningen vid en oavsiktlig överträdelse bestämmas till 1 eller 5 procent om det finns skäl för det med hänsyn till överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet.

Om en överträdelse enligt första stycket har grava conse-

kvenser för att uppnå målet med villkoret ska minskningen av stöd dock alltid vara 5 procent.

32 e §

Utöver vad som anges i artikel 85.6 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 ska en överträdelse anses vara avsiktlig om den har lett till en minskning av stödet med 5 procent enligt 32 d § och stöd-mottagaren

1. har haft för avsikt att få fullt stöd utan att uppfylla de sociala grundvillkoren, eller

2. genom aktiva åtgärder har föranlett den brist i arbetsmiljön som överträdelsen avser.

32 f §

Om en oavsiktlig överträdelse upprepas en gång under en sammanhängande period om tre kalenderår ska minskningen av stödet vara 5, 10 eller 15 procent när minskningen enligt artikel 89.1 tredje stycket och artikel 85.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 samt enligt 32 d § första stycket skulle ha varit 1, 3 eller 5 procent.

Om en oavsiktlig överträdelse enligt 32 d § andra stycket upprepas en gång under en sammanhängande period om tre kalender-

år ska minskningen av stödet vara 15 procent.

32 g

Om en oavsiktlig överträdelse upprepas fler än en gång under en sammanhängande period om tre kalenderår ska, när minskningen enligt artikel 89.1 tredje stycket och artikel 85.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 samt 32 d § första stycket skulle ha varit 1, 3 eller 5 procent, minskningen av stödet vara

1. 15, 20 eller 25 procent vid andra upprepningen,

2. 20, 30 eller 50 procent vid tredje upprepningen,

3. 25, 40 eller 100 procent vid fjärde upprepningen,

4. 30, 50 eller 100 procent vid femte upprepningen, och

5. 35, 60 eller 100 procent vid sjätte upprepningen.

Om en överträdelse upprepas fler gånger än vad som anges i första stycket ska stödet minskas med 100 procent.

Om en överträdelse enligt 32 d § andra stycket upprepas fler än en gång under en sammanhängande period om tre kalenderår ska minskningen av stödet vara

1. 25 procent vid andra upprepningen,

2. 50 procent vid tredje upprepningen, och

3. 100 procent vid ytterligare upprepningar.

32 b §

Vid överträdelse som har fastställts enligt 32 b § 7 ska stödet minskas med 3 procent när överträdelsen avser ett socialt grundvillkor som anges i 4 a kap. 2 § andra stycket 1 eller 4 a kap. 3 § 5 och med 1 procent när överträdelsen avser något annat socialt grundvillkor.

Om en överträdelse som har medfört en minskning av stöd enligt första stycket upprepas en eller flera gånger under en sammanhängande period om tre kalenderår gäller i fråga om minskning av stöd det som sägs i 32 f § första stycket och 32 g § första och andra styckena i tillämpliga delar.

32 i §

När fler än en överträdelse av sociala grundvillkor har skett under samma kalenderår ska avdraget för respektive överträdelse läggas ihop enligt principerna i artikel 11 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172 i tillämpliga delar. Vid tillämpning av artiklarna 11.2 a och 11.2 b ska respektive överträdelses konsekvenser i fråga om risk för folkhälsan eller djurens hälsa inte tillmätas betydelse.

32 j

När en fastställd överträdelse av ett krav som anges i 4 a kap. samtidigt utgör överträdelse av ett annat sådant krav ska överträdelsen betraktas som en enda överträdelse.

32 k §

Artikel 8.3 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172 om återkrav ska tillämpas på motsvarande sätt vid minskning av stöd enligt 32 b–j §§.

32 l §

Arbetsmiljöverket ska, i fall där sanktionen bestäms enligt 32 d–32 g §§, på begäran av den länsstyrelse som prövar ett ärende om minskning av stöd yttra sig i fråga om den fastställda överträdelsen avser ett socialt grundvillkor enligt 4 a kap. samt om

1. överträdelsen utifrån dess allvar, omfattning och varaktighet sammantaget bör leda till en minskning av stöd med 1, 3 eller 5 procent enligt 32 d § första stycket,

2. överträdelsen har haft grava konsekvenser enligt 32 d § andra stycket,

3. överträdelsen har varit avsiktlig enligt 32 e §, och

4. stödmottagaren, vid upprepning enligt artikel 85.6 andra

meningen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116, haft berättigade skäl för överträdelsen.

34 §

Administrativa sanktioner enligt 23–30 §§ ska inte tillämpas om den överträdelse som ligger till grund för sanktionen beror på force majeure eller exceptionella omständigheter eller ett beslut av en myndighet.

Administrativa sanktioner enligt 23–30 §§ *eller 32 b–32 j §§* ska inte tillämpas om den överträdelse som ligger till grund för sanktionen beror på force majeure eller exceptionella omständigheter eller ett beslut av en myndighet.

36 §

Avdrag från stöd som anges i 35 § ska ske i följande ordning.

1. allmänna och stödspecifika sanktioner enligt 6–14 §§,

2. villkorsavdrag för stödspecifika skötselvillkor,

3. minskning av stöd på grund av för sent inlämnad ansökan enligt 19 §,

4. minskning av stöd för odeklarerad areal enligt 21 §,

5. avdrag för finansiell disciplin i enlighet med artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116,

6. minskning av stöd för överträdelse av grundvillkor enligt 23–30 §§.

Avdrag från stöd som anges i 35 § ska ske i följande ordning.

1. allmänna och stödspecifika sanktioner enligt 6–14 §§,

2. villkorsavdrag för stödspecifika skötselvillkor,

3. minskning av stöd på grund av för sent inlämnad ansökan enligt 19 §,

4. minskning av stöd för odeklarerad areal enligt 21 §,

5. avdrag för finansiell disciplin i enlighet med artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116,

6. minskning av stöd för överträdelse av grundvillkor enligt 23–30 §§ *och sociala grundvillkor enligt 32 b–32 j §§.*

13 kap.**7 §**

Länsstyrelsens beslut om stöd, åtaganden eller utbetalning av stöd enligt 5 kap., 7 kap. och 8 kap., återkrav av sådana stöd enligt 12 kap. 4 § och beslut om avdrag för överträdelse av grundvillkoren enligt 12 kap. 23–30 §§ får överklagas till Jordbruksverket.

Länsstyrelsens beslut om stöd, åtaganden eller utbetalning av stöd enligt 5 kap., 7 kap. och 8 kap., återkrav av sådana stöd enligt 12 kap. 4 § och beslut om avdrag för överträdelse av grundvillkoren enligt 12 kap. 23–30 §§ *och av de sociala grundvillkoren enligt 32 b–32 j §§* får överklagas till Jordbruksverket.

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Andra beslut än Jordbruksverkets beslut i ett överklagat ärende enligt första stycket, beslut om utbetalning av stöd enligt 3 kap. 3, 5–9 §§, 16 § tredje stycket och 33 §, beslut om godkännande av operativa program enligt 3 kap. 6 §, beslut om upphävande av stöd enligt 12 kap. 1 § och beslut om återkrav enligt 12 kap. 4 § av stöd enligt 6 kap. och 9 kap. får dock inte överklagas.

-
- 1 Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.
 - 2 Överträdelser av sociala grundvillkor som har inträffat före ikraftträdandet ska inte medföra någon administrativ sanktion.

2 Uppdraget

Enligt ett beslut den 14 mars 2023 uppdrog Regeringskansliet åt en bokstavsutredare att analysera och föreslå en mekanism för sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken samt vid behov lämna författningsförslag för hur det nya kravet på införande av sådana sociala grundvillkor kan genomföras i Sverige. Uppdraget bifogas i dess helhet i *bilaga 1*. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 1 april 2024.

Bakgrunden till uppdraget är bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och förordning (EU) 2021/2116, enligt vilka ett system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor ska inrättas och börja tillämpas i medlemsstaterna senast från och med den 1 januari 2025.

Denna promemoria har utarbetats av bokstavsutredaren inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och i samarbete med Arbetsmarknadsdepartementet. Under uppdragets genomförande har möten hållits med tjänstemän hos Arbetsmiljöverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna samt med arbetstagarorganisationen Kommunal, arbetsgivarorganisationen Gröna arbetsgivare och Lantbrukarnas Riksförbund, LRF. Vissa genomförandefrågor har också diskuterats med tjänstemän hos Lantbruksstyrelsen i Danmark.

3 Ett system med sociala grundvillkor i Sverige

3.1 Bakgrund

Den 2 december 2021 beslutade Europaparlamentet och rådet om två förordningar rörande EU:s gemensamma jordbrukspolitik för perioden den 1 januari 2023 – den 31 december 2027 (perioden för den strategiska GJP-planen).

I förordning (EU) 2021/2115 fastställs huvudsakligen regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu).¹

Förordning (EU) 2021/2116 innehåller huvudsakligen regler om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitik.²

När det fortsättningsvis talas om EU-förordningarna avses förordning (EU) 2021/2115 och förordning (EU) 2021/2116.

En nyhet i EU-förordningarna jämfört med tidigare förordningar på området är att det i medlemsstaterna senast från och med den 1 januari 2025 ska finnas system med administrativa sanktioner mot jordbrukare och andra stödmottagare som bryter mot så kallade sociala grundvillkor. De sociala grundvillkor som avses är nationella regler som genomför vissa bestämmelser i EU-direktiv på det sociala området och som räknas upp i en bilaga till förordning (EU)

¹ Förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 1305/2013 och (EU) nr 1307/2013.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 av den 2 december 2021 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitik och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013.

2021/2115. Brott mot sådana nationella bestämmelser ska under vissa förutsättningar leda till sanktioner mot stödmottagaren i form av minskat stöd.

Tanken är att införandet av ett sanktionssystem vid brott mot sociala grundvillkor ska bidra till utvecklingen av ett socialt hållbart jordbruk genom en ökad medvetenhet om normer för sysselsättning och sociala villkor hos mottagarna av stöd inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik.³

Regleringen om sociala grundvillkor i EU-förordningarna gäller som utgångspunkt direkt i medlemsstaterna. Den är dock utformad på ett sätt som innebär att medlemsstaterna – på sätt som kan liknas vid genomförande av EU-direktiv – har en skyldighet att inom vissa givna ramar bestämma hur systemet ska utformas på nationell nivå och införa de kompletterande nationella bestämmelser som behövs.

3.2 Närmare om EU-förordningarnas reglering om sociala grundvillkor

3.2.1 Förordning (EU) 2021/2115

Enligt artikel 14.1 i förordning (EU) 2021/2115 ska medlemsstaterna i sina strategiska GJP-planer ange att jordbrukare och andra stödmottagare som tar emot direktstöd enligt förordningens kapitel II eller årliga utbetalningar i enlighet med artiklarna 70, 71 och 72 senast från och med den 1 januari 2025 ska åläggas administrativa sanktioner om de inte uppfyller de krav gällande tillämpliga arbets- och anställningsvillkor eller arbetsgivarskyldigheter som följer av de rättsakter som avses i förordningens bilaga IV.

I förordningens bilaga IV finns en uppräknning av bestämmelser i tre direktiv på arbetsrätts- och arbetsmiljöområdet. Det handlar om direktiv (EU) 2019/1152 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor (arbetsvillkorsdirektivet), direktiv 89/391/EEG om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (det så kallade ramdirektivet om arbetsmiljö) och direktiv 2009/104/EG om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet (det så kallade andra särdirektivet).

³ Se skäl 45 i förordning (EU) 2021/2116.

Av artikel 14.4 framgår att de bestämmelser som det hänvisas till i bilaga IV ska tillämpas i gällande version och på det sätt som de har genomförts av medlemsstaterna.

Enligt förordningens artikel 14.2 ska medlemsstaterna inför att ett sanktionssystem inbegrips i GJP-planen i enlighet med sina institutionella bestämmelser samråda med relevanta nationella arbetsmarknadsparter som företräder arbetsgivare och arbetstagare inom jordbrukssektorn. Medlemsstaterna ska till fullo respektera arbetsmarknadsparternas självständighet och deras rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal.

Systemet med sociala grundvillkor ska inte påverka arbetsmarknadsparternas rättigheter och skyldigheter, när dessa i enlighet med nationella rättsliga ramar och nationella ramar för kollektiva förhandlingar ansvarar för genomförandet eller kontrollen av efterlevnaden av de rättsakter som anges i förordningens bilaga IV.

Enligt artikel 14.3 ska systemet med administrativa sanktioner vara ändamålsenligt och proportionellt och reglerna ska uppfylla de relevanta krav som anges i avdelning IV kapitel V i förordning (EU) 2021/2116.

3.2.2 Förordning (EU) 2021/2116

Utformningen av systemet med administrativa sanktioner

Förordning (EU) 2021/2116 innehåller i artiklarna 87 och 88 regler om utformningen av systemet med administrativa sanktioner vid stödmottagares brott mot sociala grundvillkor.

I artikel 87.1 första stycket anges inledningsvis att medlemsstaterna är skyldiga att inrätta ett system med administrativa sanktioner som tillämpas på stödmottagare enligt artikel 14 i förordning (EU) 2021/2115 om de inte följer de regler om sociala grundvillkor som förtecknas i bilaga IV till den förordningen. Medlemsstaterna ska därvid enligt artikel 87.1 andra stycket använda sina tillämpliga kontroll- och tillsynssystem på området social- och arbetslagstiftning och tillämpliga arbetsnormer för att säkerställa att stödmottagare som kan bli föremål för sanktioner följer sina skyldigheter enligt den reglering som anges i bilagan.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 87.2 säkerställa en tydlig ansvarsfördelning mellan, å ena sidan, de myndigheter eller organ

som ansvarar för tillsyn av social- och arbetslagstiftningen och tillämpliga arbetsnormer och, å andra sidan, de utbetalande organen, vars uppgift är att genomföra utbetalningar och tillämpa sanktioner inom ramen för mekanismen för sociala grundvillkor.

I artikel 88.1 första stycket finns bestämmelser om underrättelse från tillsynsorganen till det utbetalande organet. De myndigheter eller organ som avses i artikel 87.2 ska minst en gång om året underrätta det utbetalande organet om fall av bristande efterlevnad om verkställbara beslut i det avseendet har fattats av myndigheten eller organet.

Underrättelsen ska innehålla en bedömning och klassificering av den bristande efterlevnadens allvar, omfattning, varaktighet eller upprepning och av huruvida den har varit avsiktlig. Medlemsstaterna får använda tillämpliga nationella klassificeringssystem för arbetsrelaterade sanktioner för att göra en sådan bedömning.

Underrättelsen till det utbetalande organet ska respektera den interna organisationen, uppgifterna och förfarandena hos de myndigheter och organ som avses i förordningens artikel 87.2.

Enligt artikel 88.1 andra stycket ska det utbetalande organet endast underrättas då den bristande efterlevnaden beror på ett agerande eller en försummelse som direkt kan hänföras till den berörda stödmottagaren och om ett eller båda av följande villkor är uppfyllda:

- a) Den bristande efterlevnaden avser stödmottagarens jordbruksverksamhet.
- b) Den bristande efterlevnaden rör ett jordbruksföretag enligt definitionen i artikel 3.2 i förordning (EU) 2021/2115 eller andra arealer inom samma medlemsstats territorium som förvaltas av stödmottagaren.

I artikel 88.2 finns regler om undantag från tillämpningen av administrativa sanktioner vid brott mot sociala grundvillkor. Enligt artikel 88.2 a får medlemsstaterna besluta att inte tillämpa en administrativ sanktion på en stödmottagare per ett kalenderår när sanktionsbeloppet uppgår till 100 EUR eller mindre. Stödmottagaren ska dock i sådana fall underrättas om den konstaterade bristande efterlevnaden och om skyldigheten att vidta avhjälpande åtgärder för framtiden.

Enligt artikel 88.2 b är det obligatoriskt för medlemsstaterna att ha en reglering som innebär att någon sanktion inte åläggs stöd-

mottagaren i fall där den bristande efterlevnaden beror på force majeure eller på en order från en offentlig myndighet.

Enligt förordningens artikel 88.3 ska tillämpningen av en administrativ sanktion inte påverka lagligheten och korrektheten för den utgift som den tillämpas på.

Beräkning av den administrativa sanktionen

I artikel 89 i förordning (EU) 2021/2116 finns bestämmelser om tillämpning och beräkning av den administrativa sanktionen. De administrativa sanktionerna ska enligt artikel 89.1 tillämpas genom en minskning eller uteslutning av det totala beloppet för de utbetalningar som förtecknas i förordningens artikel 83.1 och som har beviljats eller skulle ha beviljats den berörda stödmottagaren avseende stödansökningar som stödmottagaren har lämnat in eller kan komma att lämna in under det kalenderår då konstaterandet av den bristande efterlevnaden gjordes.

Minskningarna eller uteslutningarna ska beräknas på grundval av de betalningar som har beviljats eller skulle ha beviljats under det kalenderår då den bristande efterlevnaden inträffade. Om det inte är möjligt att fastställa vilket kalenderår den bristande efterlevnaden inträffade, ska minskningarna eller uteslutningarna beräknas på grundval av de betalningar som har beviljats eller skulle ha beviljats under det kalenderår då konstaterandet av den bristande efterlevnaden gjordes.

För beräkningen av dessa minskningar och uteslutningar ska hänsyn tas till den konstaterade bristande efterlevnadens allvar, omfattning, varaktighet eller upprepning och till huruvida den har varit avsiktlig, i linje med bedömningen från de myndigheter eller organ som avses i förordningens artikel 87.2. De administrativa sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

De relevanta bestämmelserna i artikel 85.2, 85.5 och 85.6 i förordning (EU) 2021/2116 ska i tillämpliga delar gälla vid tillämpning och beräkning av de administrativa sanktionerna. Det innebär att minskningen som en allmän regel ska vara 3 procent (artikel 85.2). Om den bristande efterlevnaden har allvarliga konsekvenser för bland annat uppnåendet av målet för normen ska minskningen vara högre (artikel 85.5). Om den bristande efterlevnaden kvarstår eller

upprepas minst en gång under de påföljande tre kalenderåren ska minskningen som en allmän regel vara 10 procent (artikel 85.6 första stycket). Ytterligare upprepningar ska ses som avsiktlig bristande efterlevnad. Avsiktlig bristande efterlevnad av ett socialt grundvillkor ska ge minst 15 procent i minskat avdrag (artikel 85.6 andra stycket).

För att säkerställa lika villkor för medlemsstaterna – och en ändamålsenlig, proportionell och avskräckande effekt av de administrativa sanktionerna – har kommissionen enligt artikel 89.2 i förordning (EU) 2021/2116 befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med förordningens artikel 102 med avseende på att komplettera förordningen med närmare bestämmelser om tillämpningen och beräkningen av sådana sanktioner.

Någon delegerad förordning som är direkt tillämplig i förhållande till ett system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor har ännu inte beslutats.

3.3 Översiktligt om nuvarande system med grundvillkor

3.3.1 EU-förordningarna

Sedan mitten av 1990-talet har inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik tillämpats ett system med något som kallas grundvillkor, tidigare delvis även kallade tvärvillkor. Det systemet kan sägas ha varit förlaga för det system med sociala grundvillkor som enligt EU-förordningarna för första gången ska börja tillämpas i medlemsstaterna senast den 1 januari 2025.

Även de nu gällande EU-förordningarna innehåller bestämmelser om administrativa sanktioner vid överträdelse av grundvillkor. I denna promemoria kallas dessa ibland för ”vanliga grundvillkor” för att i framställningen särskilja dem från sociala grundvillkor.

Även vid överträdelse av vanliga grundvillkor ska sanktionen enligt EU-förordningarna bestå i en minskning av eller uteslutning från stöd, se artikel 85 i förordning (EU) 2021/2116. De stödmottagare som ska åläggas administrativa sanktioner i systemen med vanliga grundvillkor och sociala grundvillkor är desamma och det är samma typer av stöd som ska sättas ner eller helt falla bort vid överträdelse av grundvillkor, se närmare avsnitt 3.10.2.

Beträffande beräkningen av minskningarna av eller uteslutningarna från de aktuella stöden vid överträdelse av vanliga grundvillkor gäller – på motsvarande sätt som ska gälla vid överträdelse av sociala grundvillkor – att hänsyn ska tas till den konstaterade bristande efterlevnadens allvar, omfattning, varaktighet eller upprepning och till huruvida den har varit avsiktlig, se artikel 85.1 i förordning (EU) 2021/2116. De administrativa sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Även flera av bestämmelserna i förordning (EU) 2021/2116 om den närmare utformningen av sanktionerna är desamma för vanliga grundvillkor som för sociala grundvillkor. Också vid överträdelse av vanliga grundvillkor gäller att minskningen som en allmän regel ska vara 3 procent av det totala beloppet för de relevanta stödutbetalningarna (artikel 85.2). Om den bristande efterlevnaden har allvarliga konsekvenser för uppnåendet av målet för normen eller kraven i fråga eller utgör en direkt risk för folkhälsan eller för djurens hälsa ska en högre minskning tillämpas (artikel 85.5).

Om samma bristande efterlevnad kvarstår eller upprepas en gång inom tre på varandra följande kalenderår ska procentsatsen för minskning, som en allmän regel, vara 10 procent. Ytterligare upprepningar av samma bristande efterlevnad utan att stödmottagaren har berättigade skäl ska betraktas som fall av avsiktlig bristande efterlevnad. Vid avsiktlig bristande efterlevnad ska procentsatsen för minskning vara minst 15 procent av det aktuella stödbeloppet (artikel 85.6).

Om den bristande efterlevnaden inte har några, eller endast obetydliga, konsekvenser för uppnåendet av målet för normen eller kravet i fråga ska inga administrativa sanktioner tillämpas (artikel 85.3). Denna bestämmelse ska enligt artikel 89.1 tredje stycket i förordning (EU) 2021/2116 läst motsatsvis inte tillämpas vid överträdelse av sociala grundvillkor och har inte heller någon mot svarighet i artikel 89 i övrigt.

Kommissionen har i fråga om beräkningen och tillämpningen av vanliga grundvillkor beslutat om en delegerad förordning, (EU) 2022/1172.⁴ Någon motsvarande delegerad förordning finns som nämnts inte beträffande överträdelser av sociala grundvillkor.

⁴ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172 av den 4 maj 2022 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet inom den gemensamma jordbrukspolitiken samt tillämpningen och beräkningen av administrativa sanktioner för grundvillkor.

3.3.2 Kompletterande bestämmelser i svensk författning

I Sverige tillämpas sedan den 1 januari 2023 ett system för administrativa sanktioner vid överträdelse av grundvillkor som bygger på EU-förordningarna. Sanktionssystemet regleras i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik, härafter ibland kallad ”den svenska förordningen”.

Några av de vanliga grundvillkor som ska tillämpas i Sverige följer – på liknande sätt som ska gälla för de sociala grundvillkoren – av lagstiftning och annan författning som genomför EU-regler. Det handlar om regler som enligt EU-rätten ska tillämpas oavsett om jordbrukaren har fått eller kan komma att få jordbruksstöd eller inte. Vilka grundvillkoren är för svensk del regleras i den svenska förordningens kapitel 4.

Regleringen av administrativa sanktioner vid överträdelse av vanliga grundvillkor finns i 12 kap. 22–30 §§ i den svenska förordningen. Av bestämmelserna följer att stödet ska minska med 1, 3 eller 5 procent beroende på överträdelsens karaktär vid den första överträdelsen. Vid upprepade överträdelser ökar de nämnda procentsatserna för varje upprepning, den första gången till 5, 10 respektive 15 procent för att vid fjärde upprepningen ligga på 25, 40 respektive 100 procent. Vid den sjunde upprepningen ska procentsatsen ligga på 100 procent i samtliga fall.

I den svenska förordningen finns också bestämmelser om avdragsberäkningen när fler än en överträdelse har skett under samma kalenderår. Där anges att avdraget för respektive överträdelse ska läggas ihop enligt principerna i artikel 11 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172. En överträdelse av flera villkor under samma verksamhetskrav eller norm ska i det sammanhanget betraktas som en enda överträdelse. När en fastställd överträdelse av ett verksamhetskrav samtidigt utgör en överträdelse av ett annat verksamhetskrav ska överträdelsen betraktas som en enda överträdelse, se 12 kap. 28 och 29 §§ i den svenska förordningen.

Principerna i artikel 11 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172 innebär att det för varje fall av bristande efterlevnad beräknas en procentsats för stödminskningen. Dessa procentsatser läggs därefter ihop, men det finns övre gränser för hur stor den sammantagna procentuella minskningen får vara.

Länsstyrelsen prövar enligt den svenska förordningen ansökningar om de aktuella stöden och beslutar också om minskning av stöd när myndigheten har konstaterat en överträdelse av ett eller flera grundvillkor, 3 kap. 2 §. Länsstyrelsens beslut om avdrag för överträdelse av grundvillkor får överklagas till Jordbruksverket. Jordbruksverket är utbetalande myndighet och betalar alltså ut stöden.

Jordbruksverket har tagit fram en avdragsvägledning för grundvillkor. Syftet med vägledningen är att den ska underlätta för länsstyrelsen att göra enhetliga bedömningar. Vägledningen innehåller bland annat beräkningsprinciper för grundvillkorsavdragen. Enligt dessa ska länsstyrelsens kontrollant vid bedömningen av en överträdelses allvar, omfattning och varaktighet ange ett bedömningsvärde på 1, 2 eller 3 för varje kriterium. Det genomsnittliga bedömningsvärdet avrundas sedan till 1, 2 eller 3. Dessa värden ger sedan avdrag om 1, 3 respektive 5 procent vid en enkel överträdelse. Vid upprepade överträdelser bestäms procentsatserna för avdragen på motsvarande sätt.

3.4 Behovet av en reglering

Bedömning: Det behöver i svensk rätt införas bestämmelser som kompletterar EU-förordningarnas regler om administrativa sanktioner för jordbrukare och andra stödmottagare vid bristande efterlevnad av sociala grundvillkor i Sverige.

EU:s medlemsstater är skyldiga att inom de ramar som anges i förordning (EU) 2021/2115 och förordning (EU) 2021/2116 inrätta ett system med administrativa sanktioner vid stödmottagares brott mot sådana sociala grundvillkor som avses i bilaga IV till den först nämnda EU-förordningen. Ett system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sådana sociala grundvillkor som avses i EU-förordningarna saknas i dag i Sverige. Åtgärder behöver därför vidtas för att i svensk rätt införa ett sådant system.

3.5 Något om när sanktionssystemet enligt EU-förordningarna aktualiseras

3.5.1 Den bristande överträdelsen ska kunna hänföras till stödmottagaren

Enligt artikel 88.1 andra stycket i förordning (EU) 2021/2116 ska det utbetalande organet underrättas om en överträdelse av ett socialt grundvillkor bara när överträdelsen beror på ett agerande eller en försummelse som direkt kan hänföras till den berörda stödmottagaren. För att tillsynsorganet ska underrätta det utbetalande organet ska den bristande efterlevnaden enligt samma bestämmelse avse stödmottagarens jordbruksverksamhet och alternativt röra ett jordbruksföretag eller andra arealer inom samma medlemsstats territorium som förvaltas av stödmottagaren.

En motsvarande reglering om när sanktioner vid överträdelse av vanliga grundvillkor enligt artikel 12 i förordning (EU) 2021/2115 ska tillämpas finns i artikel 84.1 andra stycket i förordning (EU) 2021/2116. Den bestämmelsen i EU-förordningen tillämpas direkt i Sverige. Någon motsvarande eller kompletterande bestämmelse finns inte i den svenska förordning som kompletterar EU-förordningarna.

Även om artikel 88.1 andra stycket i förordning (EU) 2021/2115 strikt handlar om förutsättningarna för när en underrättelse ska ske till den utbetalande myndigheten är artikelns praktiska funktion rimligen att ange under vilka förutsättningar frågan om en administrativ sanktion vid bristande efterlevnad av sociala grundvillkor över huvud taget aktualiseras. Det är uteslutande när ett sådant tillsynsorgan som avses i EU-förordningens artikel 87.2 andra stycket har fattat beslut om bristande efterlevnad av ett socialt grundvillkor som det också ska beslutas om en administrativ sanktion i form av minskat stöd.

Det är för övrigt så som den motsvarande regleringen om sanktioner vid överträdelse av vanliga grundvillkor i artikel 84.1 andra stycket i förordning (EU) 2021/2116 är uppbyggd. Enligt den regleringen finns inte motsvarande bestämmelser om hur underrättelse ska ske från tillsynsorganet till det organ som beslutar om stöd.

En praktisk innebörd av artikel 88.1 i förordning (EU) 2021/2116 bör alltså vara att en administrativ sanktion vid överträdelse av ett

socialt grundvillkor aktualiseras bara i fall där överträdelsen beror på ett agerande eller en försummelse som direkt kan hänföras till den berörda stödmottagaren.

3.5.2 Den bristande överträdelsen ska avse jordbruksverksamhet eller röra ett jordbruksföretag

Som förutsättning för att en sanktion enligt systemet ska komma i fråga gäller att överträdelsen – utöver att den ska kunna hänföras till stödmottagaren – avser stödmottagarens jordbruksverksamhet och att den rör ett svenskt jordbruksföretag eller andra arealer i Sverige som stödmottagaren förvaltar. Med jordbruksföretag menas – genom en hänvisning till artikel 3.2 i förordning (EU) 2021/2115 – samtliga enheter som används för jordbruksverksamhet och drivs av en jordbrukare och som är belägna i en och samma medlemsstat.

Med jordbruksverksamhet avses enligt 1 kap. 7 § i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik

- a) djuruppfödning, odling och annan produktion av produkter som avses i bilaga I till EUF-fördraget, med undantag för fiskeriprodukter, samt bomull och skottskog med kort omloppstid, och
- b) underhåll av jordbruksareal i ett skick som gör den lämplig för bete eller odling utan några särskilda förberedande åtgärder utöver användning av sedvanliga jordbruksmetoder och jordbruksmaskiner.

Den praktiska betydelsen av begränsningen till stödmottagarens jordbruksverksamhet bör vara att överträdelser av sociala grundvillkor som stödmottagaren begår i annan egenskap än som arbetsgivare eller på annan grund skyddsansvarig i den verksamheten faller utanför systemet med administrativa sanktioner.⁵ Det bör kunna förekomma att en stödmottagare vid sidan av jordbruksverksamheten bedriver även andra typer av verksamheter och har anställda även i dessa verksamheter. Överträdelser av sociala grundvillkor som stödmottagaren gör sig skyldig till i dessa andra verksamheter ska alltså inte leda till någon administrativ sanktion.

⁵ Enligt arbetsmiljöregleringen kan den som bedriver en verksamhet i vissa fall ha ett skyddsansvar även för andra än sina egna anställda på arbetsplatsen. För enkelhetens skull talas i detta sammanhang dock endast om ansvaret i egenskap av arbetsgivare.

Annorlunda uttryckt aktualiseras frågan om administrativa sanktioner enligt EU-förordningarna endast när stödmottagaren har konstaterats bryta mot ett socialt grundvillkor i jordbruksverksamheten eller i ett jordbruksföretag men inte om överträdelsen har skett i andra verksamheter. Vilken svensk lagstiftning som bland annat utifrån det nu sagda bör omfattas av ett svenskt system med administrativa sanktioner vid brott mot sociala grundvillkor redogörs för i avsnitt 3.8.4.

3.6 Hur de sociala grundvillkoren bör regleras

Bedömning: Det bör i svensk författning anges som krav för stöd att stödmottagaren efterlever sådana sociala grundvillkor som avses i artikel 14 och bilaga IV i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115. Det bör i författningen anges vilka dessa sociala grundvillkor är.

Som har framgått av avsnitt 3.3 har regleringen kring sociala grundvillkor likheter med regleringen av vanliga grundvillkor. När det gäller de vanliga grundvillkoren framgår av artikel 12 i förordning (EU) 2021/2115 att medlemsstaterna i sina strategiska GJP-planer ska inbegripa ett system med grundvillkor. Som grundvillkor i detta fall avses verksamhetskrav enligt unionsrätten (så kallade SMR) och de GAEC-normer som fastställs i den strategiska GJP-planen enligt EU-förordningens bilaga III. Med GAEC-normer menas normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

I bilaga III till förordning (EU) 2021/2115 anges alltså – på ett liknande sätt som gäller för de sociala grundvillkoren i förordningens bilaga IV – vilka EU-direktiv och EU-förordningar som innehåller de verksamhetskrav (SMR) som stödmottagare måste uppfylla för att inte riskera att drabbas av administrativa sanktioner. Som SMR 1 pekats exempelvis som grundvillkor ut ett par bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Av artikel 12.3 i förordning (EU) 2021/2115 framgår att de EU-bestämmelser som utgör verksamhetskrav (SMR) ska tillämpas i gällande version på det sätt som de har genomförts av medlems-

staterna. Detsamma gäller som framgått tidigare för de EU-bestämmelser som nationellt ska utgöra sociala grundvillkor.

När det gäller de så kallade GAEC-normerna är det annorlunda. Här anges i bilaga III till förordning (EU) 2021/2115 särskilda krav i fråga om god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som förutsättning för stöd, utan att dessa krav i grunden följer av EU-rätten. I bilagan anges på vilka områden krav ska uppställas och vilka mål som ska uppnås med kravet. Som GAEC 2 anges exempelvis att det ska ställas krav kring våt- och torvmark där det mål som ska uppnås är att skydda kolrika jordar.

När det gäller det svenska systemet med vanliga grundvillkor har det bedömts att EU-förordningarna inte kräver att det i svensk författning specifikt pekas ut vilka svenska regler som genomför den EU-reglering som utgör verksamhetskrav (SMR). I 4 kap. i den svenska förordningen om den gemensamma jordbrukspolitikens görs endast en hänvisning till att stödmottagare som grundvillkor ska uppfylla de verksamhetskrav som följer av bilaga III i förordning (EU) 2021/2115. Vägledning till stödmottagarna kring vilka dessa verksamhetskrav är i Sverige lämnas av Jordbruksverket.

I 4 kap. i den svenska förordningen föreskrivs i övrigt i ett antal paragrafer normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som gäller som grundvillkor. Det handlar alltså i detta fall om normer som gäller bara i den situationen att någon tar emot stöd.

EU-förordningarnas reglering av systemet med sociala grundvillkor har störst likheter med det som gäller i fråga om verksamhetskraven i bilaga III till förordning (EU) 2021/2115. Mot den bakgrunden skulle det kunna hävdas att EU-förordningarna inte heller beträffande systemet med sociala grundvillkor egentligen kräver att det i författning uttryckligen beskrivs vilka nationella bestämmelser som är sociala grundvillkor. Det skulle i sådana fall vara tillräckligt att hänvisa till att stödmottagare som sociala grundvillkor för stöd ska följa de krav som följer av bilaga IV till förordning (EU) 2021/2115.

Det bedöms dock kunna bli svårt för stödmottagare att själva bedöma vilka svenska krav och villkor på det arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga området som utgör sociala grundvillkor, även om det i och för sig handlar om bestämmelser som ska tillämpas oavsett om stöd tas emot eller inte. Förutsägbarhetsskäl talar för att

det i svensk författning pekas ut vilka svenska regler och normer som utgör sociala grundvillkor.

Dessutom kommer det att – på ett annat sätt än i fråga om de vanliga grundvillkoren – att krävas vissa mekanismer när det gäller hur och i vilka situationer information ska lämnas av en aktör till en annan när en överträdelse av ett socialt grundvillkor har fastställts. Systemet ska enligt EU-förordningarna bygga på att en aktör svarar för tillsyn och värdering av en överträdelses allvar med mera medan en annan ska fatta beslut om nedsättning av stöd till följd av överträdelsen. Det gör att det i regelverket bör framgå i vilka situationer aktörernas ansvar aktualiseras.

Dessutom kan – som kommer att diskuteras närmare senare i denna promemoria – både frågan om hur sanktionerna ska bestämmas och storleken på sanktionerna i det enskilda fallet kunna bli beroende av vilken typ av socialt grundvillkor som en överträdelse avser. Också det innebär att det i författningen tydligt behöver regleras vilka bestämmelser och andra rättsliga normer som utgör sociala grundvillkor i ett svenskt system.

Sammantaget bedöms det vara lämpligt att det av svensk författning framgår att stödmottagaren som villkor för stöd efterlever sådana sociala grundvillkor som avses i artikel 14 och bilaga IV i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och att det i författningen anges vilka regler och andra normer som i Sverige utgör sociala grundvillkor.

3.7 Sociala grundvillkor kopplade till ramdirektivet och det andra särdirektivet

Förslag: Som sociala grundvillkor ska avses sådana skyldigheter som stödmottagaren har enligt 2 och 3 kap. arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen samt föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen när det gäller

1. krav på en tillfredställande arbetsmiljö och på åtgärder till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, inbegripet att göra riskbedömningar, tillhandahålla skyddsutrustning, an-

- passa arbetsplatsen och att genom bland annat systematiskt arbetsmiljöarbete arbeta förebyggande mot risker i arbetet,
2. krav i fråga om registrering och rapportering av arbetsolycksfall,
 3. krav i fråga om första hjälpen, brandskydd och utrymning,
 4. krav i fråga om information till arbetstagarna om arbetsmiljörisker, skyddsåtgärder och förebyggande åtgärder samt i fråga om utbildning i arbetsmiljöfrågor,
 5. krav i fråga om anlitan av företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp,
 6. krav i fråga om samråd med och medverkan av arbetstagarna i arbetsmiljöarbetet,
 7. krav i fråga om arbetsutrustningens beskaffenhet och lämplighet för det arbete som ska utföras samt i fråga om användning, kontroll, besiktning, underhåll och reparation av utrustningen,
 8. krav i fråga om utbildning, information och instruktioner vid användning av arbetsutrustning,
 9. krav i fråga om att i egenskap av den som råder över ett arbetsställe samordna arbetsmiljöarbetet, att på ett gemensamt arbetsställe samråda med andra och gemensamt verka för att åstadkomma tillfredsställande skyddsförhållanden samt att se till det på arbetsstället finns sådana fasta anordningar att någon som arbetar där inte utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall och att även andra anordningar kan användas utan sådan risk, samt
 10. krav i fråga om att vidta de skyddsåtgärder som behövs i arbete som inhyrd arbetskraft utför i verksamheten.

Med sociala grundvillkor ska därutöver avses krav i fråga om

1. att skyddsombud inte får hindras att fullgöra sina uppgifter eller behandlas på något annat sätt som strider mot 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen, samt

2. att upplysningar, handlingar och prov lämnas i den utsträckning som följer av 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen samt att handlingar hålls tillgängliga och förvaras i enlighet med 3 § arbetsmiljöförordningen.

3.7.1 Översiktligt om relevanta artiklar i ramdirektivet om arbetsmiljö

Övergripande om direktivet

Ramdirektivet om arbetsmiljö⁶ (härefter ramdirektivet) antogs den 12 juni 1989, det vill säga innan Sverige blev en del av det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sedermera medlem i EU. Direktivet innehåller grundläggande bestämmelser som syftar till att säkerställa arbetstagares säkerhet och hälsa på arbetsplatsen, särskilt genom att arbetsgivare enligt nationell rätt i medlemsstaterna ska ha skyldigheter när det gäller förebyggande arbete mot risker i arbetet och tillhandahållande av information och utbildning till arbetstagarna.

Direktivet innehåller även bestämmelser om samråd mellan arbetsgivare och arbetstagare i frågor som rör säkerhet och hälsa på arbetsplatsen. Också arbetstagarna ska enligt direktivet ha vissa skyldigheter, som att allmänt sörja både för sin egen och andras hälsa och säkerhet på arbetsplatsen och använda arbetsutrustning på rätt sätt.

Enligt bilaga IV till förordning (EU) 2021/2115 är det artiklarna 5–12 i ramdirektivet som ska beaktas när det ska fastställas vilka svenska regler som utgör sociala grundvillkor i EU-förordningarnas mening. Det rör sig om samtliga artiklar som finns i direktivets avsnitt II under rubriken Arbetsgivarens skyldigheter.

I det följande redogörs för dessa artiklar på ett sätt som inte syftar till fullständighet, utan till att bilda en övergripande bakgrund och utgångspunkt för bedömningen av vilka svenska bestämmelser som genomför direktivet och som därför är sociala grundvillkor enligt EU-förordningarna.

⁶ Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet.

Allmänna bestämmelser (artikel 5)

I ramdirektivets artikel 5 anges att arbetsgivaren är skyldig att svara för att arbetstagarnas säkerhet och hälsa tryggas i alla avseenden som är förbundna med arbetet. Det finns ett visst utrymme att begränsa arbetsgivarens ansvar bland annat när det handlar om ovanliga och oförutsebara situationer som ligger utanför arbetsgivarens kontroll.

Förebyggande av risker och anpassning av arbetsplatsen (artikel 6)

Av artikel 6.1 framgår att arbetsgivaren ska vidta tillräckliga åtgärder till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, inbegripet bland annat att förebygga risker och tillhandahålla information och utbildning. Arbetsgivaren ska vara uppmärksam på behovet av anpassning av åtgärderna utifrån att förhållandena ändras och sträva efter att förbättra de rådande förhållandena.

Arbetsgivaren ska enligt artikel 6.2 verkställa åtgärderna med utgångspunkt från det som kallas allmänna principer för förebyggande arbete. Vad som avses med allmänna principer för förebyggande arbete anges i ett antal punkter i artikeln, där som exempel kan nämnas undvikande eller bekämpning av risker, anpassning av arbetet för den enskilda arbetstagaren och ersättande av farliga ämnen med ofarliga eller mindre farliga ämnen.

Enligt artikel 6.3 ska arbetsgivaren, med beaktande av verksamhetens art, bland annat vid val av arbetsutrustning och utformning av arbetsplatsen utvärdera riskerna för arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Utifrån resultatet av utvärderingen ska arbetsgivaren vid behov anpassa sina förebyggande åtgärder samt arbets- och produktionsmetoder så att de garanterar en förbättring av skyddsnivån och integreras i all verksamhet på alla nivåer. Vid fördelningen av arbete ska arbetsgivaren ta hänsyn till arbetstagarens kunskaper på arbetarskyddsområdet och vidta lämpliga åtgärder för att se till att bara de arbetstagare som fått tillräckliga instruktioner får tillträde till särskilt farliga och riskfyllda områden.

Arbetsgivaren ska enligt artikel 6.3 c se till att planläggning och införande av ny teknik blir föremål för överläggningar med arbetstagarna eller deras representanter i fråga om följdverkningarna för arbetstagarnas säkerhet och hälsa i samband med val av utrustning och förändringar i arbetsbetingelser och arbetsmiljön.

Artikel 6 innehåller därutöver regler om samordning av arbetsmiljöansvaret när flera företag bedriver verksamhet på ett och samma arbetsställe samt om att arbetsgivarens åtgärder som rör säkerhet, hygien och hälsa i arbetet under inga förhållanden får medföra några kostnader för arbetstagarna.

Arbetstagarnas delaktighet i arbetsmiljöarbetet (artikel 7)

Artikel 7 innehåller i huvudsak en skyldighet för arbetsgivare att göra arbetstagarna delaktiga i arbetsmiljöarbetet. Arbetsgivaren ska enligt artikeln ge en eller flera arbetstagare i uppgift att verka för skydd mot och förebyggande av risker i arbetet inom företaget eller verksamheten. De utsedda arbetstagarna får inte på något sätt missgynnas för att de utför de uppgifter som de har utsetts för att utföra i detta hänseende.

Om det saknas nödvändig kompetens bland arbetstagarna ska arbetsgivaren i stället anlita sakkunnig hjälp utifrån. Både när det gäller utsedda arbetstagare och utifrån anlitad hjälp uppställs krav i fråga om att antalet personer är tillräckligt stort samt att de har tillräckliga kunskaper och resurser för att organisera skyddsverksamheten och den förebyggande verksamheten.

Regler om första hjälpen, brandskydd och utrymning (artikel 8)

Ramdirektivets artikel 8 innehåller relativt detaljerade bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter att vidta åtgärder för första hjälpen, brandskydd och utrymning, där åtgärderna ska vara anpassade bland annat till verksamhetens art och storlek. Artikeln innehåller också bestämmelser om arbetsgivares skyldighet att informera arbetstagare i fråga om risken att utsättas för allvarlig och överhängande fara samt om vilka skyddsåtgärder som arbetsgivaren har vidtagit eller planerar att vidta för att minska riskerna.

Arbetsgivaren har därutöver bland annat en skyldighet att vidta åtgärder och ge anvisningar så att alla arbetstagare kan utrymma arbetsplatsen vid allvarlig och överhängande fara. Arbetsgivaren har enligt artikeln vidare en skyldighet att säkerställa att alla arbetstagare – i fall där den närmast ansvariga arbetsledningen inte kan kontaktas – ska kunna vidta lämpliga åtgärder för att avvärja faran.

Artikeln innehåller ett förbud mot missgynnande behandling av arbetstagare som lämnar sin arbetsplats eller ett farligt område vid allvarlig och överhängande fara eller som vidtar en åtgärd för att avvärja en allvarlig eller överhängande fara, såvida han eller hon inte har handlat vårdslöst eller visat grov försumlighet.

Arbetsgivarens övriga skyldigheter (artikel 9)

Enligt ramdirektivets artikel 9 ska arbetsgivaren se till att det finns en riskvärdering av något som i artikeln kallas miljöfaktorer på arbetsplatsen samt besluta om skyddsåtgärder som ska vidtas och om den eventuella skyddsutrustning som ska användas.

Arbetsgivaren ska också ha en skyldighet att föra ett register över arbetsolycksfall som resulterat i att arbetstagaren varit arbetsoförmögen i mer än tre dagar och i enlighet med nationell lagstiftning upprätta rapporter över arbetsolycksfall som drabbat arbetstagarna.

Arbetstagarnas rätt till information (artikel 10)

Artikel 10 innehåller regler om arbetsgivares skyldighet att – i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis – vidta lämpliga åtgärder så att arbetstagarna eller deras representanter får den information som behövs i några angivna avseenden. Det handlar bland annat om information om arbetsmiljörisker och om förebyggande åtgärder som vidtas i verksamheten.

Arbetsgivaren ska vidta lämpliga åtgärder så att arbetsgivare för anställda i utomstående företag som utför arbete i verksamheten får den information som ska lämnas till arbetstagarna enligt artikeln.

Arbetstagare med särskilda uppgifter i skyddsfrågor och arbetstagarrepresentanter ska – i syfte att de ska kunna fullgöra sina uppgifter – ha tillgång till bland annat riskvärderingar och information om skyddsåtgärder som avses i ramdirektivets artikel 9 samt till sådana register och rapporter som arbetsgivaren är skyldig att upprätta enligt samma artikel.

Samråd med och medverkan av arbetstagare (artikel 11)

Enligt ramdirektivets artikel 11 ska arbetsgivare vara skyldiga att inhämta synpunkter från arbetstagarna eller deras representanter och låta dem delta i diskussioner om alla frågor som gäller säkerhet och hälsa på arbetsplatsen. I skyldigheten ligger bland annat att överlägga med arbetstagarna och ge dem eller deras representanter möjlighet att lägga fram förslag.

Arbetstagare eller arbetstagarrepresentanter med särskilt ansvar för skyddsfrågor ska ges rätt till något som i direktivet kallas avvägd medverkan i enlighet med nationell lagstiftning och praxis eller rådfrågas i förväg när det gäller vissa åtgärder som arbetsgivaren vidtar eller planerar att vidta. Skyldigheten ska aktualiseras bland annat inför varje åtgärd som på ett väsentligt sätt kan påverka arbetsmiljön samt inför vissa beslut och andra åtgärder som arbetsgivaren ska fatta och vidta inom ramen för sina skyldigheter enligt direktivet i övrigt.

Arbetstagarrepresentanter med särskilt ansvar för skyddsfrågor ska också ha rätt att anmoda arbetsgivaren att vidta lämpliga åtgärder och lägga fram förslag i syfte att minska riskerna för arbetstagarna eller att undanröja källan till faran.

Arbetstagare och deras representanter ska inte få missgynnas på grund av sin verksamhet enligt artikeln. Arbetstagarrepresentanter med särskilt skyddsansvar ska ges rätt till ledighet med bibehållen lön och ges tillräckliga resurser för att kunna utöva de rättigheter och fullgöra de uppgifter de har enligt direktivet.

I överensstämmelse med nationell rätt och praxis ska arbetstagare och deras representanter ha rätt att – om de anser att arbetsgivaren inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att trygga arbetsmiljön – vända sig till den arbetsmiljöansvariga myndigheten med klagomål.

Utbildning i arbetsmiljöfrågor (artikel 12)

Enligt ramdirektivets artikel 12 ska arbetsgivaren säkerställa att varje arbetstagare får tillräcklig utbildning i arbetsmiljöfrågor med direkt anknytning till arbetsplatsen eller arbetsuppgifterna. Utbildningen ska särskilt tillhandahållas i form av information och instruktioner och ska ges i samband med anställning, förflyttning eller byte av arbete, införande av ny eller ändrad arbetsutrustning samt vid in-

förande av ny teknik. Utbildningen ska anpassas till ändrade risk-situationer och ska vid behov upprepas regelbundet.

Utbildningen ska förläggas till arbetstid och får inte innebära några kostnader för arbetstagarna eller arbetstagarrepresentanterna.

Enligt artikeln ska arbetsgivaren också säkerställa att arbetstagare hos utomstående företag eller verksamheter som utför uppdrag för arbetsgivarens räkning får tillräckliga instruktioner om arbetsmiljö-risker i fråga om det arbete de utför.

3.7.2 Översiktligt om relevanta bestämmelser i det andra särdirektivet

Övergripande om direktivet

Det andra särdirektivet⁷ antogs den 16 september 2009. Direktivet innehåller i förhållande till ramdirektivet betydligt mer specifika krav på arbetsgivaren i fråga om den arbetsutrustning som används på arbetsplatsen, bland annat när det gäller utrustningens standard samt om underhåll, kontroll och reparation av den. Direktivet innehåller också krav när det gäller information, instruktioner och utbildning kopplade till arbetstagarnas användande av arbetsutrustning.

Enligt bilaga IV till förordning (EU) 2021/2115 är det artiklarna 3–9 i direktivet som ska beaktas när det ska fastställas vilka svenska regler som utgör sociala grundvillkor i EU-förordningarnas mening. Som när det gäller ramdirektivet om arbetsmiljö syftar den följande redogörelsen för dessa artiklar inte till fullständighet, utan till att bilda en övergripande bakgrund och utgångspunkt för bedömningen av vilka svenska bestämmelser som ska ses som sociala grundvillkor enligt EU-förordningarna.

Allmänna skyldigheter (artikel 3)

Enligt det andra särdirektivets artikel 3 ska arbetsgivaren vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att den arbetsutrustning som ställs till arbetstagarnas förfogande i företaget eller

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/104/EG av den 16 september 2009 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet (andra särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

verksamheten är lämplig för det arbete som ska utföras eller har anpassats till arbetet på lämpligt sätt. Utrustningen ska kunna användas av arbetstagarna utan att deras säkerhet och hälsa äventyras.

Vid valet av arbetsutrustning ska arbetsgivaren ta hänsyn till arbetets särskilda betingelser och de risker eller ytterligare riskmoment som kan tillkomma på grund av användningen av utrustningen. Är det inte möjligt att helt säkerställa arbetstagarnas säkerhet och hälsa vid användning av arbetsutrustning ska arbetsgivaren vidta lämpliga åtgärder för att nedbringa riskerna till ett minimum.

Krav på arbetsutrustning (artikel 4)

Direktivets artikel 4 innehåller närmare krav på arbetsutrustningen som sådan. Arbetsutrustningen ska – med liten förenkling – uppfylla föreskrifterna i varje EU-direktiv som är relevant för verksamheten och de minimikrav som anges i bilaga I till det andra särdirektivet. I den bilagan finns ett relativt stort antal detaljerade och tekniska regler om hur arbetsutrustning – som en miniminivå – ska vara beskaffad och utrustad för att undvika risker för hälsa och säkerhet för den som använder utrustningen. Enligt artikeln ska arbetsgivaren vara skyldig att se till att utrustningen underhålls så att den uppfyller kraven i bilaga I så länge den används.

Medlemsstaterna ska efter samråd med arbetsmarknadens parter och med beaktande av nationell lagstiftning eller praxis fastställa villkor som möjliggör en skyddsnivå som motsvarar målen i direktivets bilaga II. I den bilagan finns ett likaledes stort antal detaljerade bestämmelser om hur arbetsutrustning i olika typer av verksamheter ska monteras, installeras, placeras och användas för att förhindra risk för olycksfall och skador.

Kontroll av arbetsutrustning (artikel 5)

Enligt artikel 5 i det andra särdirektivet ska arbetsgivaren – om säkerheten beror på hur installationen av en arbetsutrustning är gjord – se till att utrustningen kontrolleras av personer med viss behörighet innan den tas i bruk. Detsamma ska gälla när sådan utrustning har flyttats och monterats på en annan plats eller har fått en ny placering.

Arbetsgivaren ska vidare se till att arbetsutrustning som utsätts för sådan negativ påverkan som innebär att risken för farliga situationer kan öka blir föremål för regelbundna kontroller och, i förekommande fall, regelbundna prov av behöriga personer.

När något ovanligt har inträffat som skulle kunna ha påverkat utrustningens säkerhet negativt ska arbetsgivaren se till att extra kontroller utförs av personer som är behöriga enligt nationell lagstiftning eller praxis.

Resultaten av kontrollerna ska nedtecknas och ställas till den behöriga myndighetens förfogande. Uppgifterna ska bevaras så länge som det kan anses vara lämpligt. Medlemsstaterna ska fastställa närmare regler för kontrollerna.

Arbetsutrustning med speciella risker (artikel 6)

Enligt artikel 6 ska arbetsgivaren – när användningen av arbetsutrustning kan medföra en speciell risk för arbetstagarnas säkerhet och hälsa – vidta de åtgärder som behövs så att endast de personer som har till uppgift att sköta arbetsutrustningen får använda den.

Personer som anlitas för reparation, ändring, service eller underhåll av utrustningen ska vara särskilt utsedda för detta.

Ergonomi och hälsa i arbetet (artikel 7)

Enligt det andra särdirektivets artikel 7 ska – när minimikraven för hälsa och säkerhet tillämpas – arbetsgivaren till fullo beakta arbetsplatsens utformning och arbetstagarnas arbetsställning när arbetsutrustningen används, liksom ergonomiska principer.

Information till arbetstagarna (artikel 8)

Enligt artikel 8 ska arbetsgivaren – utan hinder av artikel 10 i ramdirektivet om arbetsmiljö – vidta nödvändiga åtgärder för att ställa tillräcklig information och, när det behövs, skriftliga instruktioner för arbetsutrustningen till arbetstagarnas förfogande. Informationen och instruktionerna ska vara begripliga för dem som berörs och minst innehålla tillräckliga upplysningar om hälsa och säkerhet i

fråga om användningen av arbetsutrustningen, sådana onormala situationer som kan förutses och i tillämpliga fall de erfarenheter som har gjorts vid användning av arbetsutrustningen.

Arbetstagarna ska – även om de själva inte direkt använder utrustningen – göras uppmärksamma på den arbetsutrustning som finns i deras omedelbara närhet på arbetsplatsen och på de risker de utsätts för. Arbetstagarna ska också göras uppmärksamma på eventuella förändringar som de berörs av om de påverkar den arbetsutrustning som finns i deras omedelbara närhet på arbetsplatsen.

Utbildning av arbetstagarna (artikel 9)

Enligt andra särdirektivets artikel 9 ska arbetsgivaren – utöver vad som sägs i artikel 12 i ramdirektivet om arbetsmiljö – vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de som ska använda en arbetsutrustning får tillräcklig utbildning. Utbildningen ska inbegripa alla de risker som kan vara förknippade med användningen av arbetsutrustningen.

Personer som kan komma att anmodas att svara för reparation, ändring, service och underhåll av viss arbetsutrustning ska få den särskilda utbildning som behövs.

3.7.3 Svenska bestämmelser som genomför direktiven

Översiktligt om den svenska arbetsmiljörégleringen

I svensk lagstiftning finns bestämmelser om säkerhet och hälsa på arbetsplatsen huvudsakligen i arbetsmiljölagen (1977:1160). Arbetsmiljölagen syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt till att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.⁸

Lagen gäller enligt 1 kap. 2 § i varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. Även andra än arbetstagarens arbetsgivare kan i vissa fall vara skyddsansvarig enligt lagen. Enligt 3 kap. 5 § ska lagen exempelvis i tillämpliga delar gälla även när arbetsgivaren själv utför arbete samt – i vissa avseenden – när den som bedriver verksamheten är egenföretagare. Att den som har rådighet över en arbetsplats utan att vara en arbetstagares arbets-

⁸ 1 kap. 1 §.

givare och den som hyr in arbetstagare också har ansvar för arbetsmiljön på en arbetsplats kommer att framgå i det följande.

Även om det inte är direkt relevant för de frågor som behandlas i denna promemoria kan nämnas att även tillverkare, importörer och säljare av exempelvis skyddsutrustning och arbetsredskap har skyldigheter enligt arbetsmiljölagen, se 3 kap. 8 §. Också arbetstagare har skyldigheter enligt lagen, exempelvis när det gäller att medverka i arbetsmiljöarbetet och att underrätta arbetsgivaren eller skyddsombud i situationer där arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv och hälsa, se 3 kap. 4 §. Inte heller i dessa delar är regleringen relevant i förhållande till ett svenskt sanktionssystem vid stödmottagares överträdelse av sociala grundvillkor.

Arbetsmiljölagstiftningen är – med ett undantag som kommer att beröras närmare i det följande – offentligrättslig. De skyldigheter som följer av lagen gäller i förhållande till det allmänna men inte i förhållandet mellan enskilda, exempelvis arbetsgivare och arbetstagare. Det är Arbetsmiljöverket som enligt 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen utövar tillsyn över att regleringen följs. Myndigheten har olika offentligrättsligt sanktionerade verktyg för att se till att arbetsgivare eller på annan grund skyddsansvariga följer lagen och de föreskrifter som myndigheten har meddelat med stöd av arbetsmiljöverklagen, se närmare avsnitt 3.9.2. Det kan också vara straffbart att inte följa regleringen eller förelägganden och förbud som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av regleringen.

Arbetsmiljöverket får enligt 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) meddela föreskrifter med stöd av arbetsmiljölagen, se framför allt lagens kapitel 4. Sådana föreskrifter finns på ett stort antal områden och de innehåller ofta relativt omfattande och detaljerade regler som kompletterar arbetsmiljölagstiftningen.

I september 2023 beslutade Arbetsmiljöverket – inom ramen för myndighetens arbete med att förnya regelstrukturen – om nya föreskrifter och allmänna råd som ska börja tillämpas första gången den 1 januari 2025, det vill säga samma datum då Sverige senast ska börja tillämpa ett system med sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor enligt EU-förordningarna.⁹

⁹ Föreskrifterna och de allmänna råden kan för närvarande laddas ned här: <https://www.av.se/beslutade-foreskrifter/>.

Några utgångspunkter

Enligt artikel 5 i ramdirektivet ska medlemsstaterna se till att arbetsgivare svarar för att arbetstagarnas säkerhet och hälsa tryggas i alla avseenden som är förbundna med arbetet. Enligt det andra särdirektivets artikel 3 ska arbetsgivaren vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att den arbetsutrustning som ställs till arbetstagarnas förfogande i företaget eller verksamheten är lämplig för det arbete som ska utföras eller har anpassats till det på lämpligt sätt. Utrustningen ska – sägs det vidare – kunna användas av arbetstagarna utan att deras säkerhet och hälsa äventyras.

De grundläggande kraven på medlemsstaterna enligt de båda direktiven är allmänt hållna. Det bör innebära att också nationell reglering som mer generell ger arbetsgivaren skyldigheter i fråga om arbetsmiljön och krav kring arbetsutrustning som utgångspunkt bör kunna kopplas till något eller båda direktiven.

På ett mer generellt plan bör alltså regler i arbetsmiljölagen och annan arbetsmiljörättslig reglering som ställer allmänna krav på arbetsmiljöns beskaffenhet och som ger arbetsgivare och andra skyddsansvariga allmänna skyldigheter som utgångspunkt ses som sociala grundvillkor i Sverige.

Motsatsvis bör skyldigheter som mer specifikt handlar om skyddet för vissa kategorier arbetstagare, som för minderåriga enligt 5 kap. arbetsmiljölagen, eller som särskilt gäller exempelvis vid ensamarbete inte omfattas. Den typen av särskilda skyldigheter eller förbud följer inte specifikt av det svenska genomförandet av något av de två aktuella arbetsmiljödirektiven.

I regleringen av vanliga grundvillkor i 4 kap. i den svenska förordningen om den gemensamma jordbrukspolitiken hänvisas till att stödmottagaren – utöver de normer som särskilt anges i kapitlet – uppfyller de verksamhetskrav enligt unionsrätten som anges i artikel 12 och i bilaga III i förordning (EU) 2021/2115. I den delen anges alltså i den svenska förordningen inte närmare vad stödmottagaren måste göra för att följa de aktuella verksamhetskrav som kan härledas till EU-rätten. Vilka verksamhetskrav det för svensk del närmare handlar om beskrivs i stället genom information som publiceras bland annat på Jordbruksverkets hemsida.

I fråga om de sociala grundvillkor som kan härledas till något av de relevanta EU-direktiven bör dock, som har konstaterats i avsnitt

3.6, i författning hänvisas till vilka bestämmelser i Sverige som stödmottagare ska följa för att inte riskera att få minskat stöd.

Det bedöms dock inte vara möjligt att på arbetsmiljöområdet i författning i detalj peka ut de regler och eventuellt vilka delar av de allmänt hållna bestämmelserna i arbetsmiljölagstiftningen som kan anses ha en direkt koppling till ramdirektivet eller det andra särdirektivet. Tillkommer gör att arbetsmiljölagstiftningen i hög utsträckning kompletteras och konkretiseras genom Arbetsmiljöverkets föreskrifter, i vilka det finns ett mycket stort antal bestämmelser som har en mer eller mindre direkt koppling till det svenska genomförandet av särskilt det andra särdirektivet.

Mot den bakgrunden får det anses vara ändamålsenligt att i författningstexten ange på vilka områden inom arbetsmiljörätten det ställs krav som är relevanta i ett system med sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. Det får sedan bli fråga om att inför beslut i det enskilda stödfallet bedöma om en eventuell överträdelse av en viss arbetsmiljörättslig bestämmelse hör till ett relevant villkorsområde eller inte.

Krav i fråga om arbetsmiljöns beskaffenhet, förebyggande arbetsmiljöarbete med mera

Flera av de relevanta artiklarna i ramdirektivet om arbetsmiljö handlar om att arbetsgivaren rent allmänt ska vidta tillräckliga åtgärder för att garantera arbetstagarnas säkerhet och hälsa, bland annat genom att besluta om användning av skyddsutrustning, göra riskbedömningar och arbeta med förebyggande arbete mot ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön.

Det finns i arbetsmiljölagens andra och tredje kapitel flera bestämmelser som får anses ha koppling till ramdirektivet i dessa delar. Andra kapitlet arbetsmiljölagen innehåller allmänna krav i fråga om arbetsmiljöns beskaffenhet. Enligt 2 kap. 1 § första stycket ska arbetsmiljön vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur samt till den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. I styckena därefter finns krav kring bland annat anpassning av arbetet utifrån arbetstagarens förutsättningar och arbetstagarens möjlighet att medverka till utformningen av sin egen arbetssituation.

Enligt uppgift från Arbetsmiljöverket förekommer det att 2 kap. 1 § åberopas som stöd för ingripanden mot arbetsgivare, exempelvis i form av ett föreläggande om att något i arbetsmiljön ska åtgärdas.

Det finns andra bestämmelser i 2 kap. arbetsmiljölagen som får anses helt eller delvis ha en koppling till att Sverige uppfyller ramdirektivets krav i de delar direktivet innehåller mer generella regler kring hur arbetsmiljön ska vara beskaffad. Exempelvis ska enligt 2 kap. 2 § arbete planläggas och anordnas så att det kan utföras i en sund och säker miljö. Ytterligare ett exempel är 2 kap. 7 § arbetsmiljölagen, som anger att personlig skyddsutrustning ska användas såvida inte betryggande skydd mot ohälsa och olycksfall kan uppnås på annat sätt.

3 kap. arbetsmiljölagen innehåller bestämmelser med allmänna skyldigheter i arbetsmiljöhänseende som direkt riktas mot arbetsgivare och som får anses ha en koppling till att Sverige uppfyller ramdirektivets krav. I 3 kap. 2 § finns regler om förebyggande arbetsmiljöarbete. Arbetsgivaren ska enligt paragrafen vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall.

Enligt 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. I det systematiska arbetsmiljöarbetet ligger att utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta åtgärder som detta föranleder. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ska tidsplaneras. Paragrafen innehåller också krav på dokumentation av arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet samt på upprättande av handlingsplaner.

Enligt 3 kap. 3 § andra stycket ska arbetsgivaren genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Vid arbetets planläggning och anordnande ska arbetsgivaren beakta att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd – i den lydelse de kommer att ha från och med den 1 januari 2025 – finns också ett antal bestämmelser som kan anses vara en del i att svensk rätt uppfyller ramdirektivets krav. När det gäller mer allmänna skyldigheter kring arbetsmiljön som ligger på arbetsgivaren kan särskilt pekas på 11 och 13 §§ i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna

råd (AFS 2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar samt 2 och 3 kap. i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar.

Närmare bestämmelser om val och användning av skyddsutrustning finns i 15 kap. i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:11) om arbetsutrustning och personlig skyddsutrustning – säker användning.

För att på ett ändamålsenligt sätt i författningstexten fånga in de mer allmänna skyldigheter i arbetsmiljöhänseende som har koppling till ramdirektivet bör som socialt grundvillkor uttryckas att stödmottagaren ska följa bestämmelserna i 2 och 3 kap. arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter i fråga om krav på en tillfredsställande arbetsmiljö och på åtgärder till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, inbegripet att göra riskbedömningar, tillhandahålla skyddsutrustning och anpassa arbetsplatsen samt att genom bland annat systematiskt arbetsmiljöarbete förebygga risker i arbetet.

Krav i fråga om registrering och rapportering av arbetsolycksfall

Enligt ramdirektivet ska arbetsgivaren föra ett register över arbetsolycksfall som resulterat i att arbetstagaren varit arbetsoförmögen i mer än tre dagar och i enlighet med nationell lagstiftning upprätta rapporter över arbetsolycksfall som drabbat arbetstagarna.

Enligt 3 kap. 3 a § arbetsmiljölagen – läst tillsammans med 2 § arbetsmiljöförordningen – ska en arbetsgivare utan dröjsmål underrätta Arbetsmiljöverket om dödsfall eller svårare personskada som har inträffat i samband med arbetets utförande. En arbetsgivare ska också utan dröjsmål underrätta myndigheten om skador i samband med arbetet som har drabbat flera arbetstagare samtidigt och om tillbud som har inneburit allvarlig fara för liv och hälsa.

Dessa bestämmelser får anses ha den koppling till genomförandet av ramdirektivet som innebär att de bör ses som sociala grundvillkor i ett svenskt sanktionssystem enligt EU-förordningarna. I författningstexten bör det sociala grundvillkoret i denna del uttryckas som ett krav på stödmottagaren att följa reglerna i 3 kap. arbetsmiljölagen

och i arbetsmiljöförordningen om registrering och rapportering av arbetsolycksfall.

Krav i fråga om första hjälpen, brandskydd och utrymning

Ramdirektivet innehåller bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter att vidta åtgärder för första hjälpen, brandskydd och utrymning.

Utöver den allmänna skyldigheten att svara för en tillfredsställande arbetsmiljö finns i arbetsmiljölagens 2 kap. 8 § en bestämmelse om att det i den utsträckning som föranleds av arbetets art och arbetstagarnas behov ska finnas anordningar för bland annat första hjälp vid olycksfall eller sjukdom. I övrigt finns bestämmelser om första hjälpen huvudsakligen i 4 kap. i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om organisering av arbetsmiljö, AFS 2023:2. Regler om utrymning och brandskydd finns även i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:12) om utformning av arbetsplatser.

Som ett socialt grundvillkor i denna del bör i författningstexten hänvisas till att stödmottagaren ska följa de krav som följer av 2 och 3 kap. arbetsmiljölagen samt av Arbetsmiljöverkets föreskrifter i fråga om första hjälpen, brandskydd och utrymning.

Krav i fråga om information och utbildning med mera

Flera artiklar i ramdirektivet innehåller krav i fråga om lämnande av information i olika avseenden samt om att arbetstagarna ska ges utbildning i arbetsmiljöfrågor.

Enligt 3 kap. 3 § första stycket arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet bedrivs och om de risker som kan vara förbundna med arbetet. Arbetsgivaren ska förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han eller hon har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet. Arbetsgivaren ska se till att endast arbetstagare som har fått tillräckliga instruktioner får tillträde till områden där det finns en påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall.

Också i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd finns bestämmelser om att arbetstagarna ska ges information och utbildas

i syfte att undvika olyckor och ohälsa på arbetsplatsen. Ett exempel på detta är 2 kap. 4 § i AFS 2023:2 om planering och organisering av arbetsmiljöarbete.

Som socialt grundvillkor som kan härledas till ramdirektivet på detta område bör hänvisas till att stödmottagaren ska följa reglerna i 3 kap. arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter i fråga om information till arbetstagarna om arbetsmiljörisker, skyddsåtgärder och förebyggande åtgärder samt i fråga om utbildning i arbetsmiljöfrågor.

Krav i fråga om anlitande av företagshälsovård

Av ramdirektivet framgår att arbetsgivaren ska ge en eller flera arbetstagare i uppgift att verka för skydd mot och förebyggande av risker i arbetet och att arbetsgivaren under vissa förutsättningar ska anlita sakkunnig hjälp utifrån.

Enligt 3 kap. 2 c § arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå. Med företagshälsovård avses enligt paragrafens andra stycke en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Företagshälsovården ska särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete finns kompletterande bestämmelser om företagshälsovård, se 15 §. Där framgår att företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp som anlitas ska vara av tillräcklig omfattning, ha tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för detta arbete.

Skyldigheten i fråga om anlitande av företagshälsovård enligt arbetsmiljölagen får anses i grunden ha den koppling till ramdirektivet som krävs för att den bör betraktas som ett socialt grundvillkor. Det sociala grundvillkoret i denna del bör uttryckas som krav på att stödmottagaren fullgör sina skyldigheter enligt 3 kap. arbetsmiljölagen och enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter i fråga om anlitande av företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp.

Krav i fråga om arbetsutrustningens beskaffenhet och användning med mera

I artiklarna 3–6 i det andra särdirektivet finns bestämmelser som handlar om hur den arbetsutrustning som används i verksamheten ska vara beskaffad och användas samt hur den ska kontrolleras, underhållas och repareras. Utgångspunkten är att arbetsutrustningen ska vara lämplig för det arbete som ska utföras och att den ska uppfylla de krav som gäller enligt EU-rätten, bland annat sådana krav som anges bilagorna till det andra särdirektivet.

Enligt artikel 7 i särdirektivet ska arbetsgivaren till fullo beakta arbetsplatsens utformning och arbetstagarnas arbetsställning när arbetsutrustningen används, liksom ergonomiska principer.

Att den arbetsutrustning som används är säker och används på ett säkert och ergonomiskt lämpligt sätt får anses ingå som en del i arbetsgivarens allmänna skyldighet att se till att arbetsmiljön är tillfredställande och vid behov vidta nödvändiga åtgärder. I 3 kap. 2 § tredje stycket arbetsmiljölagen anges särskilt att bland annat maskiner, redskap och andra tekniska anordningar ska underhållas väl.

Mer specifika bestämmelser kring arbetsutrustning finns i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd, från och med den 1 januari 2025 i AFS 2023:11 om arbetsutrustning och personlig skyddsutrustning. I föreskrifternas andra kapitel finns allmänna bestämmelser om krav på arbetsutrustning och hur den används. Exempelvis ska enligt kapitlets 4 § undersökning och riskbedömning göras för att bedöma om den arbetsutrustning som väljs och används är lämplig för det arbete som ska utföras och kan användas med betryggande säkerhet. Enligt kapitlets 7 § ska arbetsgivaren se till att arbetsutrustningen förvaras, installeras, placeras och används så att betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall finns.

Arbetsgivaren ska enligt kapitlets 11 § se till att arbetsutrustning används med lämpliga arbetsställningar och arbetsrörelser och även i övrigt på ett ergonomiskt lämpligt sätt.

I efterföljande kapitel finns regler som specifikt rör användningen av olika typer av arbetsutrustning, exempelvis truckar och traktorer (4 respektive 6 kap.) samt ställningar och lyftanordningar (8 respektive 11 kap.) Föreskrifterna innehåller också bestämmelser om besiktning och kontroll av viss arbetsutrustning. Flera av

bestämmelserna i föreskrifterna är sanktionerade genom att det ska tas ut en sanktionsavgift vid överträdelse.

Till föreskrifterna finns 14 bilagor med detaljerade krav kopplade till arbetsutrustning. I bilagorna finns ett stort antal tekniska krav för användning av arbetsutrustning, där vissa krav – exempelvis i fråga om att arbetsutrustning ska ha betryggande hållfasthet och stabilitet – gäller allmänt medan andra bestämmelser gäller specifikt för olika typer av arbetsutrustning. Bilagorna innehåller också såväl allmänna som specifika krav i fråga om bland annat montering, installation, demontering, service, underhåll, rengöring och besiktning av arbetsutrustning.

Det sociala grundvillkoret för att ta emot fullt jordbruksstöd enligt EU-förordningarna bör vara att stödmottagaren efterlever de svenska regler som gäller beträffande arbetsutrustning som följer av arbetsmiljölagen och de föreskrifter som gäller på området. Regleringen får till stora delar anses vara en del i att svensk rätt uppfyller de krav som det andra särdirektivet ställer på medlemsstaterna i fråga om arbetsutrustning i arbetsmiljöhänseende.

Det sociala grundvillkoret i denna del bör i författningstexten beskrivas som krav med anknytning till arbetsutrustningens beskaffenhet och lämplighet för det arbete som ska utföras samt i fråga om montering, användning, kontroll, besiktning, underhåll och reparation av utrustningen.

Krav i fråga om utbildning och information kopplade till användning av arbetsutrustning

Som har beskrivits översiktligt i avsnitt 3.7.2 gäller enligt artiklarna 8 och 9 i det andra särdirektivet vissa särskilda krav i fråga om information och utbildning kring hur arbetsutrustning ska användas. Arbetsgivaren ska vidta nödvändiga åtgärder för att ställa tillräcklig information och, när det behövs, skriftliga instruktioner för arbetsutrustningen till arbetstagarnas förfogande. Arbetsgivaren ska också vidta de åtgärder som är nödvändiga för att den som ska använda en arbetsutrustning får tillräcklig utbildning.

Som har beskrivits tidigare har arbetsgivare enligt 3 kap. 3 § arbetsmiljölagen en skyldighet att informera arbetstagare om arbetsmiljörisker, skyddsåtgärder och förebyggande åtgärder samt förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs. I dessa

skyldigheter kan också ligga att bland annat utbilda arbetstagare i hur viss arbetsutrustning ska användas om det är nödvändigt utifrån att skydda arbetstagarens säkerhet och hälsa.

När det gäller just frågor om instruktioner och utbildning kopplade till användandet av arbetsutrustning finns dock ett antal särskilda bestämmelser i arbetsmiljöverkets föreskrifter som uppfyller de särskilda krav som följer av det andra särdirektivet. Enligt 2 kap. 12 § i AFS 2023:11 om arbetsutrustning och personlig skyddsutrustning ska arbetsgivaren se till att alla arbetstagare får nödvändiga instruktioner bland annat om hur arbetsutrustningen ska användas. De instruktioner som följer med arbetsutrustningen vid leveransen ska hållas tillgängliga och vid behov kompletteras med skriftliga eller muntliga instruktioner. Information och instruktioner ska vara begripliga.

Också beträffande flera specifika typer av arbetsutrustning finns i föreskrifterna särskilda krav kring kunskaper, utbildning och instruktioner.

Mot den bakgrunden bör det som ett socialt grundvillkor särskilt pekas på att stödmottagaren ska följa de skyldigheter som följer av 3 kap. arbetsmiljölagen och av Arbetsmiljöverkets föreskrifter i fråga om krav på utbildning, information och instruktioner vid användning av arbetsutrustning.

Krav kring samverkan med arbetstagarna

I framför allt ramdirektivet finns bestämmelser om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i arbetsmiljöarbetet, se avsnitt 3.7.2. Regler om samverkan och arbetstagarinflytande som i svensk rätt bedöms kunna kopplas direkt till genomförandet av ramdirektivet finns främst i 6 kap. arbetsmiljölagen. Enligt 6 kap. 1 § arbetsmiljölagen ska arbetsgivare och arbetstagare bedriva en på lämpligt sätt organiserad arbetsmiljöverksamhet. I kapitlet i övrigt finns bland annat regler om utseende av skyddsombud bland arbetstagarna och om vilka uppgifter skyddsombud har i arbetsmiljöarbetet.

Översiktligt kan nämnas att skyddsombud enligt 6 kap. 4 § ska verka för en tillfredsställande arbetsmiljö och i det syftet vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall samt över att arbetsgivaren fullgör

sina skyldigheter när det gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet. Skyddsombud har rätt till sådan ledighet med bibehållna anställningsförmåner som behövs för uppdraget och har rätt att ta del av de handlingar och erhålla de upplysningar i övrigt som behövs för sin verksamhet, se 6 kap. 5 respektive 6 § arbetsmiljölagen.

Skyddsombud har enligt lagen rätt att under vissa förutsättningar vidta åtgärder, som att bestämma att arbetet ska avbrytas i avvaktan på ställningstagande av Arbetsmiljöverket, se 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen.

6 kap. arbetsmiljölagen avviker något från den övriga regleringen i lagen eftersom innehållet i kapitlet anses vara sådant som arbetsmarknadens parter gemensamt ansvarar för och vårdar. I kapitlet regleras till stora delar vilka uppgifter ett skyddsombud har samt i vilka situationer och under vilka förutsättningar skyddsombudet får och ska agera.

I 6 kap. finns den enda civilrättsligt sanktionerade bestämmelsen i arbetsmiljölagen. Enligt 6 kap. 10 § får ett skyddsombud inte hindras att fullgöra sina uppgifter. Arbetsgivare som råder över arbetsstället är i regel också skyldig att låta skyddsombudet få tillträde dit i den omfattning som ombudet behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Skyddsombud får inte med anledning av uppdraget ges försämrade arbetsförhållanden eller anställningsvillkor och ska när uppdraget upphör vara tillförsäkrad arbetsförhållanden och anställningsvillkor som överensstämmer med eller är likvärdiga dem som skulle ha rätt om skyddsombudet inte hade haft uppdraget.

Bryter arbetsgivaren mot 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen har skyddsombudet rätt till skadestånd, se 6 kap. 11 § arbetsmiljölagen. Ytterst kan skadestandsfrågan bli föremål för prövning av domstol.

Det särskilda sanktionssystemet innebär enligt förarbetena att 6 kap. arbetsmiljölagen – utan att det tydligt framgår av lagen i övrigt – är undantagen Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar.¹⁰ Det bör innebära att det inte kan uppstå situationer där en överträdelse av någon bestämmelse utöver 6 kap. 10 § fastställs på det sätt som krävs för att en sanktion enligt EU-förordningarna ska aktualiseras, se avsnitt 3.9. Däremot kan frågan om vad som utgör hindrande av skydds-

¹⁰ Prop. 1976/77:149 s. 422. Se även SOU 2006:44 - Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. s. 73–74.

ombud i det enskilda fallet bedömas utifrån bestämmelser i 6 kap. arbetsmiljölagen i övrigt.¹¹

Av 3 kap. 1 a arbetsmiljölagen framgår att arbetsgivare och arbetstagar ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. I Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd finns en bestämmelse om arbetstagarmedverkan i det systematiska arbetsmiljöarbetet, se 6 § i AFS 2023:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete som börjar tillämpas den 1 januari 2025. Dessa bestämmelser kan – till skillnad från reglerna i 6 kap. arbetsmiljölagen – vara föremål för Arbetsmiljöverkets tillsyn och bör alltså också kunna ligga till grund för ett relevant beslut om överträdelse.

Sammantaget görs bedömningen att sociala grundvillkor i Sverige med koppling till de aktuella EU-direktivens reglering om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagar bör vara dels förbudet mot att behandla skyddsombud på visst sätt enligt 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen, dels krav enligt 3 kap. arbetsmiljölagen och i Arbetsmiljöverkets föreskrifter i fråga om samråd och medverkan med arbetstagar i arbetsmiljöarbetet.

Arbetsmiljölagens rådighets- och samordningsansvar

Enligt 3 kap. 7 d § arbetsmiljölagen ska den som råder över ett fast driftställe som är gemensamt arbetsställe för flera verksamheter vara ansvarig för samordningen av arbetsmiljöfrågor. Det kan exempelvis handla om en galleria med flera butiker, men en tillämpning av bestämmelsen bör även kunna aktualiseras på arbetsplatser där flera aktörer utför jordbruksverksamhet på ett driftställe eller där det utöver jordbruksverksamhet även bedrivs någon annan form av verksamhet.

Samordningsansvaret gäller utöver det ansvar som respektive arbetsgivare har för sina egna arbetstagar. Enligt 3 kap. 7 e § ska den som har samordningsansvaret se till att

1. arbetet med att förebygga risker för ohälsa och olycksfall samordnas på det gemensamma arbetsstället,

¹¹ Se exempelvis AD 2020 nr 47.

2. arbete tidsplaneras på det sätt som behövs för att förebygga risker för ohälsa och olycksfall till följd av att olika verksamheter pågår på arbetsstället,
3. allmänna skyddsanordningar inrättas och underhålls och allmänna skyddsregler för arbetsstället utfärdas,
4. ansvaret för de speciella skyddsanordningar som kan behövas för ett visst eller vissa arbeten klargörs, och
5. personalutrymmen och sanitära anordningar inrättas på arbetsstället i behövlig omfattning.

Också 3 kap. 7 g § arbetsmiljölagen rör arbetsmiljöansvaret i fall där flera aktörer bedriver verksamhet på ett gemensamt driftställe. Enligt bestämmelsen ska arbetsgivarna samråda och gemensamt verka för att åstadkomma tillfredsställande skyddsförhållanden. Var och en av dem ska se till att den egna verksamheten och anordningarna på det gemensamma arbetsstället inte medför att någon som arbetar där utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall.

När flera företag samtidigt bedriver verksamhet på ett arbetsställe ska arbetsgivarna enligt artikel 6.4 i ramdirektivet på visst sätt samverka och samordna åtgärder i skyddshänseende och arbetet med förebyggande av risker i arbetet samt underrätta varandra och sina arbetstagare om riskerna. I ramdirektivet finns också bestämmelser som innebär att en arbetsgivare ska ansvara för att sådan information och sådana instruktioner som de egna arbetstagarna ska ges enligt direktivet också kommer arbetstagare hos utomstående företag som utför arbete i verksamheten till del, se artiklarna 10.2 och 12.2.

Vid en samlad bedömning får reglerna i 3 kap. 7 d, 7 e och 7 g §§ anses genomföra ramdirektivets regler om samverkan mellan arbetsgivare i arbetsmiljöarbetet och om samordning av arbetsmiljöansvaret när fler än en arbetsgivare bedriver verksamhet på en gemensam arbetsplats. Paragraferna bör därför betraktas som sociala grundvillkor i Sverige. I fall där en stödmottagare i egenskap av ansvarig enligt bestämmelserna konstateras inte leva upp till ansvaret bör alltså en minskning av jordbruksstödet aktualiseras enligt sanktionssystemet.

I författningstexten bör det sociala grundvillkoret i denna del beskrivas som krav enligt 3 kap. arbetsmiljölagen i fråga om att i egenskap av den som råder över ett arbetsställe samordna arbets-

miljöarbetet samt i fråga om att på ett gemensamt arbetsställe med andra arbetsgivare samråda och gemensamt verka för att åstadkomma tillfredsställande skyddsförhållanden.

Regler om rådighetsansvar och ansvar för inhyrda arbetstagare enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen.

Arbetsmiljoregleringen bygger på att arbetsgivaren har ansvar för arbetsmiljön i förhållande till sina egna arbetstagare. Det rådighets- och samordningsansvar som har diskuterats i föregående avsnitt innebär ett avsteg från detta, genom att en arbetsgivare kan ha ett visst ansvar även i förhållande till arbetstagare hos andra arbetsgivare som bedriver verksamhet på samma arbetsplats.

Enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen gäller i vissa fall ett ansvar för andra än de egna arbetstagarna som går utöver att samordna och samverka kring arbetsmiljön på ett arbetsställe. Den som råder över ett arbetsställe ska enligt bestämmelsens första stycke se till att det finns sådana fasta anordningar som krävs för att undvika risk för ohälsa eller olycksfall även för andra än eventuella egna arbetstagare. Den som anlitar inhyrd arbetskraft för arbete i verksamheten ska enligt bestämmelsens andra stycke vidta de skyddsåtgärder som behövs för arbetet.

Rådighetsansvaret och ansvaret för inhyrd personal enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen innebär delvis ett ansvar som motsvarar det som gäller eventuella egna arbetstagare i verksamheten. Samordningsansvaret enligt 3 kap. 7 d § och ansvaret enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen kan alltså i praktiken vara delvis överlappande.

Rådighetsansvaret och ansvaret för inhyrda arbetstagare enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen synes inte ha någon uttrycklig motsvarighet i vare sig ramdirektivet eller det andra särdirektivet. Båda direktiven reglerar i första hand ansvaret för arbetsgivare i förhållande till de egna arbetstagarna, med ett visst samordningsansvar för arbetsgivare som tillsammans med andra bedriver verksamhet på en och samma arbetsplats.

Eftersom ansvaret enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen inte uttryckligen har någon direkt motsvarighet i något av de båda arbetsmiljödirektiven skulle det kunna hävdas att det skulle innebära en överimplementering av EU-förordningarnas regler om sociala

grundvillkor om bestämmelsen i Sverige skulle anges som ett sådant villkor.

Å andra sidan kan lämplighetsskäl tala för att också brister i arbetsmiljön som en stödmottagare i egenskap av exempelvis ett kundföretag till ett bemanningsföretag gör sig skyldig till omfattas av sanktionssystemet. Det bör för frågan om avdrag på stöd sakna betydelse huruvida en brist i arbetsmiljön drabbar en egen arbetstagare eller inhyrd personal. Det är svårt att motivera varför rätten till stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken ska bero på huruvida brister i arbetsmiljön påverkar stödmottagarens egna arbetstagare eller en sådan inhyrd arbetstagare som den svenska lagstiftaren har bedömt att en verksamhetsutövare också ska ha arbetsmiljöansvaret för.

Mot den bakgrunden läggs fram förslag om att stödmottagare som socialt grundvillkor ska uppfylla de skyldigheter som följer av 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen när det gäller krav kring fasta anordningar samt när det gäller att vidta de skyddsåtgärder som behövs för det arbete som utförs av inhyrd personal.

3.8 Sociala grundvillkor kopplade till arbetsvillkorsdirektivet

Förslag: Som sociala grundvillkor ska även avses

1. krav enligt anställningsskyddslagen eller enligt ett tillämpligt kollektivavtal när det gäller förutsättningarna för att med arbetstagaren träffa avtal om att inleda anställningen med provotid eller om att förlänga provotiden,
2. krav på att informera arbetstagaren i den omfattning och inom de tidsfrister som följer av 6 c och 6 e §§ anställningsskyddslagen, 4 och 5 §§ lagen om gymnasial lärlingsanställning eller av avvikande bestämmelser i ett tillämpligt kollektivavtal,
3. krav enligt villkoren i anställningsförhållandet om förutsättningarna för arbetsgivaren att ensidigt besluta om ändringar i fråga om förläggningen av arbetstagarens arbetstid,
4. krav på att under de förutsättningar och inom den tidsfrist som följer av 12 § arbetstidslagen eller avvikande bestäm-

melser i ett tillämpligt kollektivavtal lämna besked till arbets- tagaren om ändringar i fråga om den ordinarie arbetstidens och jourtidens förläggning,

5. krav enligt villkoren i anställningsförhållandet när det gäller arbetstagarens rätt till lön för avtalat arbete i fall där arbets- givaren ensidigt har ställt in arbetet och arbetstagaren har stått till förfogande för arbetet,
6. krav i fråga om att utbildning som arbetstagaren genomgår inom ramen för arbetsgivarens skyldigheter enligt 3 kap. 3 § arbetsmiljölagen eller enligt föreskrifter som Arbetsmiljö- verket har meddelat med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen ska utgöra arbetstid och inte får medföra några kostnader för arbetstagaren, samt
7. krav i fråga om att arbetstagaren inte får utsättas för miss- gynnande behandling i strid med arbetsmiljölagen eller föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen till följd av att arbetstagaren har tackat nej till arbete med hänvisning till att arbetsgivaren har beslutat om ändring i fråga om förläggningen av arbetstid i strid med villkoren i anställningsförhållandet.

3.8.1 Översiktligt om direktivet

Arbetsvillkorsdirektivet¹² antogs den 20 juni 2019. Direktivet inne- håller bestämmelser om arbetsgivares skyldighet att informera arbetstagare om villkoren för anställningen på vissa uppräknade villkorsområden. Informationsskyldighet enligt direktivet uppstår i samband med att en arbetstagare anställs eller när anställnings- villkoren ändras under en pågående anställning. Särskild information ska lämnas till arbetstagare som sänds utomlands för att arbeta.

Arbetsvillkorsdirektivet innehåller därutöver ett antal minimi- krav i fråga om vilka villkor som ska gälla i en anställning, som exempelvis hur lång en provanställning som längst får vara. Direk- tivet innehåller också bestämmelser som syftar till att stärka ställ- ningen för arbetstagare med något som i direktivet kallas oförutsäg-

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen.

bara arbetsmönster och för arbetstagare som allmänt kan sägas ha mer atypiska anställningsformer.

Som strax kommer att framgå är bara vissa artiklar i direktivet relevanta i förhållande till de system med administrativa sanktioner vid överträdelser av sociala grundvillkor som ska införas i medlemsstaterna.

3.8.2 Upplysningsdirektivet och tidigare lagstiftningsärenden

Arbetsvillkorsdirektivets tillkomst hade sin bakgrund i att EU-kommissionen identifierat brister i genomförandet och genomslaget av ett direktiv från den 14 oktober 1991 på samma område, rådets direktiv (91/533/EG) om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet (upplysningsdirektivet). Upplysningsdirektivet upphävdes i samband med att arbetsvillkorsdirektivet trädde i kraft.

Arbetsvillkorsdirektivet bör ses som en reviderad version av upplysningsdirektivet i de delar direktivet ger arbetsgivare skyldigheter att lämna information till sina arbetstagare. Utöver sådana regler innehåller arbetsvillkorsdirektivet som nämnts tidigare ytterligare bestämmelser som syftar till att skydda arbetstagare, exempelvis i fråga om längsta möjliga provanställningsperiod och om vad som ska gälla i fall där det är obligatoriskt för en arbetstagare att genomgå någon utbildning i anställningen.

För att ge en bakgrund till bedömningen av vilka bestämmelser i Sverige som genomför arbetsvillkorsdirektivet och därför är relevanta i ett system med sociala grundvillkor i Sverige finns det skäl att kort beröra vilka svenska regler som har en koppling till genomförandet av upplysningsdirektivet.

Den 1 januari 1994 infördes i svensk rätt en bestämmelse som syftade till att uppfylla kraven i upplysningsdirektivet inför Sveriges anslutning till EES-avtalet. Enligt en ny 6 a § anställningsskyddslagen blev arbetsgivare skyldiga att senast en månad efter att arbetstagaren påbörjat sitt arbete skriftligen informera henne eller honom om villkoren för anställningen. I paragrafen fanns en uppräkningslista av de villkorstyper som omfattades av informationsskyldig-

heten. Om anställningstiden var kortare än en månad fanns ingen informationsskyldighet enligt paragrafen.

Den 1 juli 2006 justerades regleringen i anställningsskyddslagen i syfte att tydligare genomföra upplysningsdirektivet, bland annat mot bakgrund av hur rättspraxis kring direktivet hade utvecklats på EU-nivå. Den justerade regleringen placerades i tre nya paragrafer i anställningsskyddslagen, 6 c–6 e §§, samtidigt som 6 a § upphävdes.

Enligt en ny 6 f § gavs arbetsgivare samtidigt en viss skyldighet att upplysa tidsbegränsat anställda arbetstagare om lediga tillsvidareanställningar. Den paragrafen infördes dock inte som ett led i att tydligare genomföra upplysningsdirektivet i Sverige. Bestämmelsen infördes som ett led i genomförandet av ett annat EU-direktiv, nämligen rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP.¹³

Den 1 juli 2007 gjordes ett tillägg till 6 c § anställningsskyddslagen. Innebörden var att arbetsgivaren vid anställning av en arbetstagare för begränsad tid utöver annan information ska lämna information om vilken form av tidsbegränsad anställning som anställningen avser. Samtidigt infördes en ny 6 g § i anställningsskyddslagen med en skyldighet för arbetsgivaren att på arbetstagarens begäran lämna information om sammanlagd anställningstid hos arbetsgivaren.

Båda dessa lagändringar hade koppling till den reglering kring automatisk övergång av vissa tidsbegränsade anställningar till tillsvidareanställning som infördes vid samma tidpunkt.¹⁴ Ändringarna hade inte som något uttryckligt syfte att genomföra upplysningsdirektivet i svensk rätt.

Den 1 juli 2007 justerades också arbetsgivares skyldighet enligt 6 f § anställningsskyddslagen att informera tidsbegränsat anställda arbetstagare om lediga tillsvidareanställningar något i förhållande till föräldralediga arbetstagare. Inte heller den ändringen hade sin bakgrund i upplysningsdirektivet.

Härefter har – innan lagändringarna som nyligen gjordes för att genomföra arbetsvillkorsdirektivet – endast ett par mindre ändringar skett i anställningsskyddslagens regler om arbetsgivares informationsskyldighet. Den 1 maj 2016 ändrades 6 g § till följd av att reglerna om automatisk övergång av tidsbegränsade anställningar till

¹³ Se prop. 2005/06:185 s. 66–69.]

¹⁴ Se nuvarande 5 a § anställningsskyddslagen.

tillsvidareanställning ändrades. Den 30 juli 2020 gjordes en rent redaktionell ändring i 6 d § om arbetsgivares informationsskyldighet i förhållande arbetstagare som sänds för att arbeta utomlands.

3.8.3 Något om utformningen av bilaga IV till förordning (EU) 2021/2115

Enligt EU-förordningarna ska alltså administrativa sanktioner åläggas stödmottagare som inte uppfyller vissa krav som följer av de rättsakter som avses i bilaga IV till förordning (EU) 2021/2115. De bestämmelser i rättsakterna som anges i bilagan ska enligt förordningens artikel 14.4 tillämpas på det sätt som de har genomförts i medlemsstaterna.

I bilaga IV hänvisas när det gäller arbetsvillkorsdirektivet till artiklarna 3–6 samt 8, 10 och 13. Det är alltså den svenska reglering som genomför dessa artiklar som ska utgöra sociala grundvillkor i den mening som avses i artikel 14 i förordning (EU) 2021/2115.

I bilaga IV beskrivs i en särskild kolumn kort vilka krav på stödmottagaren i egenskap av arbetsgivare som är kopplade till respektive artikel i arbetsvillkorsdirektivet. I kolumnerna för arbetsvillkorsdirektivets artikel 3 och 4 anges exempelvis som krav att anställningsvillkor ska tillhandahållas skriftligen (anställningsavtal) respektive att det ska säkerställas att sysselsättning inom jordbruket ska regleras genom anställningsavtal.

Artiklarna 3 och 4 i arbetsvillkorsdirektivet innehåller dock inte några krav när det gäller formerna för hur ett anställningsavtal ingås eller om hur ett anställningsavtal ska utformas. Den information som ska lämnas till arbetstagaren behöver inte heller lämnas i själva anställningsavtalet utan kan helt eller delvis lämnas i andra typer av skriftliga dokument. Arbetsvillkorsdirektivet innehåller alltså inte några regler i fråga om att en anställning ska regleras genom anställningsavtal eller att arbetsgivaren är skyldig att lämna information enligt direktivet i ett sådant avtal.

I kolumnen som är kopplad till arbetsvillkorsdirektivets artikel 5 anges att anställningsavtalet (employment contract i den engelska språkversionen) ska tillhandahållas inom de första sju arbetsdagarna. Det är dock inget krav enligt direktivet att informationen ska lämnas i ett anställningsavtal. Arbetsgivaren tillåts dessutom enligt arbets-

villkorsdirektivet ha längre tid på sig att lämna information än sju arbetsdagar när det gäller vissa villkorstyper.

Den rimligaste tolkningen bör vara att de krav som kommer till direkt uttryck i bilaga IV ska ses om en översiktlig beskrivning av temat för respektive artikel, snarare än som krav med självständig rättslig betydelse. Av artikel 14 i förordning (EU) 2021/2115 får anses tydligt framgå att det är de rättsakter som anges i bilagan och de nationella bestämmelser som genomför dessa rättsakter som är relevanta. De flesta övriga krav som specificeras i bilaga IV har också tydligt karaktären av en översiktlig beskrivning av respektive artikels tema.

Slutsatsen och en utgångspunkt för kommande överväganden blir alltså att det är de bestämmelser i svensk rätt som bedöms genomföra de angivna artiklarna i arbetsvillkorsdirektivet i deras helhet som ska utgöra sådana sociala grundvillkor som avses i EU-förordningarna.

3.8.4 Översiktligt om lagar där sociala grundvillkor bedöms finnas

Som ett led i genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet gjordes i Sverige ändringar och tillägg i sex lagar, nämligen lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, arbetstidslagen (1982:673), lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar och lagen (2014:421) om gymnasial lärlingsanställning. I övrigt bedömdes Sverige uppfylla direktivets krav genom befintlig reglering, gällande rättspraxis samt – i fråga om enstaka delar av direktivet – allmänna avtalsrättsliga principer.

Enligt artikel 88.1 andra stycket i förordning (EU) 2021/2116 ska administrativa sanktioner aktualiseras endast när ett agerande eller en försummelse kan hänföras till den berörda stödmottagaren och den bristande efterlevnaden av ett socialt grundvillkor avser stödmottagarens jordbruksverksamhet eller rör antingen ett jordbruksföretag eller andra arealer i Sverige som förvaltas av stödmottagaren, se avsnitt 3.5.

Anställningsskyddslagen är i princip tillämplig oavsett vilken typ av verksamhet som bedrivs. Det innebär att de regler i lagen som genomför arbetsvillkorsdirektivet i Sverige och som kan sägas ha en

motsvarighet i bilaga IV till förordning (EU) 2021/2115 som utgångspunkt bör vara relevanta i förhållande till ett svenskt system med sanktioner vid jordbrukares och andra stödmottagares brott mot sociala grundvillkor.

Lagen om gymnasial lärlingsanställning är enligt 1 § tillämplig i fall där avtal om anställning träffas mellan en elev som genomgår en gymnasial lärlingsutbildning och den fysiska eller juridiska person som tillhandahåller den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen enligt ett utbildningskontrakt. Enligt 1 § anställningsskyddslagen tillämpas inte den lagen på arbetstagare i gymnasial lärlingsanställning.

Arbetsplatsförlagt lärande är en obligatorisk del av det gymnasiala naturbruksprogrammet, vilket innebär att det förekommer att stödmottagare enligt EU-förordningarna är part i avtal om gymnasial lärlingsanställning. De bestämmelser i lagen om gymnasial lärlingsanställning som genomför arbetsvillkorsdirektivet i aktuella delar bör alltså vara relevanta i förhållande till genomförandet av EU-förordningarnas regler om sociala grundvillkor.

I den mån arbetstidslagen eller annan reglering som berör arbetstidsfrågor i Sverige innehåller sociala grundvillkor i den mening som avses i EU-förordningarna kan konstateras att även den regleringen tillämpas i verksamheter där stöd enligt förordningarna förekommer.

Däremot är lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete – som namnet antyder – enligt 1 § tillämplig på arbete som en arbetstagare utför i arbetsgivarens hushåll. Lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete tillämpas – förenklat – i fråga om vägtransporter som vissa angivna EU-rättsakter tillämpas på och där arbetet utförs av så kallade mobila arbetstagare.¹⁵ Lagen om vissa försvarsmaktsanställningar gäller arbetstagare som är anställda som gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten, se 1 §.

Ingen av dessa lagar bedöms i praktiken vara tillämpliga i situationer där sanktioner vid brott mot sociala grundvillkor ska aktualiseras enligt EU-förordningarna. Eventuella överträdelser av bestämmelser i dessa lagar bör alltså en jordbrukare eller annan stödmottagare inte i praktiken kunna begå i egenskap av arbetsgivare i sådan verksamhet som enligt EU-förordningarna ska omfattas av

¹⁵ Se 1 §.

ett system med sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Bland de lagar i vilka ändringar har skett till följd av arbetsvillkorsdirektivet bedöms mot den bakgrunden sammanfattningsvis att lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete, lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete och lagen om vissa försvarsmaktsanställningar inte innehåller några bestämmelser som bör kunna utgöra sociala grundvillkor i Sverige.

3.8.5 Sociala grundvillkor kopplade till artiklarna 3–6 i arbetsvillkorsdirektivet

Översiktligt om artiklarna

Artiklarna 3–6 i arbetsvillkorsdirektivet innehåller bestämmelser om arbetsgivares skyldighet att informera arbetstagarna om anställningsförhållandet. Enligt artikel 3 ska den information som omfattas lämnas skriftligen.

Enligt artikel 4.1 ska informationen omfatta de väsentliga dragen i anställningsförhållandet. Artikel 4.2 innehåller en uppräknning av villkorstyper som det åtminstone ska lämnas information om. Enligt artikel 4.3 får information i fråga om flera av de angivna villkorstyperna lämnas i form av hänvisningar till lagar, andra författningar eller kollektivavtal där villkor av den aktuella typen regleras.

Enligt artikel 5 ska information rörande de flesta villkorstyper lämnas senast den sjunde kalenderdagen efter att den första arbetsdagen påbörjades. För några villkorstyper gäller i stället att informationen ska lämnas inom en månad efter den första arbetsdagen.

Enligt artikel 6 ska säkerställas att arbetstagare får information också när det sker ändringar i de villkor som omfattas av informationsskyldigheten i artikel 4.2.

Informationsbestämmelser i anställningsskyddslagen som bedöms vara sociala grundvillkor

Artiklarna 3–6 i arbetsvillkorsdirektivet har genomförts genom 6 c och 6 e §§ anställningsskyddslagen. 6 c § har i princip samma

uppbyggnad som artikel 4.2 i direktivet. Paragrafen innehåller i första stycket en allmän skyldighet för arbetsgivaren att skriftligen informera arbetstagaren om alla villkor av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet. I paragrafens andra stycke finns en lista över det som informationen åtminstone ska avse, nämligen

1. arbetsgivarens och arbetstagarens namn och adress, anställningens tillträdesdag samt arbetsplats eller, om det inte finns någon fast eller huvudsaklig arbetsplats, uppgift om att arbetet ska utföras på olika platser eller att arbetstagaren själv får bestämma sin arbetsplats,
2. en kort specificering eller beskrivning av arbetstagarens arbetsuppgifter och yrkesbenämning eller tjänstetitel,
3. om anställningen gäller tills vidare eller för begränsad tid eller om den är en provanställning, samt
 - a) vid anställning tills vidare: de uppsägningstider som gäller,
 - b) vid anställning för begränsad tid: anställningens slutdag eller de förutsättningar som gäller för att anställningen ska upphöra och om anställningen avser särskild visstidsanställning, vikariat eller säsongarbete,
 - c) vid provanställning: provotidens längd och eventuella villkor för provanställningen,
4. begynnelselön och andra löneförmåner, som ska anges separat, och hur ofta och på vilket sätt lönen ska betalas ut,
5. längden på arbetstagarens normala arbetsdag eller arbetsvecka eller, om detta inte går att fastställa på grund av hur arbetsgivaren förlägger arbetstiden, uppgift om anställningens arbetstidsmåt på annat sätt,
6. vad som ska gälla för övertids- eller mertidsarbete och ersättning för sådant arbete, i förekommande fall,
7. minsta tidsfrist för besked om den ordinarie arbetstidens och jourtidens förläggning samt i förekommande fall
 - a) att förläggningen kommer att variera mellan olika klockslag och dagar,
 - b) regler för skiftbyte,

8. i fråga om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag: uppgift om kundföretagens namn och adress,
9. uppgift om rätt till utbildning som tillhandahålls av arbetsgivaren, i förekommande fall,
10. längden på arbetstagarens betalda semester,
11. de bestämmelser som arbetsgivaren och arbetstagaren ska följa när någon av dem vill avsluta anställningsförhållandet,
12. att arbetsgivaravgifter betalas till staten samt uppgift om det skydd för social trygghet som tillhandahålls av arbetsgivaren, och
13. tillämpligt kollektivavtal, i förekommande fall.

Samtliga punkter utom punkten 8 bör vara relevanta i ett svenskt system med sanktioner vid överträdelser av sociala grundvillkor. Punkten 8 gäller bara när arbetsgivaren är ett bemanningsföretag. Med bemanningsföretag avses enligt 5 § första stycket 1 lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare en fysisk eller juridisk person som har arbetstagare anställda i syfte att hyra ut dessa till kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning.

Det bör vara ovanligt att företag som kan vara stödmottagare enligt regleringen om sociala grundvillkor i EU-förordningarna bedriver verksamhet i egenskap av bemanningsföretag. Uthyrningsverksamheten bör i sådana fall under alla förhållanden inte omfattas av sanktionssystemet enligt EU-förordningarna, se avsnitt 3.5. Skäl talar dock för att kraven på att lämna information enligt 6 c § första och andra styckena anställningsskyddslagen i deras helhet bör vara ett socialt grundvillkor i Sverige. En sådan ordning bör inte föranleda några tillämpningsproblem eller i praktiken innebära någon överimplementering.

Informationen ska enligt 6 c § tredje stycket anställningsskyddslagen lämnas så snart som möjligt. I fråga om villkorstyper som anges i punkterna 1–8 i paragrafens andra stycke ska informationen lämnas senast den sjunde kalenderdagen efter det att arbetstagaren har börjat arbeta. När det gäller övriga punkter – det vill säga punkterna 9–13 – i paragrafens andra stycke ska informationen lämnas senast en månad efter det att arbetstagaren har börjat arbeta.

Tidsfristerna i 6 c § anställningsskyddslagen motsvarar de som anges i arbetsvillkorsdirektivet. Arbetsgivares underlåtelse att lämna

information inom dessa tidsfrister bör därför också innebära att arbetsgivaren brister i efterlevnaden av ett socialt grundvillkor.

Vid avtal om särskild visstidsanställning ska information om anställningsformen samt om anställningens slutdag eller de förutsättningar som gäller för att anställningen ska upphöra alltid lämnas i samband med att anställningen ingås, se 6 c § tredje stycket mom. 2. Den för arbetsgivaren något strängare bestämmelsen om när information senast ska lämnas är en av flera bestämmelser i anställningsskyddslagen som sedan den 1 oktober 2022 tillämpas när arbetsgivaren och arbetstagaren avtalar om särskild visstidsanställning som anställningsform.¹⁶ Den strängare tidsfristen har ingen direkt koppling till genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet. Den syftar till att stärka ställningen för arbetstagare i fall där parterna avtalar om särskild visstidsanställning som anställningsform.

Det skulle vara dock vara författningstekniskt sett komplicerat om bara vissa delar av 6 c § tredje stycket anställningsskyddslagen skulle pekats ut som ett socialt grundvillkor. Skäl talar därför för att hela bestämmelsen pekats ut som ett socialt grundvillkor. En sådan ordning bedöms inte innebära någon praktiskt sett betydelsefull överimplementering av EU-förordningarna.

Informationsbestämmelser i anställningsskyddslagen som bedöms inte vara sociala grundvillkor

I anställningsskyddslagen finns ytterligare regler som handlar om arbetsgivares skyldighet att lämna information till arbetstagaren om villkoren eller om vissa förhållanden i anställningen.

I 6 d § anställningsskyddslagen finns regler om arbetsgivarens informationsskyldighet när en arbetstagare sänds utomlands för att arbeta. Paragrafen genomför arbetsvillkorsdirektivets artikel 7 och ska därför inte omfattas av en svensk reglering om administrativa sanktioner vid bristenade efterlevnad av sociala grundvillkor.

I 6 f § anställningsskyddslagen finns en skyldighet för arbetsgivare att informera arbetstagare med tidsbegränsad anställning om lediga tillsvidareanställningar och provanställningar. Den bestämmelsen har som framgått av avsnitt 3.8.2 inte införts i svensk rätt i

¹⁶ Se prop. 2021/22:176 s. 140–141. Särskild visstidsanställning är en särskild form av tidsbegränsad anställning som får ingås med stöd av 5 a § anställningsskyddslagen.

syfte att genomföra det numera upphävda upplysningsdirektivet och därmed inte heller arbetsvillkorsdirektivet. 6 f § kan inte heller anses handla om arbetstagares rätt till sådan information som avser de väsentliga dragen i anställningsförhållandet. Rätten till information enligt bestämmelsen syftar till att stärka ställningen för tidsbegränsat anställda arbetstagare, samt till att allmänt underlätta för arbetstagare att i praktiken kunna ta till vara sådana rättigheter i lagen som förutsätter en viss intjänad arbetstid. 6 f § anställningsskyddslagen bedöms därför sakna den koppling till arbetsvillkorsdirektivet som krävs för att den ska omfattas av ett system med sociala grundvillkor enligt EU-förordningarna.

I 6 g §–6 i §§ anställningsskyddslagen finns bestämmelser som har direkt koppling till det svenska genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet. Det handlar om en skyldighet att på arbetstagarens begäran lämna skriftlig information om arbetstagarens sammanlagda anställningstid, om vad som ska gälla i fall där arbetstagare begär anställning med högre sysselsättningsgrad eller en annan anställningsform samt om vad som gäller när arbetstagaren har eller vill ha en så kallad parallell anställning. Paragraferna är en del i genomförandet av andra artiklar i arbetsvillkorsdirektivet än de som anges i bilaga IV till förordning (EU) 2021/2115 och ska alltså inte omfattas av ett svenskt sanktionssystem enligt EU-förordningarna.

4 och 5 §§ lagen om gymnasial lärlingsanställning bör omfattas av ett system med sociala grundvillkor

Vid det svenska genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet infördes i lagen om gymnasial lärlingsanställning bestämmelser om arbetsgivares skyldighet att informera arbetstagare vid ingående och ändringar av ett anställningsavtal, se 4 och 5 §§. Bestämmelserna motsvarar i allt väsentligt regleringen i 6 c och 6 e §§ anställningsskyddslagen.

Eftersom lagen om gymnasial lärlingsanställning kan vara tillämplig i verksamhet som ska omfattas av sanktionssystemet enligt EU-förordningarna bör kravet att arbetsgivare lämnar information till arbetstagaren i den omfattning och inom den tidsfrist som gäller enligt lagens 4 och 5 §§ i författningstexten tas upp som ett socialt grundvillkor. En stödmottagares eventuella överträdelse av någon av dessa bestämmelser bör alltså innebära att stödmottagaren brister i

efterlevnaden av ett socialt grundvillkor i EU-förordningarnas mening.

3.8.6 Sociala grundvillkor i Sverige med koppling till artikel 8 i arbetsvillkorsdirektivet

Översiktligt om artikeln

Enligt artikel 8.1 i arbetsvillkorsdirektivet ska medlemsstaterna – när ett anställningsförhållande är förenat med en provanställningsperiod enligt definitionen i nationell rätt eller praxis – säkerställa att den perioden inte överskrider sex månader.

Vid visstidsanställningar ska medlemsstaterna enligt artikel 8.2 säkerställa att provanställningens längd står i proportion till avtalets förväntade varaktighet och arbetets karaktär. Om avtalet förnyas för samma befattning och arbetsuppgifter får anställningsförhållandet inte omfattas av en ny provanställning.

Medlemsstaterna får enligt artikel 8.3 i undantagsfall föreskriva längre provanställningar om det är motiverat med hänsyn till anställningens karaktär eller om det ligger i arbetstagarens intresse. Om arbetstagaren har varit borta från arbetet under provanställningen får medlemsstaterna föreskriva att provanställningen kan förlängas med en period som motsvarar frånvaron.

Längsta tillåtna provperiod som socialt grundvillkor

Såvitt gäller de lagar som är relevanta för denna promemoria finns det i 6 § första stycket anställningsskyddslagen en bestämmelse om att avtal om provanställning får träffas, om provotiden är högst sex månader. Med provanställning enligt lagen menas att en anställning inleds med en provperiod, under vilken anställningen kan avslutas från både arbetstagarens och arbetsgivarens sida utan att någon särskild grund för det behöver anges och utan att reglerna om uppsägningstid behöver tillämpas.

När provotiden har löpt ut utan att det har tagits några initiativ för att avsluta anställningen övergår anställningen enligt 6 § andra stycket anställningsskyddslagen automatiskt till en tillsvidareanställning.

Den längsta tillåtna provotiden i ett anställningsavtal är enligt anställningsskyddslagen alltså sex månader, det vill säga samma längsta period som anges i arbetsvillkorsdirektivet. Konsekvensen av att arbetsgivaren och arbetstagaren i samband med anställningens ingående träffar avtal om en längre provotid än vad som är tillåtet bör bli att överenskommelsen är ogiltig, åtminstone till den del provotiden överskrider den som anges lagen.¹⁷ Av 36 § anställningsskyddslagen framgår vidare att ett avtal om anställning som har tidsbegränsats utan stöd i bland annat 6 § på yrkande av arbetstagaren kan förklaras gälla tills vidare.

I förarbetena till genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet konstaterades att svensk rätt genom regleringen i 6 § anställningsskyddslagen uppfyller direktivets krav på längsta provoperiod.¹⁸ Fall där arbetsgivare med en arbetstagarare ingår avtal om provanställning med en provotid som överstiger den högst tillåtna enligt 6 § första stycket anställningsskyddslagen bör mot den bakgrunden utgöra bristande efterlevnad av ett socialt grundvillkor i EU-förordningarnas mening.

Förlängning av provotiden i förhållande till ett system med sociala grundvillkor

Som framgått tidigare ger arbetsvillkorsdirektivets artikel 8.3 medlemsstaterna ett utrymme att tillåta en förlängning av provotiden med en period som motsvarar sådan frånvaro arbetstagaren har haft under provanställningen.

Enligt Arbetsdomstolens praxis – med stöd av förarbetsuttalanden i samband med införandet av anställningsskyddslagen – kan det vara tillåtet att träffa avtal om att förlänga provotiden så att den överstiger sex månader om arbetstagaren har varit frånvarande från arbetet i hög utsträckning under provoperioden. Det handlar alltså om den situation där arbetsvillkorsdirektivets artikel 8.3 tillåter en förlängning av provotiden.

Frågan uppstår mot den bakgrunden hur en förlängning av en provotid i förhållande till ett redan ingånget avtal om prov-

¹⁷ Enligt 2 a § 1 anställningsskyddslagen är ett avtal som utgångspunkt ogiltigt i den mån det upphäver eller inskränker arbetstagarnas rättigheter enligt lagen.

¹⁸ Prop. 2021/22:151 s. 86–89.

anställning ska betraktas när det gäller ett system med sociala grundvillkor enligt EU-förordningarna.

I AD 2020 nr 53 konstaterade Arbetsdomstolen att en arbetsgivare och en provanställd arbetstagare i en situation där arbetstagaren har varit frånvarande från arbetet under stora delar av provotiden utan hinder av anställningsskyddslagen kan träffa en överenskommelse som innebär att provotiden förlängs med en period som motsvarar frånvaron.

Arbetsdomstolen gjorde bedömningen att det i det sammanhanget saknar betydelse om parterna har beskrivit sin överenskommelse som en ny provanställning eller som en överenskommelse om att provotiden förlängs.

Mot den bakgrunden bör det ligga nära till hands att det tillåtna i att ingå avtal om en viss förlängning av provotiden i en befintlig provanställning systematiskt sett ska bedömas utifrån reglerna om längsta tillåtna provotid vid ingående av en ny provanställning, det vill säga enligt 6 § första stycket anställningsskyddslagen. Mot den bakgrunden bör som ett socialt grundvillkor i Sverige ställas krav på att en stödmottagare vid avtal om förlängning av provotiden för en arbetstagare följer den bestämmelsen.

Begränsning i möjligheten att ingå avtal om provanställning som socialt grundvillkor

Även om provanställningar uttryckligen är tillåtna enligt 6 § första stycket anställningsskyddslagen kan frågan ibland ändå uppstå om det över huvud taget är tillåtet att avtala om provanställning av en viss arbetstagare. Utan att det framgår uttryckligen av lagen är det nämligen enligt förarbetena till anställningsskyddslagen och Arbetsdomstolens praxis – lite generellt uttryckt – bara tillåtet med avtal om provanställning om det finns ett verkligt behov av att pröva arbetstagaren i det enskilda fallet.¹⁹

Sin främsta betydelse bör den begränsningen ha i fall där arbetsgivaren anställer en person som tidigare har varit anställd för att utföra i princip samma arbetsuppgifter och det därför inte finns något sådant behov att pröva arbetstagaren som en provanställning syftar till att tillgodose. Det handlar alltså om en begränsning att

¹⁹ Se bland annat Arbetsdomstolens rättsliga utgångspunkter i AD 2020 nr 53.

provanställa som ligger i linje med kravet i artikel 8.2 i arbetsvillkorsdirektivet om att ett en ny provanställning inte får ingås av en arbetstagare som ska ha samma befattning och arbetsuppgifter som i en tidigare anställning.

Ett avtal om provanställning som ingås i strid med gällande rätt om att det måste finnas ett verkligt provobehov bör mot den bakgrunden ses som en överträdelse av ett socialt grundvillkor i EU-förordningarnas mening.

Ett avtal om provanställning i fall där ett tillräckligt provobehov saknas betraktas systematiskt sett inte som ett brott mot 6 § anställningsskyddslagen, det vill säga den bestämmelse som i övrigt anger under vilka förutsättningar en provanställning är tillåten. Det rör sig strikt talat inte heller om ett brott mot 4 § anställningsskyddslagen, som visserligen anger att anställningsavtal gäller tills vidare men samtidigt tillåter bland annat avtal om provanställning enligt 6 §.

Avtal om provanställning utan att det finns ett tillräckligt provobehov verkar – sannolikt mot den bakgrunden – enligt förarbeten och praxis ses som ett kringgående av anställningsskyddslagens huvudregel om tillsvidareanställning, men inte som ett direkt brott mot någon av lagens bestämmelser.²⁰

Det bör dock vara tillräckligt att, utan att peka ut en särskild bestämmelse i anställningsskyddslagen, ange att kravet att stöd-mottagaren i egenskap av arbetsgivare inte ingår avtal provanställning som strider mot anställningsskyddslagen är ett socialt grundvillkor. Med en sådan lösning bedöms det vara lämpligt att också i fråga om kraven kopplade till längsta provotid och förutsättningar för att förlänga provotiden som sociala grundvillkor hänvisa till anställningsskyddslagen generellt, utan att särskilt peka ut någon enskild bestämmelse i lagen.

3.8.7 Kollektivavtalsvillkor med koppling till artiklarna 3–6 och 8 i arbetsvillkorsdirektivet

Reglerna i anställningsskyddslagen om provanställning och skyldigheten för arbetsgivare att lämna information är semidispositiva. Med det menas att det under vissa förutsättningar är tillåtet att avvika från

²⁰ Se bland annat AD 2010 nr 61 med hänvisning till anställningsskyddslagens förarbeten.

exempelvis reglerna om provanställning genom kollektivavtal, medan enskilda överenskommelser mellan arbetsgivaren och arbetstagen om avvikelser är ogiltiga om de upphäver eller inskränker arbetstagarnas rättigheter enligt lagen.

Genom ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation tillåts avvikelser från anställningsskyddslagens bestämmelser om arbetsgivarens informations- skyldighet enligt 6 c och 6 e §§ samt från motsvarande bestämmelser i 4 och 5 §§ lagen om gymnasial lärlingsanställning.²¹ I båda fallen gäller dock begränsningen att avtalet inte får innebära att mindre förmånliga regler ska tillämpas för arbetstagarna än vad som följer av arbetsvillkorsdirektivet.

Genom ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får även avtalas om avvikelser från 6 § första stycket anställningsskyddslagen om provanställning, under förutsättning att avtalet respekterar det övergripande skydd för arbetstagare som avses i arbetsvillkorsdirektivet, se 2 b § andra stycket 5 anställningsskyddslagen.

Finns ett kollektivavtal med villkor som avviker från eller helt ersätter en lagbestämmelse som bedöms vara ett socialt grundvillkor i EU-förordningarnas mening bör kollektivavtalsvillkoret också utgöra ett socialt grundvillkor. Den svenska lagstiftaren kan i sådana fall sägas ha förutsatt att arbetsvillkorsdirektivets krav kan uppfyllas genom kollektivavtalsvillkor i stället för eller som ett komplement till lagbestämmelserna. Det har endast ansetts vara nödvändigt att införa begränsningar i möjligheten att reglera en fråga i kollektivavtal så att minst den skydds nivå som följer av arbetsvillkorsdirektivet upprätthålls.

Frågan om ett visst kollektivavtalsvillkor avviker från eller helt ersätter en lagregel eller annan rättslig norm som är ett socialt grundvillkor bör normalt inte innebära några svårigheter att besvara. Det faller sig naturligt att det av kollektivavtalet tydligt framgår att ett visst villkor har koppling till den lagregel som villkoret avser att avvika från. I den mån det uppstår en tvist mellan parterna om huruvida kollektivavtalet ska tillämpas i stället för lagen i en viss situation bör utfallet i tvisten också avgöra frågan huruvida en

²¹ 2 b § andra stycket 1 anställningsskyddslagen respektive 2 § första stycket 1 lagen om gymnasial lärlingsanställning.

eventuell överträdelse av ett visst socialt grundvillkor i lag eller kollektivavtal har skett.

Brott mot ett eventuellt kollektivavtalsvillkor bör självfallet bara kunna utgöra en överträdelse av ett socialt grundvillkor om kollektivavtalet är tillämpligt i det enskilda fallet. Huruvida en skyldighet för arbetsgivaren följer av lag eller av ett kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av kan bero på om den aktuella arbetstagaren utför arbete som faller inom kollektivavtalets tillämpningsområde eller inte. Andra faktorer som kan vara av betydelse är om den aktuella arbetstagaren är medlem i den kollektivavtalslutande arbetstagarorganisationen eller inte och om arbetstagaren själv eller arbetstagarorganisationen åberopar regeln.

Inte heller frågan om ett kollektivavtalsvillkor i det enskilda fallet är tillämpligt i stället för eller som ett komplement till en lagbestämmelse bör normalt vara svår att bedöma.

Sammanfattningsvis bör kollektivavtalsvillkor som avviker från det som enligt lag gäller i fråga om förutsättningarna för att avtala i frågor rörande provanställning vara sociala grundvillkor i den mån villkoren tillämpas i stället för lagen. Detsamma bör gälla i förhållande till arbetsgivarens skyldigheter enligt 6 c och 6 e §§ anställningsskyddslagen eller motsvarande skyldigheter enligt lagen om gymnasial lärlingsanställning.

3.8.8 Svenska regler som genomför arbetsvillkorsdirektivets artikel 10

Översiktligt om artikeln

Enligt artikel 10.1 i arbetsvillkorsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att arbetstagare som har helt eller mestadels oförutsägbara arbetsmönster får beordras att arbeta bara om vissa förutsättningar är uppfyllda. Arbetet måste dels äga rum inom vissa referenstimmar och referensdagar, dels ska arbetstagaren informeras om ett arbetspass inom en rimlig tid i förväg. Är inte båda dessa krav uppfyllda ska arbetstagaren enligt artikel 10.2 ha rätt att utan ogynnsamma konsekvenser tacka nej till arbetspasset.

I fall där det i medlemsstaterna är tillåtet att arbetsgivare ställer in arbetspass utan kompensation ska medlemsstaterna enligt artikel 10.3 vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med nationell rätt,

kollektivavtal eller praxis för att säkerställa att arbetstagaren har rätt till kompensation om arbetsgivaren med en kortare tidsfrist än vad som är rimligt ställer in ett arbetspass som tidigare överenskommits med arbetstagaren.

Medlemsstaterna får enligt artikel 10.4 fastställa villkor för tillämpningen av artikeln i enlighet med nationell rätt, kollektivavtal eller praxis.

Generellt om det svenska genomförandet av artikeln

Det är inte alldeles enkelt att med säkerhet säga vilka kategorier arbetstagare som – i den mening som avses i arbetsvillkorsdirektivets artikel 10 – ska anses ha helt eller mestadels oförutsägbara arbetsmönster. En inte helt orimlig tolkning kan vara att artikeln främst syftar till att skydda personer som är mindre etablerade på arbetsmarknaden, typiskt sett personer som kanske får mestadels kortare tidsbegränsade anställningar utifrån hur arbetsgivarens kortsiktiga behov av arbetskraft ser ut. I Sverige brukar den kategorin arbetstagare ibland kallas tim- eller behovsanställda.

Som artikeln är utformad utesluter den dock inte att den omfattar också situationer där en arbetstagare i och för sig har en stark förankring – kanske till och med en tillsvidareanställning – hos en viss arbetsgivare men där arbetsmönstret utifrån bland annat hur arbetstiden förläggs kan vara i någon mån oförutsägbart. Det är – som kommer att framgå i det följande – den tolkningen av artikeln som verkar ha bildat utgångspunkt för den svenska lagstiftaren vid genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet.

Som ett led i genomförandet av artikel 10 i arbetsvillkorsdirektivet gjordes inga materiella ändringar i någon annan lag än lagen om arbetstid m.m. vid husligt arbete, en lag som i avsnitt 3.8.4 har bedömts inte vara relevant för det uppdrag som redovisas i denna promemoria. I övrigt bedömdes kraven i artikeln vara uppfyllda genom befintlig lagstiftning samt genom gällande rättspraxis och allmänna avtalsrättsliga principer.

I propositionen med förslag till genomförande av arbetsvillkorsdirektivet i den del som rör artikel 10 redogörs allmänt för bestämmelser i arbetstidslagen som har koppling till hur arbetet ska

vara planerat.²² Det redogörs exempelvis för arbetstidslagens bestämmelser om ordinarie arbetstid och jourtid i 5 och 6 §§. Det konstateras att arbetsgivarens möjligheter enligt lagen att utöver sådan ordinarie arbetstid och jourtid beordra övertid inte bör falla inom tillämpningsområdet för artikel 10 i arbetsvillkorsdirektivet. Detsamma bedömdes i propositionen gälla i fråga om eventuella villkor om beredskap eller så kallad bakjour.²³

I propositionen berörs också arbetstidslagens regler om så kallad mertid för deltidanställda arbetstagare, se 10 och 10 a §§. Det pekas vidare på kollektivavtalets betydelse när det gäller regler som styr hur arbete schemaläggs och förläggs på svensk arbetsmarknad.²⁴ I det sammanhanget redogörs bland annat för de begränsningar som enligt 27 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet gäller i fråga om möjligheten för arbetstagare och arbetsgivare att avtala om något annat än det som gäller enligt kollektivavtalet.

Det redogörs i propositionen vidare för att arbetstidslagens regler om minsta vilotid och diskrimineringslagens (2008:567) bestämmelser bildar en ram inom vilken det är möjligt att avtala om bland annat arbetstidsfrågor i kollektivavtal.

Sociala grundvillkor kopplade till genomförandet av artikel 10.1 i arbetsvillkorsdirektivet

Enligt artikel 10.1 i arbetsvillkorsdirektivet ska det i medlemsstaterna säkerställas att arbetstagare inte ska kunna beordras att utföra arbete i fall där det inte har varit förutsägbart för henne eller honom när arbetet ska ske. För att arbetsgivaren ska ha rätt att beordra visst arbete gäller att arbetet dels äger rum inom vissa referenstimmar och referensdagar, dels att arbetstagaren informeras om ett arbetspass inom en rimlig tid i förväg.

I propositionen med förslag till genomförande av arbetsvillkorsdirektivet konstateras att det i Sverige saknas sådana regler om referensarbetstimmar och referensarbetsdagar som anges i artikel 10.1 i arbetsvillkorsdirektivet. Förutsägbarheten för arbetstagare i fråga om när arbete ska utföras ansågs tillgodoses på annat sätt,

²² Se prop. 2021/22:151 s. 108–109.

²³ Prop. 2021/22:151 s. 109.

²⁴ Prop. 2021/22:151 s. 109.

främst genom villkor kring förläggning av arbetstid och schemaläggning i kollektivavtal eller i enskilda anställningsavtal.²⁵

I fråga om information i förväg om arbetspass hänvisas till att besked om ändring av förläggningen av ordinarie arbetstid och jourtid enligt 12 § arbetstidslagen som huvudregel ska lämnas skriftligen av arbetsgivaren minst två veckor i förväg. Regeln ansågs innebära att Sverige uppfyller det syfte som artikel 10 om minsta förutsägbarhet i arbetet ska uppnå.²⁶

Det pekas som en allmän utgångspunkt på att arbetsgivare, med hänvisning till rättsfallet AD 1984 nr 28, enligt svensk rätt inte har någon möjlighet att ensidigt bestämma över eller ändra arbetstiden för en arbetstagare i förhållande till vad som gäller enligt det enskilda anställningsavtalet. En förläggning av arbetstiden som inte följer av anställningsavtalet förutsätter i regel en överenskommelse med arbetstagaren. I fall där ett kollektivavtal gäller måste en viss förläggning av arbetstiden också vara förenlig med det avtalet.

Som resonemangen i propositionen får förstås bygger det svenska genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet i den här delen i första hand på att det ytterst är villkoren i anställningsförhållandet som begränsar arbetsgivarens möjlighet att beordra arbetstagaren att utföra visst arbete på ett sätt som inte är tillåtet enligt direktivet. Utifrån förarbetena bör alltså den rättsliga norm som i Sverige genomför artikel 10.1 i arbetsvillkorsdirektivet vara villkor i anställningsförhållandet om förutsättningarna för arbetsgivaren att besluta om ändringar i förläggningen av arbetstid. Den rättsliga normen bör som en följd av det ses som ett socialt grundvillkor i EU-förordningarnas mening.

Frågor om förläggningen av arbetstid i Sverige förekommer både i lag, enskilda anställningsavtal och i kollektivavtal. Förutsättningarna för arbetsgivaren att ensidigt besluta om ändringar i förläggningen av arbetstid kan se olika ut beroende på om det finns kollektivavtal och på innehållet i ett sådant avtal. Det sociala grundvillkoret i den här delen bör därför beskrivas som att beslut om ändring av förläggningen av en arbetstagares arbetstid ska vara förenligt med villkoren i anställningsförhållandet.

²⁵ Prop. 2021/22:151 s. 109.

²⁶ Prop. 2021/22:151 s. 111.

Krav enligt 12 § arbetstidslagen bör utgöra ett socialt grundvillkor

Det svenska genomförandet av artikel 10.1 i arbetsvillkorsdirektivet får som nämnts ovan anses bygga på att det normalt inte är möjligt för en arbetsgivare att ensidigt ändra förläggningen av arbetstid – det vill säga att beordra visst arbete – på ett sätt som strider mot anställningsavtalet. Det saknar därför betydelse att det i svensk rätt inte både finns regler om att arbete ska äga rum inom vissa referenstimmar och referensdagar och att arbetstagaren ska få information om ett arbetspass viss tid i förväg. I Sverige uppfylls kravet på förutsägbarhet i arbetet på ett annat sätt.

Det finns dock en regel i 12 § arbetstidslagen med innebörd att arbetsgivaren som huvudregel ska lämna skriftligt besked om ändring av förläggningen av ordinarie arbetstid och jourtid minst två veckor i förväg. Den regeln har vid genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet i Sverige – som det får förstås – ansetts ligga i linje med artikel 10.1 b om att arbetstagaren ska informeras om ett arbetspass inom en rimlig tid i förväg, se ovan.

På motsvarande sätt som gäller för regler om referenstimmar och referensdagar finns det i arbetsvillkorsdirektivet inte något skarpt krav på att det ska finnas en regel motsvarande 12 § arbetstidslagen. Direktivet anger endast att medlemsstaterna behöver se till att det finns ett skydd mot att arbetstagaren beordras att arbeta i fall där en sådan regel saknas. Ett sådant skydd har vid genomförandet av direktivet bedömts finnas i Sverige.

Av förarbetena framgår att 12 § arbetstidslagen har bedömts vara en del i att svensk rätt sammantaget uppfyller arbetsvillkorsdirektivets krav när det gäller förutsägbarhet i arbetet. Det är tydligt att bestämmelsen har bedömts innebära att Sverige uppfyller det syfte som artikel 10 om minsta förutsägbarhet i arbetet ska uppnå.²⁷ Tillsammans med det faktum att arbetsgivaren ofta har begränsade rättsliga möjligheter att ensidigt ändra förläggningen av arbetstiden innebär 12 § arbetstidslagen ett ytterligare skydd mot att arbetstagaren får vidkännas oförutsägbara ändringar i arbetstidens förläggning som arbetsvillkorsdirektivet syftar till att motverka.

Mot den bakgrunden bedöms 12 § arbetstidslagen ha en sådan konkret koppling till det svenska genomförandet av artikel 10 i

²⁷ Prop. 2021/22:151 s. 111.

arbetsvillkorsdirektivet att det i svensk författning bör hänvisas till bestämmelsen som ett socialt grundvillkor.

Även från 12 § arbetstidslagen är det möjligt att göra avsteg från lagen genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation, under förutsättning att avtalet respekterar det övergripande skydd för arbetstagare som avses i arbetsvillkorsdirektivet, se 3 § första stycket arbetstidslagen. I fall där så har skett bör kollektivavtalsvillkoret vara grunden för det sociala grundvillkoret, i den utsträckning villkoret ersätter eller kompletterar lagbestämmelsen.

Det sociala grundvillkoret bör mot den bakgrunden formuleras så att information till arbetstagaren om ändring i arbetstidens förläggning ska lämnas i de fall och inom den tidsfrist som anges i 12 § arbetstidslagen eller i enlighet med avvikande bestämmelser i ett tillämpligt kollektivavtal.

Sociala grundvillkor kopplade till artikel 10.2 i arbetsvillkorsdirektivet

Enligt artikel 10.2 i arbetsvillkorsdirektivet ska en arbetstagare skyddas mot ogynnsamma konsekvenser av att tacka nej till ett arbetspass som arbetsgivaren inte haft rätt att beordra enligt artikel 10.1.

I propositionen med överväganden och förslag om genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet i svensk rätt gjordes bedömningen att Sverige uppfyller direktivets krav i den här delen genom 13 och 14 §§ i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2015:4) om organisatorisk och social arbetsmiljö. Enligt det resonemang som förs kan det strida mot dessa regler att utsätta någon för trakasserier eller kränkande särbehandling av det skälet att han eller hon har tackat nej till ett arbetspass som arbetsgivaren inte har haft rätt att beordra.²⁸

Nya föreskrifter och allmänna råd börjar gälla från och med den 1 januari 2025, det vill säga samma datum som ett system med administrativa sanktioner vid bristande efterlevnad av sociala grundvillkor senast ska vara på plats i Sverige. Bestämmelser som motsvarar 13 och 14 §§ i AFS 2015:4 kommer då att i stället finnas i

²⁸ Prop. 2021/22:151 s. 111–113.

2 kap. 10 och 11 §§ i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om planering och organisering av arbetsmiljöarbetet (AFS 2023:2).

Reglerna har ansetts vara en del i att svensk rätt uppfyller kraven i arbetsvillkorsdirektivets artikel 10 om förutsägbarhet i arbetslivet och de kan vara föremål för bristande efterlevnad på ett sätt som avses i EU-förordningarna. Bestämmelserna bör därför betraktas som sociala grundvillkor i EU-förordningarnas mening. Lämpligen bör dock i författningstexten anges att stödmottagaren som socialt grundvillkor ska följa det krav som i nu aktuellt avseende följer av arbetsmiljölagen eller av föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen.

Det bör dock i författningstexten tydliggöras att arbetsmiljöregleringens förbud mot missgynnande behandling bara är ett socialt grundvillkor i fråga om åtgärder som arbetsgivaren har vidtagit därför att arbetstagaren har tackat nej till arbete med hänvisning till en ändring av förläggning av arbetstid har skett på ett otillåtet sätt. Det bör bara vara i sådana fall som en överträdelse av reglerna har den koppling till arbetsvillkorsdirektivet som bör krävas för att den ska leda till en sanktion i form av minskat jordbruksstöd.

Arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om bland annat förbud mot trakasserier och kränkande särbehandling är inte möjliga att avtala bort eller avvika från vare sig genom enskilda överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare eller genom kollektivavtal. Eventuella kollektivavtalsbestämmelser som berör området trakasserier och kränkande särbehandling påverkar alltså inte tillämpningen av bestämmelserna i föreskrifterna på det sätt som gäller exempelvis semidispositiva bestämmelser i anställnings-skyddslagen.

Eventuella kollektivavtalsvillkor som i och för sig rör samma område som Arbetsmiljöverkets föreskrifter bör därför – såvitt är relevant för denna promemoria – inte anses utgöra en del i det svenska genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet på ett sätt som innebär att de ska utgöra sociala grundvillkor i EU-förordningarnas mening.

Sammanfattningsvis bör som socialt grundvillkor anges att en arbetstagare inte får utsättas för missgynnande behandling i strid med arbetsmiljölagen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter till följd av att arbetstagaren har tackat nej till arbete med hänvisning till att

arbetsgivaren har beslutat om ändring av förläggning av arbetstid i strid med det villkoren i anställningsförhållandet.

Sociala grundvillkor kopplade till artikel 10.3 i arbetsvillkorsdirektivet

När det gäller artikel 10.3 i arbetsvillkorsdirektivet – om att arbetstagare när ett arbetspass ställs in under vissa förutsättningar ska ges rätt till kompensation – hänvisas i propositionen till den allmänna rättsliga grundsatsen att avtal ska hållas och att det gäller även i fråga om överenskommelser om anställning och lön. Det hänvisas till att den grundsatsen i bland annat Arbetsdomstolens dom AD 2020 nr 4 har legat till grund för den rättsliga utgångspunkten att en arbetsgivare som har kommit överens med en arbetstagare om anställning med ett visst arbetstidsmått i ett anställningsavtal inte kan undgå skyldigheten att betala lön genom att ensidigt arbetsbefria arbetstagaren.²⁹

Att stödmottagare i egenskap av arbetsgivare följer den rättsliga grundsatsen bör därför betraktas som ett socialt grundvillkor i ett svenskt system med administrativa sanktioner vid bristande efterlevnad av sådana villkor.

Den rättsgrundsats som bildar utgångspunkt för Arbetsdomstolens överväganden i bland annat AD 2020 nr 4 bör kunna beskrivas som att arbetsgivare har en skyldighet att betala lön för ett arbetspass enligt ett anställningsavtal trots att arbetsgivaren har ställt in hela eller delar av passet, förutsatt att arbetstagaren har stått till arbetsgivarens förfogande för arbetet. Det bör uteslutande vara ett brott mot skyldigheten att betala lön i den specifika situationen som också ska innebära en överträdelse av ett socialt grundvillkor.

Fall där arbetsgivaren och arbetstagaren exempelvis har kommit överens om arbetsbefrielse eller där arbetsgivaren inte har betalat ut lön av någon annan orsak än att arbetet har ställts in bör inte omfattas av ett system med sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Det bör också komma till uttryck i författningstexten att underlåtelsen att betala lön – för att vara en överträdelse av ett socialt grundvillkor – ska stå i strid med villkoren i anställningsförhållandet.

²⁹ Prop. 2021/22 :152 s.113.

Det bör nämligen i både i enskilda anställningsavtal och i kollektivavtal kunna förekomma villkor om vad som ska gälla beträffande skyldigheten att betala lön när arbetsgivaren ensidigt ställer in ett arbetspass. Är så fallet bör det vara ett socialt grundvillkor att följa det som gäller enligt villkoren i anställningsförhållandet och inte det som följer av den allmänna rättsgrundsatsen.

I författningstexten bör sammanfattningsvis det sociala grundvillkoret uttryckas som arbetstagaren ska ha rätt till lön för avtalat arbete när stödmottagaren i egenskap av arbetsgivare ensidigt har ställt in arbetet och arbetstagaren har stått till förfogande för arbetet, om inte något annat följer av villkoren i anställningsförhållandet.

3.8.9 Sociala grundvillkor kopplade till artikel 13 i arbetsvillkorsdirektivet

Artikel 13 i arbetsvillkorsdirektivet anger att utbildning som arbetsgivaren enligt EU-rätten, nationell rätt eller kollektivavtal är skyldig att ge sina arbetstagare för att de ska kunna utföra sitt arbete enligt anställningsavtalet ska ske på arbetstid och vara kostnadsfri för arbetstagaren.

Vid genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet i Sverige konstaterades att det i arbetsmiljölagstiftningen finns något som kan ses som en obligatorisk skyldighet för arbetsgivare att utbilda sina arbetstagare på ett sätt som omfattas av direktivet. Det handlar om 3 kap. 3 § arbetsmiljölagen och den skyldighet som allmänt ligger på arbetsgivare när det gäller att utbilda och instruera arbetstagare för att de utan risk för hälsa och säkerhet ska kunna utföra sina arbetsuppgifter.³⁰ Det konstaterades samtidigt finnas bestämmelser i Arbetsmiljöverkets föreskrifter som innebär krav på att arbetstagare ges utbildning i olika avseenden med koppling till arbetsmiljön.

I förarbetena till arbetsmiljölagstiftningen uttalades att kostnader för bland annat utbildning enligt 3 kap. 3 § arbetsmiljölagen ska ses som produktionskostnader och bäras av arbetsgivaren. Det bedömdes därför vid genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet inte behövas något uttryckligt förbud mot att arbetsgivaren belastar arbetstagaren ekonomiskt för utbildningen. Deltagande i sådan

³⁰ Prop. 2021/22:151 s. 142.

utbildning bedömdes också alltid utgöra arbetstid på det sätt som arbetsvillkorsdirektivet kräver.³¹

Det konstaterades inte i övrigt förekomma regler beträffande sådan obligatorisk utbildning som avses i artikel 13 i arbetsvillkorsdirektivet vare sig i lag eller kollektivavtal i Sverige. Det bedömdes därför inte heller i någon annan lagstiftning behöva införas några särskilda bestämmelser i svensk lagstiftning för att direktivet skulle anses vara genomfört på ett korrekt sätt.

Det kan inte uteslutas att det kan uppstå tvister om lön och intjänad arbetstid som har sin bakgrund i att arbetstagaren har genomgått en utbildning på arbetsmiljöområdet. Det bedöms därför vara lämpligt att som socialt grundvillkor hänvisa till att obligatorisk utbildning som arbetstagaren genomgår inom ramen för arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsmiljölagstiftningen ska utgöra arbetstid och inte får medföra några kostnader för arbetstagaren.

3.9 Verkställbara beslut om överträdelse

Förslag: Minskning av stöd ska ske vid överträdelse av ett socialt grundvillkor som har slagits fast genom

1. allmän domstols fällande dom om brott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken, 8 kap. 1 § eller 2 § 3–5 arbetsmiljölagen eller 23 § eller 24 § första stycket 1 arbetstidslagen eller om företagsbot för sådant brott,
2. godkännande av strafföreläggande avseende brott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken, 8 kap. 1 § eller 2 § 3–5 arbetsmiljölagen eller 23 § eller 24 § första stycket 1 arbetstidslagen eller avseende företagsbot för sådant brott,
3. allmän förvaltningsdomstols dom om att vite ska tas ut enligt ett föreläggande eller förbud som Arbetsmiljöverket har beslutat med stöd av 7 kap. 7 eller 8 § arbetsmiljölagen eller 22 § arbetstidslagen,
4. allmän förvaltningsdomstols dom om sanktionsavgift enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen,

³¹ Prop. 2021/22:151 s. 143.

5. godkännande av föreläggande om sanktionsavgift enligt 8 kap. 6 a § tredje stycket arbetsmiljölagen,
6. Arbetsmiljöverkets beslut om rättelse enligt 7 kap. 7 § tredje stycket arbetsmiljölagen, eller
7. Arbetsdomstolens eller tingsrätts dom i en tvist som har handlagts enligt lagen om rättegången i arbetstvister eller – i fall där talan förs med stöd av 6 kap. 10 § andra stycket arbetsmiljölagen mot någon som har haft rådighet över en arbetsplats – enligt vad är föreskrivet om rättegång i allmänhet.

För att läggas till grund för minskning av stöd ska dom eller beslut ha fått laga kraft.

3.9.1 Förordning (EU) 2021/2116

Av artiklarna 87.2 och 88.1 första stycket i förordning (EU) 2021/2116 lästa tillsammans följer att administrativa sanktioner enligt EU-förordningarna ska tillämpas när en myndighet eller ett annat organ som ansvarar för tillsyn över social- och arbetslagstiftningen och tillämpliga arbetsnormer i medlemsstaten har fattat ett verkställbart beslut om bristande efterlevnad av ett socialt grundvillkor.

Reglerna i EU-förordningarna bygger på att medlemsstaterna ska använda sina befintliga kontroll- och tillsynssystem för att se till att stödmottagare följer de sociala grundvillkoren. Några nya tillsynsorgan eller nya funktioner hos redan befintliga sådana organ ska inte behöva inrättas.

3.9.2 Tillsyn och kontroll över arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler i Sverige

Arbetsmarknadens parter ansvarar för tillsyn över arbetsrättsliga regler

Det finns i Sverige inte någon myndighet eller något annat offentligfinansierat organ som har till uppgift att utöva tillsyn över tillämpningen av den arbetsrättsliga skyddslagstiftningen som genomför bland annat arbetsvillkorsdirektivet. Ett grundläggande

element i det som brukar kallas den svenska arbetsmarknadsmodellen är det stora mått av autonomi som arbetsmarknadens parter har när det gäller att själva reglera villkoren på arbetsmarknaden genom kollektivavtal.

Också uppgiften att utöva tillsyn över den arbetsrättsliga regleringen i lag och kollektivavtal ligger på framför allt arbetstagarorganisationer, vars uppgift i den kontexten är att företräda sina medlemmar i arbetsrättsliga frågor och i tvister mot arbetsgivaren.

Är arbetstagaren inte medlem i någon arbetstagarorganisation är det i princip upp till henne eller honom att själv bevaka att arbetsgivaren tillämpar de villkor och skyddsregler som gäller, även om arbetsgivaren enligt vissa arbetsrättsliga principer kan vara skyldig att i förhållande till den kollektivavtalslutande arbetstagarorganisationen tillämpa villkoren i kollektivavtalet även på oorganiserade arbetstagare.

De sanktioner som kan komma i fråga i fall där fackliga organisationer utövar tillsyn är uteslutande civilrättsliga. Arbetsgivare som bryter mot regler i arbetsrättslig lagstiftning eller i kollektivavtal ska normalt betala skadestånd till arbetstagaren och – om det rör sig om brott mot kollektivavtal – till den avtalslutande arbetstagarorganisationen. Det är enligt arbetsrättsliga regler vanligt att arbetsgivaren genom skadeståndet ska ersätta inte bara eventuell ekonomisk skada utan även ersättning motsvarande den kränkning som lag- eller kollektivavtalsbrottet har inneburit (så kallat allmänt skadestånd).³²

Arbetsrättsliga tvister på den svenska arbetsmarknaden hanteras i regel inom ramen för ett tvisteförhandlingssystem. Exakt hur det systemet ser ut beror bland annat på om det finns kollektivavtal om förhandlingsordning mellan parterna och i så fall på hur det avtalet är utformat. Kommer parterna inte överens om en lösning på tvisten avgörs frågan om arbetsgivarens skadeståndsansvar ytterst genom en civilrättslig process i domstol.

När arbetstagarorganisationer företräder sina medlemmar i arbetsrättsliga tvister är enligt reglerna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ofta Arbetsdomstolen första och enda instans, se 2 kap. 1 §. I fall där arbetstagaren själv för talan eller där arbetsgivaren inte är bunden av något tillämpligt kollektivavtal ska talan

³² Se exempelvis 38 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

väcks i tingsrätt med en möjlighet att överklaga tingsrättens dom till Arbetsdomstolen, se 2 kap. 2 §.

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över arbetsmiljöregleringen

De två EU-direktiv på arbetsmiljöområdet som det hänvisas till i bilaga IV till förordning (EU) 2021/2115, det vill säga ramdirektivet om arbetsmiljö och andra särdirektivet, har i Sverige genomförts huvudsakligen genom bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) samt i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd, se avsnitt 3.7.

Arbetsmiljöregleringen i Sverige är – med ett undantag som berörs nedan – offentligrättslig. Det innebär att arbetstagare eller arbetstagarorganisationer inte själva kan göra några rättigheter gällande i förhållande till arbetsgivaren med stöd av regleringen. Det är Arbetsmiljöverket som utövar tillsyn över att arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och de föreskrifter som myndigheten har meddelat med stöd av regleringen följs, se 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen. Myndigheten får enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att den som har skyddsansvar ska följa lagens krav.

Arbetsmiljöverkets förelägganden och förbud får förenas med vite. Har så inte skett är det straffbart att bryta mot förelägget eller förbudet, med böter och som mest ett års fängelse i straffskalan, 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen. Enligt uppgift från företrädare för Arbetsmiljöverket är myndighetens praxis att i princip alltid förena förelägganden och förbud med vite.

Enligt 7 kap. 7 § tredje stycket gäller att om någon inte följer ett föreläggande får Arbetsmiljöverket besluta att rättelse ska ske på hans eller hennes bekostnad.

Arbetsmiljöverket får i sina föreskrifter besluta om att en sanktionsavgift ska tas ut vid brott mot en bestämmelse i föreskriften, se 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen och 18 § 4 arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

En sanktionsavgift tillfaller staten och ska tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde. En föreskrift om sanktionsavgift ska ange hur avgiften beräknas för olika slag av överträdelser och beloppet ska kunna fast-

ställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften ska vara lägst 1 000 och högst 1 000 000 kronor. Avgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften.

Av 8 kap. 6 a § arbetsmiljölagen framgår att frågor om sanktionsavgifter prövas inom ramen för ett avgiftsföreläggande. Förfarandet innebär att Arbetsmiljöverket förelägger den som har bedömts vara ansvarig att godkänna sanktionsavgiften omedelbart eller inom en viss tid. Sker detta inom den angivna tiden gäller föreläggandet som domstols lagakraftvunna avgörande om att avgift ska tas ut, se 8 kap. 6 a § tredje stycket arbetsmiljölagen.

Om däremot den som avgiftsföreläggandet riktas mot inte godkänner föreläggandet inom den utsatta tiden får Arbetsmiljöverket enligt 8 kap. 7 § arbetsmiljölagen ansöka om att sanktionsavgift ska tas ut hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets föreläggandet har utfärdats. Ett beslut om att sanktionsavgift ska tas ut förutsätter alltså i sådana fall att förvaltningsdomstol i sak har prövat frågan om att sanktionsavgift ska tas ut.

Sanktionsavgift får inte tas ut för en gärning som omfattas av ett sådant föreläggande eller förbud som Arbetsmiljöverket har beslutat om enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen, se 8 kap. 5 a § arbetsmiljölagen. Om Arbetsmiljöverket beslutar om förbud eller föreläggande till följd av en brist i arbetsmiljön är det emellertid möjligt att även ta ut en sanktionsavgift på grund av denna brist. En sanktionsavgift tas nämligen ut på grund av att en överträdelse har skett, medan ett föreläggande eller förbud tar sikte på att förhindra framtida överträdelser (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juni 2019 i mål nr 1914-19).

Däremot är det alltså efter att ett föreläggande eller förbud har beslutats inte möjligt att ta ut en sanktionsavgift för gärning som skett efter föreläggandet eller förbudet och som omfattas av ett sådant.

Har brotten vållande till kroppsskada, vållande till annans död eller framkallande av fara för annan enligt bestämmelserna i 3 kap. 7–9 §§ brottsbalken begåtts genom att någon uppsåtligt eller av oaktsamhet har åsidosatt sina skyldigheter när det gäller att förebygga ohälsa eller olycksfall enligt arbetsmiljölagen döms han eller hon för arbetsmiljöbrott, se 3 kap. 10 § brottsbalken. Påföljden ska

i sådana fall bestämmas enligt vad som gäller för respektive typ av brott. Också företagsbot kan bli aktuell att döma ut enligt reglerna i 36 kap. brottsbalken.

En av bestämmelserna i arbetsmiljölagen är civilrättslig till sin karaktär, nämligen den om hindrande av skyddsombud och skyddet mot försämrade villkor enligt 6 kap. 10 §. Vid brott mot den bestämmelsen kan arbetsgivaren bli skyldig att betala skadestånd till skyddsombudet och tvister handläggs på det sätt som ovan har beskrivits i fråga om brott mot arbetsrättsliga regler. Även den som har rådighet över en arbetsplats kan bli skadeståndsskyldig vid överträdelse av den bestämmelsens andra stycke.

Tillsyn över arbetstidsregleringen

Som har konstaterats i avsnitt 3.8 bör 12 § arbetstidslagen anses vara ett socialt grundvillkor i EU-förordningarnas mening. Enligt bestämmelsen ska arbetsgivare skriftligen informera arbetstagare en viss tid i förväg inför beslut om ändringar i förläggningen av ordinarie arbetstid eller jourtid.

Arbetstidslagen är som utgångspunkt precis som arbetsmiljölagen offentligrättslig. Till skillnad från arbetsmiljölagen tillåter emellertid arbetstidslagen att avsteg görs från vissa av lagens bestämmelser eller att lagen helt ersätts genom kollektivavtal. Till de bestämmelser i lagen där avvikelser i kollektivavtal är tillåtna hör 12 §. Enligt 3 § arbetstidslagen får sådan avvikelse dock endast ske genom ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Avvikelse från 12 § får dessutom enligt samma bestämmelse göras endast om avtalet respekterar det övergripande skydd för arbetstagare som avses i arbetsvillkorsdirektivet.

Har inget kollektivavtal om avvikelse träffats har Arbetsmiljöverket på motsvarande sätt som enligt arbetsmiljölagen uppgiften att utöva tillsyn över att arbetstidsreglerna följs. Myndigheten har i princip samma verktyg att använda sig av för att fullgöra den uppgiften. Arbetsmiljöverket får enligt 22 § arbetstidslagen meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Även sanktionerna vid brott mot denna lagstiftning är i princip desamma som gäller vid brott mot arbetsmiljölagen. En skillnad är dock att sanktionsavgift endast kan komma i fråga vid överträdelse av vissa angivna bestämmelser i lagen, där 12 § inte ingår. I stället kan arbetsgivare som bryter mot 12 § arbetstidslagen dömas till böter, se 24 § första stycket 1.

Finns ett kollektivavtal med avvikelse från 12 § arbetstidslagen gäller i fråga om både tillsyn och möjliga sanktioner det som sagts i fråga om arbetsrättsliga regler ovan. Brott mot kollektivavtalets bestämmelser kan innebära att arbetsgivaren blir skadeståndsskyldig i förhållande till den avtalsslutande arbetstagarorganisationen och arbetstagare som är medlem i den organisationen. Frågan om skadeståndsskyldighet avgörs ytterst i en civilrättslig process i domstol.

3.9.3 Relevanta svenska tillsynsorgan i ett system med sanktioner enligt EU-förordningarna

Sammanfattande om tillsyn- och kontroll över regler som utgör sociala grundvillkor i Sverige

I det föregående har relativt översiktligt redogjorts för vilka aktörer som i Sverige ansvarar för tillsynen över sådana regler som omfattas av EU-förordningarnas bestämmelser om sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. Sammanfattningsvis är det i enlighet med den svenska arbetsmarknadsmodellen framför allt arbetstagarorganisationer som har till uppgift att utöva tillsyn över att arbetsgivare följer tillämpliga arbetsrättsliga regler, särskilt i fall där det finns kollektivavtal och organisationen har medlemmar på arbetsplatsen.

Det finns i Sverige inte någon myndighet som utövar tillsyn över att arbetsgivare följer exempelvis reglerna i anställningsskyddslagen i förhållande till sina arbetstagare.

På arbetsmiljöområdet utövar Arbetsmiljöverket tillsyn över att lagstiftningen och de föreskrifter som myndigheten har beslutat med stöd av lagstiftningen efterlevs. Arbetsmiljöverket har också uppdraget att utöva tillsyn över att arbetsgivare följer arbetstidslagens bestämmelser. När det gäller den lagen kan dock avsteg under vissa förutsättningar göras genom kollektivavtal, bland annat med

den begränsningen att avsteget inte får innebära att arbetstagaren hamnar i en sämre situation än vad som följer av arbetsvillkorsdirektivet. Har kollektivavtal om avvikelser från arbetstidslagens bestämmelser träffats är det den avtalsslutande arbetstagarorganisationen som kan sägas ha tillsynsansvaret för att villkoren efterlevs.

Arbetsmiljöverket har begränsad möjlighet att fatta beslut om sanktioner

Arbetsmiljöverket bör anses som en myndighet eller ett organ som ansvarar för tillsyn av social- och arbetslagstiftning och tillämpliga arbetsnormer i den mening som avses i artikel 87.2 i förordning (EU) 2021/2116. Myndigheten har dock begränsade möjligheter att självständigt fatta beslut om sanktioner mot arbetsgivare som bedöms bryta mot arbetsmiljölagen eller arbetstidslagen.

Såvida inte ett föreläggande om sanktionsavgift har godkänts av den som föreläggandet har riktats mot beslutas sådana avgifter av förvaltningsdomstol. Också när det gäller vite i fall där arbetsgivaren inte följer ett föreläggande eller förbud som Arbetsmiljöverket har beslutat med stöd av 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen respektive 22 § arbetstidslagen är det domstol som genom dom beslutar om sanktionen. Har föreläggandet eller förbudet inte förenats med vite kan det i stället bli fråga om en straffrättslig påföljd beslutad av allmän domstol. Dock kan Arbetsmiljöverket fatta beslut om rättelse utan att domstol blir en del i processen.

De beslut från Arbetsmiljöverkets sida som kan få en omedelbar verkan i förhållande till en arbetsgivare är alltså för det första sådana förelägganden eller förbud som syftar till att arbetsgivaren ska åtgärda eller upphöra med något i arbetsmiljön, jämte beslut om rättelse efter att ett sådant föreläggande eller förbud har meddelats. Också godkända sanktionsavgiftsförelägganden kan vara att anse som beslut som härrör från Arbetsmiljöverket, se 8 kap. 6 a § tredje stycket arbetsmiljölagen. Överväganden om huruvida sådana beslut som fattas av Arbetsmiljöverket i sig bör ses som verkställbara beslut i EU-förordningarnas mening redogörs för senare i detta avsnitt.

Arbetsstagarorganisationer kan inte besluta om överträdelse

När det gäller sociala grundvillkor som finns i svenska arbetsrättsliga bestämmelser, inklusive kollektivavtalsvillkor som avviker från arbetstidslagens bestämmelser, bör det uteslutande vara genom en domstols dom som överträdelse av ett socialt grundvillkor i rättslig mening kan konstateras.

Fackliga organisationer eller enskilda arbetstagare kan nämligen inte med någon rättslig verkan fatta beslut om att en överträdelse av en viss bestämmelse har skett. Även om arbetsstagarorganisationer har en tillsynsroll beträffande vissa sociala grundvillkor fattar de alltså inte några sådana beslut som enligt EU-förordningarna ska kunna leda till administrativa sanktioner.

Domstolar bör i vissa situationer kunna ses som tillsynsorgan

Domstolar faller i Sverige inte inom definitionen av det som i sedvanlig språklig eller juridisk mening brukar avses med tillsynsmyndighet eller annan aktör som utövar kontroll över att en viss lagstiftning efterlevs. En domstols agerande förutsätter att en fråga har anhängiggjorts, såvitt är relevant för denna promemoria exempelvis genom att en myndighet har ansökt om utdömande av vite eller någon har väckt talan som grundas på brott mot en arbetsrättslig regel.

Domstolarna har inte i uppdrag att allmänt övervaka och själva besluta om att ta upp exempelvis en arbetsgivares handlande i ett visst avseende till prövning och besluta om en sanktion.

Vid en strikt tolkning utifrån ordalydelsen i artikel 87.2 i förordning (EU) 2021/2116 skulle mot den bakgrunden åtminstone i en svensk kontext domstolar inte anses som tillsynsmyndigheter i den mening som avses i artikeln. En jämförelse med EU-förordningarnas engelska ordalydelse leder inte till någon annan bedömning.

Ett system med administrativa sanktioner vid bristande efterlevnad av sociala grundvillkor skulle dock bli relativt verkningslöst i Sverige om inte beslut om överträdelser som fattas av domstolar skulle omfattas av systemet. Fall där det handlar om överträdelser av arbetsrättsliga regler skulle över huvud taget inte omfattas. Inte heller fall där en domstol efter ansökan av Arbetsmiljöverket har

ålagt arbetsgivaren att betala en sanktionsavgift eller att betala vite skulle omfattas, såvida inte domstolens beslut i dessa fall på något sätt skulle likställas med att myndigheten själv har fattat beslutet.

Vid en tolkning utifrån de aktuella bestämmelsernas syfte och ändamål bör dock domstolarna i mål som initieras av Arbetsmiljöverket eller en arbetstagarorganisation ses som en del i ett system med tillsyn och kontroll i den mening som avses i artikel 87.2 i förordning (EU) 2021/2116. Det bör åtminstone gälla i fall där det ingår som ett led i den tillsyn som utförs av tillsyns- och kontrollorgan i mer traditionell mening att ytterst låta domstol besluta i en fråga som hanteras inom ramen för ett tillsynsärende.

Det är rimligt att utgå från att det är en sådan syn på begreppet ”organ som ansvarar för tillsyn över social- och arbetslagstiftningen i medlemsstaten och tillämpliga arbetsnormer” som har varit utgångspunkten när EU-förordningarna förhandlades fram.

Mot denna bakgrund bör allmän domstol i mål enligt 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen om brott mot föreläggande eller förbud som meddelats med stöd av 7 kap. 7 eller 8 §, enligt 8 kap. 2 § 3–5 arbetsmiljölagen eller enligt 23 § eller 24 § första stycket 1 arbetstidslagen anses som ett sådant tillsynsorgan som avses i artikel 87.2 i förordning (EU) 2021/2116. Detta bör gälla även vid mål om företagsbot för sådant brott. Detsamma bör gälla i fall där åklagare utfärdar strafföreläggande eller förelägger om företagsbot avseende sådant brott.

Vad gäller allmän domstol i mål om arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken väcks åtal för sådant brott av åklagare efter förundersökning av Polismyndigheten. Det skulle därför kunna göras gällande att handläggningen och hanteringen av ett sådant mål inte bör ses som ett led i Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet.

Arbetsmiljöverket kan dock sägas vara en del i processen även i fall där en överträdelse av arbetsmiljöregleringen hanteras inom ramen för ett allmänt åtal. Det finns särskilt framtagna rutiner för hur Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Arbetsmiljöverket ska samverka i syfte att skapa förutsättningar för att upptäcka, utreda och lagföra arbetsmiljöbrott på ett effektivt sätt.

Ändamålsskäl talar också för att allmän domstol även i detta sammanhang ska anses som en tillsynsmyndighet i den mening som avses i artikel 87.2 i förordning (EU) 2021/2116. Allmän domstol bör därför när den handlägger mål om arbetsmiljöbrott och om

företagsbot för sådant brott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken ses som ett sådant tillsynsorgan som avses i EU-förordningarnas reglering om sociala grundvillkor. Detsamma bör gälla beträffande åklagare som utfärdar strafföreläggande eller förelägger om företagsbot avseende sådant brott.

Som redovisats ovan kan tillsynen över vissa arbetsrättsliga regler som utgör sociala grundvillkor sägas utövas av arbetstagarorganisationer eller enskilda arbetstagare. I något fall som är relevant här kan rättsföljden av en överträdelse bli ogiltighet, men den vanliga sanktionen vid överträdelse av arbetsrättslig lagstiftning eller regler i kollektivavtal är skadestånd. En domstol som prövar en talan om sådant skadestånd i en arbetstvist enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister på grund av brott mot en regel som är ett socialt grundvillkor bör därför anses som ett sådant tillsynsorgan som avses i artikel 87.2 i förordning (EU) 2021/2116.

Vidare bör allmän förvaltningsdomstol som beslutar om vite som har förelagts enligt 7 kap. 7 eller 8 § arbetsmiljölagen eller 22 § arbetstidslagen anses som sådant tillsynsorgan som avses i artikel 87.2 i förordning (EU) 2021/2116. Detsamma gäller allmän förvaltningsdomstol i mål enligt 8 kap. 7 § arbetsmiljölagen om sanktionsavgift.

3.9.4 Beslut där en bristande efterlevnad fastställs

Arbetsmiljöverkets förelägganden och förbud bör inte ses som beslut om bristande efterlevnad

För att en administrativ sanktion ska bli aktuell krävs att en myndighet eller domstol – som enligt våra överväganden i avsnitt 3.8.3 är en tillsynsmyndighet i den mening som avses i förordning (EU) 2021/2116 – har fattat ett beslut om bristande efterlevnad.

När det gäller Arbetsmiljöverket fattar myndigheten inom ramen för sin tillsynsverksamhet beslut av olika slag. Som har beskrivits i avsnitt 3.9.2 har Arbetsmiljöverket i egenskap av tillsynsmyndighet möjlighet att besluta om förelägganden för arbetsgivare att vidta åtgärder och om förbud i syfte att lagstiftningen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter följs. Sedan ett föreläggande eller förbud har meddelats får Arbetsmiljöverket besluta om rättelse om beslutet inte följs.

Av förarbetena till arbetsmiljölagen och av rättspraxis framgår att föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § kan beslutas utan att det har fastställts att en överträdelse skett. Arbetsmiljöverket kan i varje läge meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att säkra efterlevnaden av lagstiftningen. Vid tiden för ingripande behöver något missförhållande i skyddshänseende inte ha inträtt. Det räcker att verket bedömer att det finns behov av att ingripa med föreläggande eller förbud i förebyggande syfte.³³

I underrättspraxis har uttalats att det för att det ska anses finnas behov av ett förbud räcker att Arbetsmiljöverket gör sannolikt att det finns missförhållanden i skyddshänseende eller att regelbrott kan komma att ske.³⁴

För att ett föreläggande eller förbud ska kunna beslutas krävs alltså inte – som det svenska tillsynssystemet på arbetsmiljöområdet är uppbyggt – att det har slagits fast att en överträdelse har skett. Det kan visserligen i det enskilda fallet vara så att Arbetsmiljöverket har slagit fast att en viss bestämmelse i arbetsmiljörregelverket har åsidosatts. Eftersom det för ett beslut om förbud eller föreläggande inte krävs att något missförhållande i skyddshänseende redan har inträtt bör emellertid förelägganden och förbud inte anses som sådana beslut som ska leda till att en administrativ sanktion ska tas ut i enlighet med EU-förordningarnas regler om sociala grundvillkor.

Tillkommer gör att Arbetsmiljöverket – i fall där det finns stöd för det i myndighetens föreskrifter – får ta ut en sanktionsavgift även i fall där överträdelsen också föranleder ett förbud eller föreläggande om åtgärd. Det ger ytterligare stöd för att förelägganden och förbud som verktyg har ett framåtblickande syfte och i grunden finns till för att leda arbetsgivare och andra skyddsansvariga rätt i arbetsmiljöarbetet.

Om ett föreläggande inte följs får Arbetsmiljöverket besluta att rättelse ska ske på den berördes bekostnad. För att ett sådant beslut ska kunna fattas krävs att det har fastställts att en bestämmelse i arbetsmiljölagen eller en föreskrift har överträtts. Med andra ord förutsätter sådana beslut – till skillnad från själva beslutet om föreläggande eller förbud – att det har fastställts att föreläggandet eller förbudet inte följs. Ett sådant beslut bör därför anses som ett

³³ Se prop. 1976/77:149 s. 422 och HFD 2016 ref. 46.

³⁴ Se exempelvis Kammarrätten i Stockholms dom 2012-02-29 i mål nr 6533-10.

beslut om bristande efterlevnad i den mening som avses i artiklarna 87 och 88 i förordning (EU) 2021/2116.

Domstolsavgöranden som bör ses som beslut om bristande efterlevnad

Som redovisats ovan utövas tillsynen över vissa arbetsrättsliga regler som utgör sociala grundvillkor huvudsakligen av arbetstagarorganisationer och sanktionerna vid överträdelse av dessa regler består i huvudsak av skadestånd. En domstols dom med bifall till en sådan skadeståndstalan bör därmed vara ett beslut om bristande efterlevnad i den mening som avses i artiklarna 87 och 88 i förordning (EU) 2021/2116.

Det handlar i sådana fall – som berörts ovan – om domar i mål som har handlagts enligt bestämmelserna i lagen om rättegången i arbetstvister. I ett fall kan det dock handla om dom i en tvist som handläggs enligt vad som allmänt gäller i fråga om rättegång. Det handlar om det fallet att talan förs om överträdelse av 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen mot den som har begått överträdelsen i egenskap av någon som haft rådighet över arbetsstället. Även dom i sådana mål bör ses som beslut om bristande efterlevnad i ett sanktionssystem enligt EU-förordningarna.

Om ett föreläggande eller förbud har förenats med vite och föreläggandet eller förbudet inte följs kan Arbetsmiljöverket ansöka om utdömmande av vitet hos förvaltningsrätten. En förutsättning för att vitet ska dömas ut är att en bestämmelse i arbetsmiljölagen eller en föreskrift har överträtts. Ett beslut att döma ut vite bör därför utgöra ett beslut om bristande efterlevnad i den mening som avses i artiklarna 87 och 88 i förordning (EU) 2021/2116.

Om ett förbud eller föreläggande inte är förenat med vite är det brottsligt att bryta mot det. Enligt 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot ett föreläggande eller förbud som har meddelats med stöd av 7 kap. 7 eller 8 § till böter eller fängelse i högst ett år. En motsvarande bestämmelse finns i 23 § arbetstidslagen.

Även om det – enligt Arbetsmiljöverket – sällan förekommer att ett föreläggande eller förbud inte förenas med vite kan det inte uteslutas att vitesförordnande saknas i enskilda fall. Oavsett detta bör också en fällande dom i mål enligt 8 kap. 1 § också utgöra beslut

om bristande efterlevnad i den mening som avses i artiklarna 87 och 88 i förordning (EU) 2021/2116. Detsamma bör gälla en fällande dom i mål om företagsbot avseende brott enligt 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen eller 23 § arbetstidslagen samt i fråga om godkänt strafföreläggande beträffande sådana brott eller avseende företagsbot för sådant brott.

I 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen finns särskilda bestämmelser om straff när arbetsgivaren agerar i strid med vissa av sina skyldigheter enligt lagen. Såvitt bedöms vara relevant här – utifrån de ställningstaganden som i det föregående har gjorts i fråga om vilka de sociala grundvillkoren i arbetsmiljörégleringen är – ska enligt 8 kap. 2 § 3 den som lämnar vissa oriktiga uppgifter när Arbetsmiljöverket har begärt upplysningar, handlingar eller prov eller begärt undersökningar enligt bland annat 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen dömas till böter. Detsamma gäller om arbetsgivaren utan giltigt skäl tar bort en skyddsanordning eller sätter den ur bruk eller inte lämnar under rättelse till tillsynsmyndigheten i enlighet med 3 kap. 3 a §, se 8 kap. 2 § 4 respektive 5.

I dessa fall kan alltså en överträdelse av en bestämmelse som utgör ett socialt grundvillkor fastställas i en straffrättslig process utan att Arbetsmiljöverket dessförinnan har beslutat om något föreläggande eller förbud. Även i sådana fall bör ett avgörande vara ett beslut om bristande efterlevnad i den mening som avses i artiklarna 87 och 88 i förordning (EU) 2021/2116.

Även en fällande dom för brott enligt 24 § första stycket arbetstidslagen bör vara ett beslut om bristande efterlevnad i den mening som avses i artiklarna 87 och 88 i förordning (EU) 2021/2116.

Vad slutligen gäller sanktionsavgifter är det genom ett godkänt föreläggande av en sådan avgift eller allmän förvaltningsdomstols dom att påföra eller sätta ned en sådan avgift fastställt att en arbetsmiljörättslig skyddsregel har överträtts. Även dessa fall bör alltså betraktas som beslut om bristande efterlevnad i den mening som avses i artiklarna 87 och 88 i förordning (EU) 2021/2116.

3.9.5 Vilka beslut om överträdelse är verkställbara?

Någon vägledning i fråga om vad som ligger i förutsättningen att ett beslut om bristande efterlevnad av ett socialt grundvillkor ska vara verkställbart för att läggas till grund för en administrativ sanktion finns inte i EU-förordningarna och verkar inte heller finnas i någon annan officiell rättskälla.

Eftersom förordningarna inte innehåller någon hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställande av begreppets innebörd bör en så kallad autonom tolkning göras av begreppet, med beaktande av inte endast ordalydelsen utan även av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den lagstiftning som bestämmelsen ingår i.

Nämnas kan att en jämförelse med begreppet verkställbarhet enligt svensk rätt inte skulle ge någon större vägledning. De beslut och domar som enligt bedömningen i föregående avsnitt ska ses som beslut om överträdelse i den mening som avses i de relevanta bestämmelserna i förordning 2021/2116 är av vitt skilda slag. Det handlar om myndighetsbeslut, allmän förvaltningsdomstols dom, Arbetsdomstolens eller tingsrätts dom om skadestånd och allmän domstols dom i brottmål.

Beträffande exempelvis dom i brottmål resoneras i svensk rätt inte termer av domens verkställbarhet. Beträffande påföljder som döms ut i en sådan dom skiljer sig reglerna om verkställbarhet åt.

I föregående avsnitt har bedömningen gjorts att vissa beslut och avgöranden bör ses som tillsynsmyndighets beslut om överträdelse av sociala grundvillkor i den mening som avses i artikel 87 i förordning (EU) 2021/2116. Med undantag för fall där den tilltalade meddelas påföljdseftergift vid fällande brottmålsdom, företagsbot efterges, sanktionsavgift sätts ned helt eller skadestånd jämkas till noll är de relevanta typerna av avgöranden förenade med en sanktion eller betalningsförpliktelse. De bör utan tvekan anses verkställbara i den mening som avses i artikel 87.1 i förordning (EU) 2021/2116.

Även i fall där en överträdelse har fastställts men där betalningsskyldighet inte följer av domen – exempelvis därför att en företagsbot har eftergetts eller ett skadestånd jämkats – bör kraven på verkställbart beslut vara uppfyllt. Det väsentliga är just att överträdelsen har konstaterats genom domen eller beslutet. Frågan

om vilken påföljden eller sanktionen blir bör i det sammanhanget vara sekundär.

Även i en friande dom om brott enligt 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen eller 24 § första stycket 1 arbetsmiljölagen eller en dom där ett yrkande om företagsbot för brott enligt den förstnämnda bestämmelsen avslås kan det i och för sig ha slagits fast att en regel som utgör ett socialt grundvillkor har överträtts. Åtalet kan trots detta ha ogillats på grund av att den åtalade inte haft uppsåt eller varit oaktsam, och yrkandet om företagsbot kan ha ogillats exempelvis på grund av att företaget har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet och brottet inte har begåtts av en person i ledande ställning i företaget.

Oavsett hur en friande dom motiveras bör det dock inte komma i fråga att betrakta den som ett verkställbart beslut. Genom domen har i skuldfrågan inte slagits fast att någon överträdelse har skett som stödmottagaren ska klandras för genom någon sanktion från det allmänna. Någon administrativ sanktion i form av minskad stöd bör därför inte heller komma i fråga i de situationerna.

En fråga som uppkommer är om de relevanta besluten och domarna ska ha fått laga kraft för att anses som verkställbara i den mening som avses i EU-förordningarna. En omständighet som talar starkt för detta är att det inte kan komma i fråga att en stödmottagare ska kunna få minskat stöd eller inget stöd alls utifrån en dom eller ett beslut som efter överklagande ändras till stödmottagarens fördel. Även om det inte bedöms finnas något krav enligt EU-förordningarna på att ett beslut måste ha fått laga kraft för att vara verkställbart bör det mot den bakgrunden i det svenska sanktionssystemet uppställas ett sådant krav på beslutet eller domen.

3.10 Överväganden om sanktionssystemets utformning i övrigt

3.10.1 Utgångspunkter

I avsnitt 3.7 och 3.8 har överväganden gjorts kring vilka svenska bestämmelser som utgör sociala grundvillkor i EU-förordningarnas mening. I avsnitt 3.9 har redogjorts för vilka aktörer i Sverige som bör ses som tillsynsorgan i EU-förordningarnas mening och vilka

olika beslut om överträdelse av sociala grundvillkor som bör kunna leda till sanktioner i form av en minskning eller uteslutning av stöd.

Det som återstår att ta ställning till är hur sanktionssystemet bör byggas upp i övrigt. Som har framgått tidigare ska det utbetalande organet enligt EU-förordningarna underrättas minst en gång om året om fall där verkställbara beslut om överträdelse har fattats av ett tillsynsorgan. Underrättelsen ska innehålla en bedömning och klassificering av den berörda bristande efterlevnadens allvar, omfattning, varaktighet eller upprepning och av huruvida den har varit avsiktlig. Det är utifrån den bedömningen som storleken på minskningen av eller en uteslutning från stöd ska beslutas.

Sanktioner enligt EU-förordningarna i form av nedsättning av eller uteslutning från stöd kommer – utifrån de överväganden som har gjorts tidigare i denna promemoria – att aktualiseras när domar och beslut fattas inom rättsväsendet och – i ett visst fall – av Arbetsmiljöverket. Det innebär särskilda utmaningar när det gäller frågan om vilket organ som ska göra bedömningen av storleken på nedsättningen av stöd till följd av en viss fastställd överträdelse av ett socialt grundvillkor.

Utöver bedömningen av överträdelsens allvar, omfattning, varaktighet eller upprepning och av huruvida den har varit avsiktlig krävs det dessutom en bedömning av om den bristande efterlevnaden avser en stödmottagares jordbruksverksamhet eller avser ett jordbruksföretag. De frågorna kan innebära särskilda utmaningar, eftersom de myndigheter som beslutar om överträdelser av sociala grundvillkor i Sverige inte i övrigt har någon roll i systemet med jordbruksstöd enligt EU-förordningarna.

En viktig omständighet att ta med sig in i diskussionen om sanktionssystemets uppbyggnad är att jordbruksstöd är en civil rättighet i Europakonventionens mening.³⁵ Det innebär att det ställs krav på en ordning för nedsättning av eller uteslutning från sådant stöd. Det bör bland annat innebära att det krävs att ett beslut om nedsättning eller uteslutning av stöd ska kunna överklagas till domstol.

En ytterligare aspekt utifrån Europakonventionen är att det i artikel 4 i konventionens 7:e tilläggsprotokoll föreskrivs ett förbud mot dubbelprövning och dubbelbestraffning. Förbudet innebär att ingen får lagföras eller straffas två gånger. Förbudet gäller inte endast

³⁵ Se bland annat RÅ 1997 ref 65.

straff i brottsbalkens mening utan även administrativa sanktioner kan omfattas. Bestämmelsen förbjuder inte dubbla sanktioner så länge som de prövas i ett och samma förfarande. En fråga som uppkommer är om administrativa sanktioner i form av minskning eller uteslutning av stöd vid överträdelser av sociala grundvillkor kan behöva prövas i samma förfarande som det där överträdelsen fastställs.

Regeringen har uttalat sig om dubbelprövningsförbudet i tidigare lagstiftningsärenden om sanktionsavgifter vid överträdelser som också utgjort överträdelser av tvärvillkor och som lett till avdrag på jordbruksstöd. Regeringen har då konstaterat att avdrag på ett ekonomiskt stöd på grund av att stödvillkor inte uppfylls inte är att betrakta som straff i den mening som avses i dubbelprövningsförbudet.³⁶ Om systemet för sanktioner vid överträdelser av sociala grundvillkor bygger på att det är ett villkor för stöd att sociala grundvillkor uppfylls behöver alltså sanktionerna inte prövas i samma förfarande som det där överträdelsen av det sociala grundvillkoret fastställs.

3.10.2 En reglering bör ta utgångspunkt i systemet med vanliga grundvillkor

Bedömning: Sanktionssystemet vid bristande efterlevnad av sociala grundvillkor bör som utgångspunkt utformas med förebild i nuvarande regler om administrativa sanktioner vid överträdelse av grundvillkor i den svenska förordningen om den gemensamma jordbrukspolitiken.

Regleringen av systemen i EU-förordningarna har likheter

Det finns sedan mitten av 1990-talet ett system med grundvillkor – tidigare delvis kallade tvärvillkor – i EU:s gemensamma jordbrukspolitik, se avsnitt 3.3. Systemet har väsentliga likheter med det som enligt EU-förordningarna ska gälla för sociala grundvillkor. Enligt artikel 12 i förordning (EU) 2021/2115 ska medlemsstaterna i sina strategiska GJP-planer inbegripa ett system med grundvillkor enligt

³⁶ Prop. 2017/18:165 s. 61 och prop. 2021/22:18 s. 65.

vilket administrativa sanktioner ska åläggas stödmottagare som inte uppfyller vissa krav kopplade till stöden. Det handlar om verksamhetskrav som följer av vissa utpekade delar av unionsrätten och om normer som i medlemsstaterna fastställs i enlighet med EU-förordningens bilaga III, så kallade GAEC-normer.

Systemet med sanktioner vid överträdelse av grundvillkor ska specifikt tillämpas på områdena klimatet och miljön, folkhälsa och växtskydd samt djurskydd.

Sanktioner vid bristande efterlevnad av grundvillkor ska enligt EU-förordningarna åläggas jordbrukare och andra stödmottagare som tar emot direktstöd enligt avdelning III kapitel II eller årliga utbetalningar i enlighet med artiklarna 70, 71 och 72 i förordning (EU) 2021/2115.³⁷ Det handlar alltså om samma kategori stödmottagare och samma typer av stöd som enligt EU-förordningarna ska omfattas av systemet med administrativa sanktioner vid bristande efterlevnad av sociala grundvillkor, se artikel 89.1 första stycket läst tillsammans med artikel 83 i förordning (EU) 2021/2116.

Enligt båda sanktionssystemen gäller att även stödmottagare som får stöd i enlighet med kapitel IV i förordning (EU) nr 228/2013 eller kapitel IV i förordning (EU) nr 229/2013 ska kunna åläggas sanktioner.³⁸ Sådant stöd förekommer dock inte i Sverige.

Direktstöden enligt avdelning III kapitel II i förordning (EU) 2021/2115 utgörs av³⁹

- grundläggande inkomststöd för hållbarhet,
- kompletterande omfördelningsinkomst för hållbarhet,
- kompletterande inkomststöd för unga jordbrukare,
- stöd för klimatet och miljö,
- kopplat inkomststöd, och
- grödspecifikt stöd för bomull.

Artikel 70 i förordning (EU) 2021/2115 avser ersättning för miljöåtaganden, klimatåtaganden och andra förvaltningsåtgärder. I artikel 71 regleras stöd för naturliga eller andra områdesspecifika begränsningar. Artikel 72 avser stöd för områdesspecifika nackdelar

³⁷ Artikel 12 i förordning (EU) 2021/2115 och artikel 83 i förordning (EU) 2021/2116.

³⁸ Se bland annat artikel 89.1 andra stycket i förordning (EU) 2021/2116.

³⁹ Artiklarna 16–41.

på grund av vissa obligatoriska krav som följer av tre EU-direktiv. Den sistnämnda typen av stöd förekommer dock inte i Sverige.

När det gäller hur de vanliga grundvillkoren och de sociala grundvillkoren pekats ut i EU-förordningarna och på vilka typer av stöd sanktionerna ska tillämpas finns alltså stora likheter. Också när det gäller hur sanktionerna ska beräknas har regleringen om sanktioner vid brott mot grundvillkor respektive sociala grundvillkor i EU-förordningarna väsentliga likheter med varandra. Hur sanktionerna ska tillämpas och beräknas vid överträdelse av vanliga grundvillkor regleras i artikel 85 i förordning (EU) 2021/2116. Kompletterande bestämmelser finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172.⁴⁰

Som har beskrivits i avsnitt [3.2.2] ska vissa utpekade punkter i artikel 85 i förordning (EU) 2021/2116 i tillämpliga delar tillämpas även när det gäller beräkningen av sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor, se artikel 89.1 tredje stycket i förordning (EU) 2021/2116. När det gäller kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172 är den dock bara tillämplig beträffande de vanliga grundvillkoren.

I EU-förordningarna regleras alltså sammanfattningsvis systemen med administrativa sanktioner vid bristande efterlevnad av grundvillkor respektive sociala grundvillkor på ett i flera väsentliga delar likartat sätt. Det bör därför vara lämpligt att när det gäller utformningen av ett system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor ta utgångspunkt i hur det svenska systemet med motsvarande sanktioner vid brott mot grundvillkor är utformat.

Det svenska systemet med sanktioner vid överträdelse av grundvillkor i relevanta delar

Förordning (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik kompletterar EU-förordningarna och därutöver bland annat kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172, se 1 kap. 2 §. I den svenska förordningen anges bland annat förutsätt-

⁴⁰ Förordning (EU) 2022/1172 av den 4 maj 2022 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet inom den gemensamma jordbrukspolitikens samt tillämpningen och beräkningen av administrativa sanktioner för grundvillkor.

ningarna för att i Sverige kunna få stöd inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

I den svenska förordningens 5 kap. regleras för svensk del vad som gäller i fråga om direktstöd enligt avdelning III kapitel II i förordning (EU) 2021/2115. I kapitel 7 finns de svenska reglerna om stöd för miljöåtaganden, klimatåtaganden och andra förvaltningsåtaganden enligt artikel 70 i EU-förordningen. I kapitel 8 finns regler om kompensationsstöd för bergsområden, områden med naturliga begränsningar och områden med särskilda begränsningar som har koppling till artikel 71 i EU-förordningen.

Något stöd som motsvarar det som regleras i artikel 72 i förordning (EU) 2021/2115, det vill säga stöd för områdesspecifika nackdelar på grund av vissa obligatoriska krav, förekommer som nämnts tidigare inte i Sverige.

Utöver de villkor som uppställs för de specifika stöden i 5, 7 och 8 kap. i den svenska förordningen gäller också så kallade grundvillkor som är gemensamma för stöden. Vilka dessa grundvillkor är anges i förordningens 4 kap. Enligt kapitlets 1 § gäller som villkor för stöd att stödmottagaren uppfyller de verksamhetskrav enligt unionsrätten som anges i artikel 12 och i bilaga III i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och de normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som anges i kapitlet. I kapitlet föreskrivs därefter normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som i Sverige utgör grundvillkor.

I den svenska förordningens 12 kap. 22–31 §§ finns bestämmelser om administrativa sanktioner vid överträdelse av grundvillkor enligt 4 kap. Reglerna kompletterar förordning (EU) 2021/2116 och kommissionens delegerade förordning (EU) och bland dem finns bestämmelser om med vilken procentsats avdrag ska ske vid överträdelse av ett grundvillkor beroende på sådana faktorer som enligt EU-bestämmelserna ska styra sanktionens storlek, se vidare avsnitt 3.10.4.

Det är enligt 3 kap. 2 § i den svenska förordningen länsstyrelserna som prövar ansökan och beslutar om stöd. Det är också länsstyrelserna som utövar tillsyn över att grundvillkoren enligt 4 kapitlet följs och som vid överträdelse av grundvillkoren beslutar om avdrag genom en tillämpning av reglerna om administrativa sanktioner i förordningens 12 kap. 22–31 §§.

Det är enligt 1 kap. 11 § i förordningen Jordbruksverket som är utbetalande myndighet i Sverige. Innan stöd betalas ut ska Jordbruksverket kontrollera att en utbetalning av stöd är förenlig med bland annat EU:s regelverk, den svenska förordningen och de villkor som gäller för stödet, se 3 kap. 33 § i den svenska förordningen. Denna prövning omfattar emellertid inte frågan om den aktuella länsstyrelsen har fattat ett korrekt beslut om nedsättning av stöd till följd av en överträdelse av något grundvillkor. Den frågan tar Jordbruksverket ställning till endast vid överklagande av beslutet om nedsättning från den som har fått sitt stöd minskat enligt länsstyrelsens beslut, se nedan.

Utbetalning enligt en ansökan om stöd sker efter att eventuella avdrag har gjorts, exempelvis på grund av beslut om sanktioner till följd av överträdelse av något eller flera grundvillkor enligt 4 kap. i den svenska förordningen. Ska avdrag ske på flera grunder tillämpas en så kallad avdragsordning, se 12 kap. 35 och 36 §§ i den svenska förordningen. Avdrag på grund av överträdelse av något av grundvillkoren ligger sist i denna avdragsordning.

Länsstyrelsernas beslut om bland annat avdrag på grund av överträdelse av ett eller flera grundvillkor kan överklagas till Jordbruksverket, se 13 kap. 7 § i den svenska förordningen. Jordbruksverkets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Några relevanta skillnader i EU-förordningarnas reglering av grundvillkor och sociala grundvillkor

En skillnad mellan regleringen av grundvillkor och sociala grundvillkor i EU-förordningarna är att grundvillkoren har en något tydligare koppling till den verksamhet som stödmottagaren bedriver. De verksamhetskrav som anges i artikel 12 och i bilaga III till förordning (EU) 2021/2115 och de normer som enligt den svenska förordningen utgör grundvillkor har en koppling till att stödmottagaren bedriver sådan verksamhet som ger rätt till stöd.

Det är i Sverige ett och samma organ – länsstyrelserna – som prövar ansökan om stöd, har funktionen som tillsynsorgan och beslutar om avdrag vid bland annat överträdelse av ett eller flera grundvillkor.

När det gäller de sociala grundvillkoren ser det annorlunda ut. Villkoren uppställs i första hand för att den som bedriver verksam-

heten som stödet avser i egenskap av arbetsgivare ska fullgöra sina skyldigheter på arbetsmiljö- och arbetsrättsområdet i förhållande till sina arbetstagare. De organ som har ansvaret att utöva tillsyn över den reglering som utgör sociala grundvillkor i Sverige har inte – på det sätt som länsstyrelserna har – någon roll när det gäller handläggningen i övrigt av stödärenden enligt den svenska förordning som kompletterar EU-förordningarna.

För tillsynsorganen saknar det i dag betydelse huruvida det är en stödmottagare inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken som har begått en överträdelse av en viss bestämmelse. Huruvida någon som har brutit mot en regel som utgör ett socialt grundvillkor har varit stödmottagare när överträdelsen begicks är inget som tillsynsorganen i dag i princip har någon anledning att känna till.

Det nu sagda innebär vissa utmaningar när det gäller att utforma ett sanktionssystem vid överträdelse av sociala grundvillkor. Systemet behöver innebära att stödutbetalningar sker baserade på beslut om överträdelse som någon som i övrigt inte handlägger stödärenden har fattat.

En annan skillnad mellan systemen med sanktioner vid överträdelse av grundvillkor respektive vid överträdelse av sociala grundvillkor är att kommissionens förordning (EU) 2022/1172 inte formellt är tillämplig när det gäller tillämpningen och beräkningen av sanktioner vid överträdelser av sociala grundvillkor. Som framgått tidigare är det endast vissa delar av artikel 85 i förordning (EU) 2021/2116 som ska tillämpas i fråga om beräkningen av den administrativa sanktionen vid sådana överträdelser.

Ytterligare en skillnad är att det när sanktionen bestäms vid överträdelse av sociala grundvillkor är tillåtet att utgå från något som kallas nationella klassificeringssystem som grund för beräkningen, se artikel 88.1 första stycket i förordning (EU) 2021/2116. Någon motsvarande möjlighet finns inte beträffande de vanliga grundvillkoren.

Sammanfattning och utgångspunkter för följande överväganden

I grunden kan EU-förordningarnas bestämmelser om sociala grundvillkor sägas ha regleringen av de vanliga grundvillkoren som

förlaga. Med utgångspunkt i att EU-förordningar gäller direkt i medlemsstaterna har endast vissa kompletterande regler behövts för att Sverige ska uppfylla EU-rättens krav beträffande sanktioner vid överträdelse av vanliga grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Dessa kompletterande bestämmelser finns i förordning (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik och berör huvudsakligen frågan om vilka svenska normer som utgör grundvillkor (4 kap.) och hur sanktioner vid överträdelse av sådana grundvillkor närmare ska beräknas (12 kap. 22–31 §§).

Som utgångspunkt bör en reglering i Sverige om sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor hantera motsvarande frågor och utformas på ett så långt som möjligt likartat sätt. För att uppfylla kraven i EU-förordningarna behöver alltså i svensk rätt – utöver regler om vilka beslut om överträdelse av vissa svenska bestämmelser som ska leda till en sanktion – pekas ut vilket organ som ska göra bedömningen utifrån de kriterier som ska styra storleken på den administrativa sanktionen och vilket organ som formellt ska fatta beslut om sanktionen.

Det behöver vidare införas regler om tillämpning och beräkning av sanktionens storlek vid överträdelse av sociala grundvillkor. I stora drag bör utgångspunkten även här vara att motsvarande reglering bör tillämpas också när sanktionen vid överträdelse av sociala grundvillkor ska beräknas. Det finns dock vissa skillnader i EU-regleringen som kan motivera en något annorlunda utformning av systemet.

Som utgångspunkt ska minskningen beräknas på det belopp som stödmottagaren har beviljats eller skulle ha beviljats i stöd under det år då överträdelsen ägde rum och avdrag göras på stöd som den som har gjort sig skyldig till överträdelsen har beviljats eller skulle ha beviljats under det år då överträdelsen konstaterades. Detta följer dock genom en direkt tillämpning av artikel 89.1 i förordning (EU) 2021/2116 och bör inte särskilt behöva regleras i svensk rätt.⁴¹

⁴¹ Motsvarande principer för på vilket stödbelopp en sanktion ska beräknas och på vilket stöd avdrag ska göras gäller även för sanktioner för överträdelser av vanliga grundvillkor, se artikel 85.1 i förordning (EU) 2021/2116. Den regleringen tillämpas direkt av länsstyrelserna och Jordbruksverket vid beslut om överträdelser och nedsättning av stöd.

3.10.3 Stöd som omfattas av sanktionssystemet

Förslag: Sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor ska tillämpas på stöd enligt 5, 7 och 8 kap. i den svenska förordningen om den gemensamma jordbrukspolitiken.

Som nämnts i föregående avsnitt tillämpas det svenska sanktionssystemet vid överträdelse av vanliga grundvillkor på stöd enligt 5, 7 och 8 kap. i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Grundvillkoren gäller enligt förordningen utöver de krav som ställs för respektive stöd, se 4 kap. 1 §.

Sanktionssystemet vid överträdelse av sociala grundvillkor ska som nämnts tidigare enligt EU-förordningarna tillämpas på samma stödtyper som ska omfattas av ett sanktionssystem vid överträdelse av vanliga grundvillkor. Det handlar för svenskt vidkommande om direktstöd enligt avdelning III kapitel II i förordning (EU) 2021/2115, stöd för miljöåtaganden, klimatåtaganden och andra förvaltningsåtaganden enligt EU-förordningens artikel 70 och stöd för naturliga eller andra områdesspecifika begränsningar enligt artikel 71 i EU-förordningen.⁴²

Det nu sagda bör innebära att det svenska sanktionssystemet vid överträdelse av sociala grundvillkor också ska tillämpas på stöd som avses i 5, 7 och 8 kap. i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Precis som de vanliga grundvillkoren bör det anges att de sociala grundvillkoren ska gälla utöver de villkor som gäller för respektive stöd och de vanliga grundvillkoren.

3.10.4 Tillämpning av de administrativa sanktionerna

Förslag: När en överträdelse av ett socialt grundvillkor har slagits fast genom tingsrätts eller Arbetsdomstolens dom i ett mål som har handlagts enligt lagen om rättegången i arbetstvister eller – i fall där talan förs mot någon som har rådighet över ett arbetsställe – enligt vad som är föreskrivet om rättegång i allmänhet ska minskningen av stöd till följd av överträdelsen bestämmas till

⁴² Se artikel 14.1 första stycket i förordning (EU) 2021/2115.

1. 3 procent vid överträdelse av stödmottagarens skyldigheter som följer av 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen eller av villkoren i anställningsförhållandet om att arbetstagaren ska erhålla lön i fall där arbetsgivaren ensidigt ställer in visst arbete, och
2. 1 procent vid överträdelse av något av de övriga sociala grundvillkoren.

Vid en överträdelse av ett socialt grundvillkor som har slagits fast på annat sätt ska tillämpningen av de administrativa sanktionerna ske enligt motsvarande principer som gäller vid överträdelse av vanliga grundvillkor enligt 12 kap. 23–26 §§ i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Med avsiktlig överträdelse ska i sådana fall – utöver i fall som avses i artikel 85.6 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 – avses att överträdelsen har lett till en minskning av stöd med 5 procent och stödmottagaren antingen har haft för avsikt att få fullt stöd utan att uppfylla de sociala grundvillkoren eller genom aktiva åtgärder har föranlett den brist i arbetsmiljön som överträdelsen avser.

EU-förordningarna

Minskningen av stöd enligt det sanktionssystem som ska tillämpas vid överträdelse av sociala grundvillkor ska enligt EU-förordningarna göras utifrån en bedömning och klassificering av den bristande efterlevnadens allvar, omfattning, varaktighet eller upprepning och av huruvida den har varit avsiktlig, se artikel 89.1 andra stycket i förordning (EU) 2021/2116. De administrativa sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Det är artiklarna 85.2, 85.5 och 85.6 i förordningen som i tillämpliga delar ska tillämpas när det bestäms med vilken procentsats en minskning av stöd ska ske, se avsnitt 3.2.

Minskningen av stöd vid en oavsiktlig överträdelse

I 12 kap. 23–26 §§ i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik finns kompletterande bestämmelser till förordning (EU)

2021/2116 och EU-kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172 när det gäller med vilken procentsats minskning av stöd ska ske till följd av en överträdelse av vanliga grundvillkor.

I 12 kap. 23 § hänvisas till att minskningen av stöd vid en tillämpning av dessa förordningar ska vara 1 eller 3 procent vid en oavsiktlig överträdelse. Därutöver anges att minskningen för en oavsiktlig överträdelse får bestämmas till 5 procent om det finns skäl för det med hänsyn till överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet. I huvudsak motsvarar de procentsatser som ska tillämpas enligt bestämmelsen det som ska gälla enligt EU-kommissionens delegerade förordning.

Enligt bestämmelsens andra stycke ska minskningen alltid bestämmas till 5 procent om överträdelsen har grava konsekvenser för att uppnå målet med ett grundvillkor eller utgör en direkt risk för folkhälsan eller djurhälsan. Genom denna bestämmelse genomförs artikel 85.5 i förordning (EU) 2021/2116 om att en högre minskning ska tillämpas i vissa situationer. Denna punkt i artikeln gäller även minskning av stöd vid överträdelse av sociala grundvillkor.

Det saknas som utgångspunkt skäl att tillämpa andra principer för att bestämma minskningen av stöd vid oavsiktliga överträdelser av ett socialt grundvillkor. Det ska dock påpekas att det inte på motsvarande sätt som beträffande de vanliga grundvillkoren följer av någon EU-förordning under vilka förutsättningar en oavsiktlig överträdelse ska innebära en nedsättning av stöd med 1 procent. Detta följer nämligen av artikel 9.1 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1171. Av artikeln framgår att den utbetalande myndigheten får besluta att procentsatsen utifrån den bedömning som ska göras enligt artikel 85.2 i förordning (EU) 2021/2116 får bestämmas till som lägst 1 procent.

Den delegerade EU-förordningen är inte tillämplig i förhållande till regleringen om sociala grundvillkor. I den här delen får dock det som sägs i den delegerade förordningen anses ge uttryck för EU-kommissionens allmänna uppfattning i fråga om hur artikel 85.2 i förordning (EU) 2021/2116 ska tolkas när det gäller hur låg procentsatsen för en minskning får vara. Det bör alltså inte möta några EU-rättsliga hinder att även beträffande sociala grundvillkor ange att stödet vid oavsiktliga överträdelser ska bestämmas till 1, 3

eller 5 procent, beroende på den bedömning som görs i fråga om överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet.

En bestämmelse som motsvarar 12 kap. 23 § i den svenska förordningen om EU:s jordbrukspolitik bör sammanfattningsvis som utgångspunkt gälla även när sanktionen vid en överträdelse av ett socialt grundvillkor ska bestämmas. I en sådan regel bör dock hänvisas till de delar av förordning (EU) 2021/2116 som är relevanta för just sociala grundvillkor och det bör inte hänvisas till att det följer av kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172 att procentsatsen i visst fall ska bestämmas till 1 procent. När det gäller sociala grundvillkor blir detta konsekvensen av ett nationellt beslut och inte av att den delegerade förordningen är direkt tillämplig i Sverige.

Utformningen av 12 kap. 23 § andra stycket i den svenska förordningen är inte särskilt ändamålsenlig när det handlar om sociala grundvillkor. Överträdelser av sådana villkor kan knappast sägas kunna utgöra en direkt risk för folkhälsan eller djurhälsan. I en motsvarande bestämmelse om när en oavsiktlig överträdelse alltid ska ge en minskning av stöd med 5 procent bör det därför endast anges att så ska bli fallet när överträdelsen har grava konsekvenser för att uppnå målet med det sociala grundvillkoret.

Minskningen av stöd vid en avsiktlig överträdelse

När det gäller avsiktliga överträdelser följer av artikel 85.6 i förordning (EU) 2021/2116 att bristande efterlevnad som kvarstår eller upprepas mer än en gång inom tre på varandra följande kalenderår ska betraktas som fall av avsiktlig bristande efterlevnad, såvida stödmottagaren inte har berättigade skäl. Vid avsiktlig bristande efterlevnad ska procentsatsen för minskning enligt artikelns andra stycke vara minst 15 procent.

När överträdelser av vanliga grundvillkor enligt EU-förordningarna anses vara avsiktliga på grund av upprepning brukar det ibland talas om förvärvad avsiktlighet.

I den här delen kompletteras regleringen av 12 kap. 24 § i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Av den framgår att en överträdelse av ett vanligt grundvillkor utöver vid förvärvad avsiktlighet ska anses vara avsiktlig om den utifrån en

bedömning av bland annat överträdelsens allvar eller dess konsekvenser för målet med villkoret har lett till en minskning med 5 procent och stödmottagaren

1. har haft för avsikt att få fullt stöd utan att uppfylla grundvillkoren, eller
2. genom aktiva åtgärder har orsakat den skada för miljön, hälsan eller djurskyddet som överträdelsen lett till.

Denna bestämmelse innebär alltså att tillämpningsområdet för en högre minskning vid avsiktlig begränsas till fall där överträdelsen är sådan att den om den hade varit oavsiktlig skulle ge en minskning om 5 procent. Bestämmelsen i den delen har inte någon motsvarighet i förordning (EU) 2021/2116. Bestämmelsen innehåller också en definition av begreppet avsiktlig, det vill säga den anger vilka faktorer som ska beaktas utöver att överträdelsen som sådan ska vara av särskilt allvarlig karaktär eller ha grava konsekvenser för uppnåendet av målet med grundvillkoret. Någon motsvarande reglering finns inte i EU-förordningen.

Den sistnämnda förordningens bestämmelser om avsiktlig är samma för sociala grundvillkor som för vanliga grundvillkor. Förordningen bygger alltså på att frågan om avsiktlig behandlas på samma sätt när det gäller både sociala grundvillkor och vanliga grundvillkor. Mot den bakgrunden bör en bestämmelse motsvarande den i 12 kap. 24 § i den svenska förordningen gälla även i fråga om när en överträdelse av ett socialt grundvillkor ska anses vara avsiktlig. En motsvarande regel som den i 12 kap. 24 § 2 skulle dock inte vara ändamålsenlig beträffande sociala grundvillkor, eftersom överträdelser av sådana villkor knappast bör kunna orsaka skada för miljön, hälsan eller djurskyddet på det sätt som avses i bestämmelsen. I den här delen bör därför en motsvarande bestämmelse om avsiktlig i stället ha koppling till någon åtgärd som är kopplad till den materiella regel som överträdelsen avser.

Som en delförutsättning för att en överträdelse ska anses vara avsiktlig bör lämpligen anges att stödmottagaren genom aktiva åtgärder har föranlett den brist i arbetsmiljön som överträdelsen avser. Att frågan om avsiktlig inte på samma sätt bör vara relevant när det gäller överträdelser av sociala grundvillkor som har hämtat

sitt innehåll ur regler och rättsliga normer på arbetsrättens område kommer att framgå senare i detta avsnitt.

Det ska noteras att frågan om avsiktlighet i detta sammanhang inte avses vara direkt kopplad till exempelvis frågan om stöd-mottagaren enligt en dom har konstaterats ha underlåtit att följa ett föreläggande eller ett förbud som Arbetsmiljöverket har beslutat. En underlåtenhet att följa ett sådant föreläggande eller förbud bör normalt vara i någon mening avsiktligt, men det är alltså inte den avsikten som har betydelse här. Det som delvis ska vara avgörande för frågan om en överträdelse av ett socialt grundvillkor ska ses som avsiktlig är utslutande om den aktuella bristen i arbetsmiljön i sig har uppstått genom en aktiv åtgärd av stödmottagaren.

Om en överträdelse är avsiktlig ska enligt artikel 85.6 andra stycket som nämnts ovan minskningen av stöd vara minst 15 procent. Någon hänvisning till att så ska vara fallet finns inte i den svenska förordningens 12 kap. 24 § om avsiktliga överträdelser av vanliga grundvillkor, vilket kan göra att regleringen kan tyckas något hänga i luften. Att så kallad förvärvad avsiktlighet medför ett avdrag på minst 15 procent följer av bestämmelserna om vad som ska gälla vid upprepade överträdelser, se nedan.

Det bedöms inte vara någon brist i sak att det inte uttryckligen i svensk författning framgår att det även vid icke förvärvade avsiktliga överträdelser ska göras avdrag med minst 15 procent. Detta följer nämligen direkt av förordning (EU) 2021/2116. För att regleringen i den svenska förordningen ska bli konsekvent och enhetlig bör därför inte heller den motsvarande bestämmelse som beskriver avsiktliga överträdelser av sociala grundvillkor hänvisas till att avdrag ska ske med minst 15 procent vid sådana överträdelser.

Sanktionen vid upprepade överträdelser

Hur minskningen av stöd vid upprepade överträdelser av vanliga grundvillkor bestäms framgår av 12 kap. 25–26 §§ i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Enligt 12 kap. 25 § ska, om en oavsiktlig överträdelse upprepas en gång under en sammanhängande period om tre kalenderår, minskningen av stödet vara 5, 10 eller 15 procent när minskningen enligt artikel 9.1 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172, artikel

85.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2116/2021 och 12 kap. 23 § första stycket i den svenska förordningen skulle ha varit 1, 3 eller 5 procent.

Om en oavsiktlig överträdelse av ett vanligt grundvillkor enligt 12 kap. 23 § andra stycket i den svenska förordningen upprepas en gång under en sammanhängande period om tre kalenderår ska minskningen av stödet vara 15 procent.

Motsvarande principer för att beräkna sanktionen bör gälla även vid en upprepning av överträdelser av sociala grundvillkor. I den bestämmelse som behandlar den situationen bör dock i stället hänvisas till artikel 89.1 tredje stycket och artikel 85.2 i förordning (EU) 2021/2116 samt till de bestämmelser i den svenska förordningen som anger i vilka fall minskningen skulle ha varit 1, 3 eller 5 procent om överträdelsen inte hade varit upprepad.

Enligt 12 kap. 26 § i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska också minskningen vid oavsiktliga överträdelser som upprepas fler än en gång under en sammanhängande period om tre kalenderår bestämmas med utgångspunkt i den procentsats som skulle ha bestämts om överträdelsen inte hade varit upprepad. Det handlar alltså i dessa fall om så kallad förvärvad avsiktlighet enligt artikel 85.6 första stycket andra meningen i förordning (EU) 2021/2116. Enligt 12 kap. 26 § första stycket ska minskningen ske med

1. 15, 20 eller 25 procent vid andra upprepningen,
2. 20, 30 eller 50 procent vid tredje upprepningen,
3. 25, 40 eller 100 procent vid fjärde upprepningen,
4. 30, 50 eller 100 procent vid femte upprepningen, och
5. 35, 60 eller 100 procent vid sjätte upprepningen.

Om en överträdelse upprepas fler gånger ska stödet minskas med 100 procent.

Om den överträdelse som upprepas är sådan som anges i 12 kap. 23 § andra stycket i den svenska förordningen, det vill säga i fall där den har grava konsekvenser för att uppnå målet med ett grundvillkor eller utgör en direkt risk för folkhälsan eller djurhälsan, ska minskningen av stödet vara

1. 25 procent vid andra upprepningen,
2. 50 procent vid tredje upprepningen, och
3. 100 procent vid ytterligare upprepningar.

Också när det gäller flera upprepningar av sociala grundvillkor bör samma principer för att bestämma sanktionen tillämpas som för vanliga grundvillkor. Också här gäller dock att de hänvisningar till EU-förordningarna och till 12 kap. 23 § i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik bör ersättas med motsvarande hänvisningar som är relevanta i förhållande till en reglering kring sociala grundvillkor.

Ett klassificeringssystem bör användas i fall där överträdelsen rör en civilrättslig förpliktelse

Det har bedömts vara lämpligt att ta utgångspunkt i de bestämmelser som rör tillämpningen av sanktioner vid överträdelser av vanliga grundvillkor i fall där den bestämmelse som det sociala grundvillkoret har härletts ur är offentlighetsligt reglerad. Det handlar i så fall i princip om överträdelser som kan härledas till arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

I sådana fall har Arbetsmiljöverket tillsynsansvaret över regleringen. Dessutom är det myndigheten själv som ett i visst fall genom ett beslut kan fastställa en överträdelse av ett socialt grundvillkor, nämligen när myndigheten beslutar om rättelse enligt 7 kap. 7 § tredje stycket arbetsmiljölagen. Myndigheten bör därför, inom ramen för ett system som kommer att diskuteras i avsnitt 3.10.6 nedan, vara högst lämpad att svara för de bedömningar av en överträdelse som ska göras utifrån de kriterier i EU-förordningarna som ska ligga till grund för med vilken procentsats stödet ska sättas ned.

Däremot finns det i Sverige inte någon myndighet som besitter den kompetens som behövs för att – utifrån principerna i EU-förordningarna – göra bedömningen av hur stor en minskning av stödet bör vara till följd av en överträdelse av ett socialt grundvillkor som härrör från en bestämmelse eller annan rättslig norm på civilrättens område, främst inom arbetsrätten.

Som närmare kommer att beröras i avsnitt 3.10.6 bedöms det inte vara lämpligt att i sanktionssystemet lägga ansvaret på domstol att bedöma exempelvis hur allvarlig och omfattande en överträdelse som domstolen har slagit fast i en dom har varit. Uppgiften att göra en bedömning som får direkt genomslag när storleken på sanktionen bestäms har – av skäl som också kommer att redovisas senare – inte heller bedömts vara lämplig att lägga på fackliga organisationer. Det är annars fackliga organisationer som inom ramen för den svenska arbetsmarknadsmodellen normalt svarar för tillsynen över att särskilt villkor som finns i kollektivavtal efterlevs.

Frågan om hur en administrativ sanktion i form av minskning av stöd ska bestämmas till följd av denna typ av överträdelser blir mot den bakgrunden särskilt svår att hantera för svenskt vidkommande. Det bör därför övervägas om det finns ett utrymme och i så fall är lämpligt att i dessa fall bestämma med vilken procentsats en minskning av stöd ska ske enligt en modell som avviker från den som har föreslagits i föregående avsnitt.

Här ska särskilt pekas på att medlemsstaterna enligt artikel 88.1 första stycket i förordning (EU) 2021/2116 får använda sig av nationella klassificeringssystem vid bedömningen av med vilken procentsats en minskning av jordbruksstöd ska ske. Det finns skäl att överväga om det är möjligt och lämpligt för Sverige att i någon utsträckning använda sig av ett sådant klassificeringssystem för att bestämma sanktionen i fall där det inte finns någon myndighet som är lämpad att göra bedömningen av överträdelsens allvar med mera.

En koppling till storleken på ett allmänt skadestånd har övervägts men avfärdas

I mål på arbetsrättens område – det vill säga mål som handläggs enligt bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbets-tvister – gäller ofta att skadestånd inte bara ska täcka den ekonomiska förlust som någon har drabbats av genom en överträdelse utan även avse den kränkning som överträdelsen har inneburit. Den senare typen av skadestånd brukar kallas för allmänt skadestånd. Ett exempel på bestämmelse om allmänt skadestånd finns i 38 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Enligt den bestämmelsens andra stycke kan skadestånd avse både ersättning för den förlust som

uppkommer och ersättning för den kränkning som ett lagbrott innebär.

Det allmänna skadeståndet bestäms – till skillnad från exempelvis storleken på viten – utifrån faktorer som får sägas likna dem som enligt artikel 89.1 andra stycket i förordning (EU) 2021/2116 ska ligga till grund för storleken på den administrativa sanktionen. Faktorer som hur allvarlig och omfattande överträdelsen bedöms vara, om det handlar om medvetna beteenden samt om överträdelsen har varit varaktig bör samtliga vara faktorer som kan få betydelse när ett allmänt skadestånd bestäms i ett arbetsrättsligt mål.

Den bedömning som Arbetsdomstolen eller – i förekommande fall – tingsrätt gör när storleken på ett allmänt skadestånd bestäms i arbetsrättsliga mål får alltså åtminstone i stora drag anses återspegla den bedömning som enligt EU-förordningarna ska göras när den administrativa sanktionen i form av minskat stöd bestäms.

Principerna för bestämmandet av det allmänna skadeståndets storlek skulle därför i Sverige kunna utgöra en del av ett sådant klassificeringssystem som EU-förordningarna ger utrymme för att tillämpa. Med ett sådant system skulle minskningen av stöd vid överträdelse som utgångspunkt exempelvis kunna vara 3 procent, men kunna bestämmas till 1 eller 5 procent utifrån hur litet eller stort ett allmänt skadestånd är i förhållande till det som brukar dömas ut. I sådana fall skulle det inte behöva göras någon ytterligare bedömning av överträdelsen för att bestämma sanktionen.

Det är dock svårt att med någon exakthet ange en slags normalnivå på ett allmänt skadestånd vid överträdelse av bestämmelser som i denna promemoria har bedömts vara sociala grundvillkor. Det blir då också svårt att bestämma vilka nivåer på skadeståndet som bör leda till en högre eller lägre minskning av stöd jämfört med en överträdelse av någon slags normalgrad.

Det kan också förekomma mål där ett socialt grundvillkor som härrör från arbetsrätten prövas men där det saknas rättslig grund för att döma ut något allmänt skadestånd. Det kan handla om att en enskild arbetstagarare utan att ha stöd i kollektivavtal eller lag mot en stödmottagare driver en tvist utifrån en rättslig norm som har bedömts vara ett socialt grundvillkor, men där frågan om skadestånd bedöms enligt allmänna skadeståndsregler.

Det förekommer dessutom – i fall där det sociala grundvillkoret följer av en skyldighet i kollektivavtal – att såväl den arbetstagar-

organisation som har slutit kollektivavtalet och arbetstagaren själv kan ha rätt till allmänt skadestånd. I vissa fall – där arbetsgivaren har brutit mot ett kollektivavtal i förhållande till en arbetstagare som inte är medlem i den fackliga organisationen – kan det i stället uteslutande vara den fackliga organisationen som har rätt till allmänt skadestånd för kollektivavtalsbrottet.

Mot den ovan beskrivna bakgrunden bedöms det inte vara lämpligt att vid överträdelse av ett socialt grundvillkor på civilrättens område bestämma den administrativa sanktionen med utgångspunkt i storleken på det allmänna skadestånd som har dömts ut i ett mål.

Ett klassificeringssystem med utgångspunkt i vilket socialt grundvillkor som överträds

Svårigheten att i Sverige finna någon lämplig aktör för att i enskilda fall utifrån de kriterier som anges i artikel 89.1 första stycket i förordning (EU) 2021/2116 bedöma en överträdelse som har slagits fast i en civilrättslig process gör att det i stället av författning direkt bör framgå med vilken procentsats en minskning av stöd ska ske vid överträdelse av ett visst socialt grundvillkor. En sådan ordning skulle i så fall för svenskt vidkommande kunna sägas utgöra ett sådant klassificeringssystem som EU-förordningarna lämnar ett utrymme för medlemsstaterna att använda sig av.

Med en sådan ordning skulle alltså de olika sociala grundvillkoren eller kategorier av sociala grundvillkor klassificeras med utgångspunkt i hur allvarligt det allmänna och samhället genom rättsväsendet typiskt sett ser på en överträdelse. Det skulle handla om samtliga bestämmelser och rättsliga normer som i avsnitt 3.8 har bedömts vara sociala grundvillkor, förutom de villkor som kan härledas till Arbetsmiljöverkets föreskrifter eller till arbetstidslagen i fall där inte kollektivavtalsvillkor i relevanta delar tillämpas i stället för lagen. Det skulle även handla om fall där överträdelsen rör 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen om hindrande av skyddsombud med mera.

Det bör kunna konstateras att mål i tingsrätt eller Arbetsdomstolen där överträdelse av nu relevanta bestämmelser är föremål för prövning är ovanliga. Det handlar om regler och rättsnormer som normalt hanteras av de inblandade parterna utan att det ens leder till någon rättstvist. Leder en överträdelse till en tvist hanteras tvisten

normalt inom ramen för förhandlingssystemet utan att den behöver prövas av domstol.

Fall där arbetsgivare brister i sina skyldigheter enligt informationsbestämmelserna i 6 c och 6 e §§ anställningsskyddslagen och motsvarande bestämmelser i lagen om gymnasial lärlingsanställning kan antas normalt leda till att arbetstagaren kompenseras genom att få ett mindre belopp för tvistens lösande eller ett allmänt skadestånd på en relativt låg nivå om saken skulle hamna i domstol. Det handlar om bestämmelser som med anställningsskyddslagens systematik närmast betraktas som så kallade ordningsföreskrifter.

Fall där avtal träffas om provanställning i strid med anställningsskyddslagen eller motsvarande bestämmelser i kollektivavtal leder ofta inte till någon påtaglig skada för arbetstagaren. Enskilda avtal mellan arbetsgivare som strider mot lagen är enligt 2 § anställningsskyddslagen ogiltiga om de innebär att arbetstagarens skydd åsidosätts. Har avtal om tidsbegränsad anställning ingåtts i strid med gällande regler kan domstol förklara att anställningen ska gälla tills vidare.⁴³

Inte heller överträdelser av övriga rättsnormer som utgör sociala villkor på arbetsrättsområdet bör i normalfallet klassificeras som särskilt allvarliga, även om de naturligtvis inte heller ska ses som helt bagatellartade. Det handlar även här om bestämmelser och rättsliga normer som sällan bör ses som något annat än ordningsföreskrifter eller där en överträdelse i praktiken inte bör få särskilt kännbara konsekvenser för arbetstagaren, åtminstone inte vid jämförelse med överträdelser av flera andra skyddsbestämmelser på arbetsrättsens område.

Mot den bakgrunden bör den administrativa sanktionen vid överträdelse av den nu aktuella typen av sociala grundvillkor vara ett avdrag på stöd med 1 procent, det vill säga med den lägsta procentsatsen som kan komma i fråga enligt EU-förordningarna.

Två typer av sociala grundvillkor på det civilrättsliga området sticker emellertid ut något. Det bör på ett allmänt plan ses med större allvar på fall där stödmottagaren i egenskap av arbetsgivare inte betalar ut lön som arbetstagaren haft rätt till i fall där arbetsgivaren ensidigt har ställt in arbetet. Detsamma gäller fall där arbetsgivaren har agerat mot ett skyddsombud på ett sätt som står i strid med 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen.

⁴³ Se 36 § anställningsskyddslagen.

Vid en fastställd överträdelse av något av dessa sociala grundvillkor bör minskningen av stöd vid överträdelse alltid bestämmas till 3 procent.

För att avgränsa i vilka fall det nu föreslagna klassificeringssystemet ska tillämpas bör anges att det ska gälla när en överträdelse av ett socialt grundvillkor har slagits fast genom en tingsrätts eller Arbetsdomstolens dom i ett mål som har handlagts enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

Vid överträdelse av 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen handläggs i ett visst speciellt fall tvister enligt vad som allmänt gäller för rättegång, se 6 kap. 13 § arbetsmiljölagen. Det handlar – såvitt är relevant här – om fall där talan förs med stöd av 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen mot någon som har rådighet över arbetsstället. Detta behöver återspeglas i författningstexten.

Inom ramen för ett klassificeringssystem som har diskuterats ovan bör det varken vara lämpligt eller ändamålsenligt att införa särskilda regler kring vad som ska gälla vid avsiktliga överträdelser där avsikten inte är förvärvad. När det prövas exempelvis om en arbetsgivare har brutit mot anställningsskyddslagens bestämmelser om informationsskyldighet saknar frågan om vilken avsikt arbetsgivaren har haft betydelse i skuldfrågan. En stor del av poängen med att använda ett klassificeringssystem skulle också gå förlorad om det ändå skulle behöva läggas på någon aktör att särskilt bedöma om en överträdelse i den mening som avses i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik har varit avsiktlig.

Däremot bör så kallad förvärvad avsiktlighet genom upprepade överträdelser få betydelse när sanktionen bestäms, se följande avsnitt.

Upprepade överträdelser av sociala grundvillkor på det civilrättsliga området

Vid upprepade överträdelser av sociala grundvillkor bör – även när villkoret har härletts ur civilrättsliga bestämmelser och rättsliga normer – gälla att minskningen av stöd ska bli större vid upprepade överträdelser. Eftersom överträdelser i dessa fall inte sker i förhållande till det allmänna utan i förhållande till enskilda arbetstagare eller – i ett visst fall – skyddsombud skulle det kunna hävdas att det med upprepade överträdelser i detta sammanhang bara ska

avses överträdelser som stödmottagaren har gjort sig skyldig till i förhållande till en och samma person.

Från perspektivet att sanktionssystemet ska motverka överträdelser av sådana regler och andra rättsnormer som är sociala grundvillkor bör det dock i dessa fall handla om en upprepad överträdelse även när den sker i förhållande till någon annan arbetstagare. Det bör alltså vara det upprepade beteendet från stödmottagarens sida som är avgörande, snarare än att överträdelsern begås i förhållande till en och samma person.

Även i övrigt bör samma principer tillämpas för att bestämma sanktionen vid upprepade överträdelser som gäller för andra sociala grundvillkor. Eftersom sanktionen vid överträdelser av sociala grundvillkor på civilrättens område föreslås kunna bli en minskning av stöd med 1 eller 3 procent bör alltså minskningen vid överträdelse som upprepas en gång under en sammanhängande period om tre kalenderår vara 5 eller 10 procent. Vid ytterligare upprepning bör minskning ske med

1. 15 eller 20 procent vid andra upprepningen,
2. 20 eller 30 procent vid tredje upprepningen,
3. 25 eller 40 procent vid fjärde upprepningen,
4. 30 eller 50 procent vid femte upprepningen, och
5. 35 eller 60 procent vid sjätte upprepningen.

Vid ytterligare upprepningar bör stödet sättas ned med 100 procent.

3.10.5 Sammanläggning av procentsatser och andra tillämpningsfrågor

Förslag: När fler än en överträdelse av sociala grundvillkor har skett under samma kalenderår ska avdraget för respektive överträdelse läggas ihop enligt principerna i artikel 11 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172 i tillämpliga delar. Vid tillämpning av artiklarna 11.2 a och 11.2 b i förordningen ska respektive överträdelserns konsekvenser i fråga om risk för folkhälsan eller djurens hälsa inte tillmätas betydelse.

De vanliga grundvillkoren och de sociala grundvillkoren ska finnas på samma plats i avdragsordningen.

När en fastställd överträdelse av ett krav som är ett socialt grundvillkor samtidigt utgör överträdelse av ett annat sådant krav ska överträdelsen betraktas som en enda överträdelse.

Artikel 8.3 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1171 ska tillämpas i fråga om återkrav.

Motsvarande det som gäller vid force majeure och exceptionella omständigheter för de vanliga grundvillkoren ska gälla även för de sociala grundvillkoren. Den anmälningsskyldighet som enligt 3 kap. 27 § i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik gäller för grundvillkoren ska dock inte gälla för de sociala grundvillkoren.

Bedömning: Möjligheten enligt EU-förordningarna att inte tillämpa en administrativ sanktion när sanktionsbeloppet uppgår till 100 EUR eller mindre bör inte utnyttjas.

Sammanläggning och avdragstak enligt kommissionens delegerade förordning

När fler än en överträdelse av vanliga grundvillkor har skett under samma kalenderår ska avdraget för respektive överträdelse läggas ihop enligt principerna i artikel 11 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172, se 12 kap. 28 § i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. En överträdelse av flera villkor under samma verksamhetskrav (SMR) eller norm (GAEC) ska enligt bestämmelsen i det sammanhanget betraktas som en enda överträdelse.

Principerna för sammanläggning i artikel 11 i kommissionens delegerade förordning innebär förenklat att de respektive procentsatser som har bestämts som sanktion vid flera överträdelser av grundvillkor som har inträffat under ett och samma kalenderår ska läggas samman och ordnas in under vad som kan kallas ett avdragstak. Vilket taket för avdrag är beror i stora drag på om överträdelserna har varit ej upprepade och oavsiktliga, upprepade och oavsiktliga eller avsiktliga. Som den tillämpas i Sverige innebär artikel 11 ett tak för den procentsats med vilken minskning av stöd

som avses i 5, 7 och 8 kap i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska ske till följd av överträdelser av sociala grundvillkor som har inträffat under ett och samma år.

Om fler än ett fall av fastställd oavsiktlig och ej upprepad överträdelse har inträffat under samma kalenderår ska förfarandet för fastställande av minskningen alltså tillämpas individuellt på varje fall av överträdelse och de procentsatser som blir resultatet ska läggas ihop. När avdrag på stöd ska göras på grund av dessa överträdelser får det inte leda till avdrag med mer än 5 procent av det totala stödbeloppet, förutsatt att inga fall av bristande efterlevnad har allvarliga konsekvenser för uppnåendet av målet för normen eller kravet i fråga eller utgör en direkt risk för folkhälsan eller djurens hälsa. Om en eller flera av överträdelserna har sådana konsekvenser eller utgör en sådan direkt risk ska taket för avdrag i stället vara 10 procent av det totala beloppet.

Vid flera fall av fastställd upprepad och oavsiktlig bristande efterlevnad som har inträffat under samma kalenderår får minskningen av stöd inte överstiga 20 procent av stödbeloppet.

Om mer än ett fall av fastställd avsiktlig bristande efterlevnad har inträffat under samma kalenderår får minskningen inte överstiga 100 procent av det totala stödbeloppet.

Om flera fall av oavsiktlig, upprepad och avsiktlig bristande efterlevnad har inträffat under samma kalenderår ska de procentsatser för minskningar som blir resultatet, i relevanta fall efter tillämpning av de principer för sammanläggning som nyss har redogjorts för, läggas ihop. Minskningen får dock i det fallet inte heller överstiga 100 procent av det totala belopp som ska betalas ut i stöd.

Principerna för sammanläggning bör tillämpas även i förhållande till systemet med sociala grundvillkor

De principer som enligt kommissionens delegerade förordning ska tillämpas i fråga om sammanläggning och avdragstak kan få påtagliga effekter när det gäller hur stort avdraget blir i det enskilda fallet. Bakgrunden till regleringen framgår inte uttryckligen av den delegerade förordningen. Syftet med regleringen får dock anses vara att en stödmottagare som exempelvis vid en inspektion har konstaterats överträda ett större antal grundvillkor inte sammanlagt ska

behöva drabbas av minskningar av stöd som skulle framstå som orimliga i förhållande till överträdelseernas karaktär.

I praktiken innebär regleringen en begränsning när det gäller med hur stor procentsats avdrag ske när flera överträdelser har skett under det relevanta kalenderåret. Om det uteslutande är överträdelser som har inträffat under ett och samma kalenderår som ska ligga till grund för avdrag kan storleken på det belopp som ska dras av alltså inte bli större än vad som följer av artikel 11 i den delegerade förordningen.

Eftersom kommissionens delegerade förordning bara gäller i förhållande till sanktionssystemet vid överträdelse av vanliga grundvillkor är inte principerna i artikel 11 direkt tillämpliga på det sanktionssystem som i denna promemoria föreslås gälla vid överträdelse av sociala grundvillkor. Konsekvenserna av det är inte alldeles enkla att bedöma. Det kan dock inte uteslutas att det också beträffande sociala grundvillkor kan förekomma att det under ett och samma kalenderår har inträffat en större mängd överträdelser där den resulterande sanktionen totalt sett skulle framstå som för långtgående. I Sverige bör därför så långt som möjligt tillämpas motsvarande principer om sammanläggning och avdragstak som gäller beträffande de vanliga grundvillkoren.

Som nyss nämnts är kommissionens delegerade förordning uttryckligen tillämplig i förhållande till systemet med vanliga grundvillkor men – motsatsvis – inte i förhållande till systemet med sociala grundvillkor. Det finns – såvitt känt – ingen officiell förklaring till varför de tolkningar och utfyllande regler som finns i förordningen är tillämpliga bara i förhållande till systemet med vanliga grundvillkor, trots att många av de grundläggande bestämmelserna i förordning (EU) 2021/2116 är desamma eller likalydande för de båda typerna av grundvillkor.

Eftersom regleringen i den delegerade förordningen inte är tillämplig i förhållande till sociala grundvillkor är det svårt att med säkerhet säga vilket utrymme EU-rätten ger när det exempelvis gäller att tillämpa de principer för sammanläggning av avdrag som finns i förordningen. I ett svar på en fråga från Finland har kommissionen på tjänstemannanivå dock – såvitt det får förstås – lämnat det öppet för medlemsstaterna att i situationer där det inte finns några särskilda regler för de sociala grundvillkoren hämta inspiration från regler som omgärdar systemet med sanktioner vid

överträdelse av vanliga grundvillkor. En förutsättning för det är dock att sanktionerna lever upp till kraven på att vara effektiva, proportionella och avskräckande.

En utgångspunkt bör därför kunna vara att de principer om sammanläggning och avdragstak som anges i den delegerade förordningen bör kunna läggas till grund för regleringen även av sociala grundvillkor. Det bör vara en rimlig utgångspunkt att de principer som EU-kommissionen har funnit lämpliga att tillämpa i fråga om systemet med sanktioner vid brott vanliga grundvillkor bör kunna tillämpas även beträffande de sociala grundvillkoren, om det bedöms vara lämpligt för att på nationell nivå skapa ett så ändamålsenligt och enhetligt sanktionssystem som möjligt.

Mot den bakgrunden bedöms det vara lämpligt och ligga väl i linje med EU-förordningarna att lägga fram förslag om att det beträffande sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor ska införas en bestämmelse som i relevanta delar motsvarar bestämmelserna om sammanläggning och avdragstak som finns i den delegerade förordningen.

Bör avdragstaket vara gemensamt för vanliga och sociala grundvillkor?

I det föregående har det bedömts finnas stöd för att det är tillåtet enligt EU-förordningarna att införa ett avdragstak vid överträdelse av sociala grundvillkor som motsvarar det som gäller för vanliga grundvillkor. För att skapa ett så enhetligt och sammanhållet sanktionssystem som möjligt bör det övervägas om avdragstaken också bör vara gemensamma för de båda grundvillkorstyperna.

För ett sådant gemensamt avdragstak talar att också den sammantagna sanktionen vid flera överträdelser av såväl vanliga som sociala grundvillkor under ett kalenderår i enskilda fall skulle kunna bli orimligt stor utifrån respektive överträdelsernas karaktär. Det kan hävdas att det bör sakna betydelse huruvida de samlade överträdelserna är att hänföra till sociala eller vanliga grundvillkor. Avdragstaket som tillämpas beträffande vanliga grundvillkor i dag gäller även om överträdelserna avser olika grundvillkor. Det avdragstaket syftar till att undvika är att en stödmottagare inte ska kunna bli av med en orimligt stor del av stödet till följd av flera överträdelser som inte var för sig är av särskilt allvarlig karaktär.

Att tillämpa ett gemensamt tak för båda villkorstyperna går det dock inte att hitta något stöd för vare sig i EU-förordningarna eller i kommissionens delegerade förordning. När det gäller denna fråga har kommissionen på tjänstemannanivå i det svar till Finland som nyss berörts funnit att sanktioner vid överträdelse av vanliga respektive sociala grundvillkor ska beräknas var för sig. Det finns enligt kommissionen inte något stöd för att lägga samman överträdelser av de två typerna av grundvillkor och på resultatet tillämpa ett gemensamt tak för avdrag.

Mot den bakgrunden läggs inte fram något förslag om att avdragstaket för de sociala respektive vanliga grundvillkoren ska vara gemensamt.

Utformningen av en sammanläggningsregel

Det bedöms vara mest ändamålsenligt att i författningstexten hänvisa till att principerna i kommissionens delegerade förordning ska tillämpas också beträffande sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor.

Utformningen av regleringen i den delegerade förordningen är dock inte i alla delar relevant i sanktionssystemet som gäller sociala grundvillkor. I regleringen har begrepp som folkhälsa och djurens hälsa betydelse, genom att taket för avdrag på visst sätt blir högre om någon av de överträdelser som ska läggas samman har inneburit risker i dessa avseenden. Eftersom risker beträffande folkhälsan och djurens hälsa inte föreslås tillmätas någon betydelse vid bedömningen av om en överträdelse av ett socialt grundvillkor är av viss grav karaktär bör dessa faktorer inte heller tillmätas någon betydelse när det ska bedömas vilket avdragstak som ska gälla i det enskilda fallet.

De sociala grundvillkorens plats i avdragsordningen

Enligt den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska – som nämnts tidigare – avdrag på stöd ske enligt en viss avdragsordning beroende av på vilken grund avdrag sker, se 12 kap. 36 §. Avdrag på grund av överträdelse av vanliga grundvillkor ligger sist i avdragsordningen, under punkten 6 i bestämmelsen. Det inne-

bär alltså att avdrag först ska ske utifrån eventuella andra relevanta överträdelser eller brister innan det blir aktuellt att på kvarvarande stödbelopp göra avdrag i form av en administrativ sanktion på grund av en överträdelse av något eller några grundvillkor.

Också de sociala grundvillkoren behöver ha en plats i denna avdragsordning. Eftersom det i det föregående har lagts fram förslag om att de vanliga grundvillkoren och de sociala grundvillkoren ska hanteras likadant när det gäller sammanläggning av procentsatser för avdrag bedöms det vara lämpligast att också lägga avdrag på grund av överträdelse av sociala grundvillkor under samma punkt i avdragsordningen som de vanliga grundvillkoren. Konsekvensen av det blir att avdrag på grund av överträdelse av dessa grundvillkorstyper ska ske på samma underlag. Det föreslås ett tillägg i 12 kap. 36 § i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik med den nu diskuterade innebörden.

Handlingar som samtidigt innebär att flera grundvillkor överträds

Enligt 12 kap. 29 § i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska en fastställd överträdelse av ett verksamhetskrav som samtidigt utgör överträdelse av ett annat verksamhetskrav ses som en enda överträdelse. Bestämmelsen tillämpas när sanktionen ska bestämmas till följd av att det har fastställts brister i efterlevnaden av vanliga grundvillkor.

Det finns skäl att överväga om en motsvarande bestämmelse bör tillämpas i systemet med sociala grundvillkor. Det får anses saknas principiella skäl mot att bedöma det tillåtna med en sådan ordning enligt EU-rätten på olika sätt beroende på om det handlar om överträdelser av vanliga grundvillkor eller av sociala grundvillkor.

Det är svårt att säkert bedöma vilken praktisk betydelse en motsvarande bestämmelse skulle få i ett system med sociala grundvillkor. Det är åtminstone när det gäller sociala grundvillkor som är hämtade från det arbetsrättsliga området svårt att se att ett och samma agerande från en arbetsgivare kan utgöra en överträdelse av flera grundvillkor samtidigt.

Annorlunda kan det dock förhålla sig enligt arbetsmiljörätten. Det kan exempelvis tänkas att en brist kopplad till arbetsutrustning som används i verksamheten innebär att stödmottagaren inte följer

sina skyldigheter enligt regler som direkt rör arbetsutrustningens beskaffenhet och att detta samtidigt innebär att arbetsgivaren brister i sina allmänna skyldigheter att se till att arbetsmiljön är säker.

Krav från Arbetsmiljöverket som sedermera kan leda till att en överträdelse fastställs kan vara grundade på flera olika bestämmelser i arbetsmiljörregelverket trots att det i grunden handlar om ett och samma agerande från arbetsgivarens sida. Det bedöms i sådana fall vara rimligt att agerandet ska ses som en och samma överträdelse. Att en åtgärd eller brist på åtgärd kan angripas med åberopande av två eller flera bestämmelser som utgör sociala grundvillkor bör alltså sakna betydelse i detta sammanhang.

Mot den bakgrunden bör en motsvarande regel som den som enligt 12 kap. 29 § i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik tillämpas vid överträdelse av vanliga grundvillkor gälla även när sanktionen vid överträdelser av sociala grundvillkor ska bestämmas.

Force majeure och exceptionella omständigheter

Enligt 12 kap. 34 § i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska administrativa sanktioner inte tillämpas om den överträdelse av ett vanligt grundvillkor som ligger till grund för sanktionen beror på force majeure eller exceptionella omständigheter eller ett beslut av en myndighet.

Enligt artikel 88.2 b i förordning (EU) 2021/2116 ska motsvarande gälla i fråga om sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. Ett tillägg i bestämmelsen i den svenska förordningen med den innebörden föreslås därför.

För att få åberopa force majeure eller exceptionella omständigheter för vissa överträdelser av vanliga grundvillkor ska stödmottagaren på visst sätt ha gjort en anmälan om det till den handläggande myndigheten, se 3 kap. 27 § i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Anmälan ska vara skriftlig och ha kommit in inom 15 arbetsdagar från den tidpunkt då stödmottagaren haft möjlighet att lämna in anmälan.

För det fall en stödmottagare i egenskap av arbetsgivare åberopar force majeure eller exceptionella omständigheter i förhållande till en överträdelse som är relevant i systemet med sociala grundvillkor bör

invändningen ha beaktats redan i samband med att överträdelsen fastställdes, i regel genom en prövning i domstol. Inom ramen för en sådan prövning finns det inte några krav på att arbetsgivaren ska ha anmält vissa omständigheter en viss tid efter att de inträffade för att kunna åberopa dem i processen.

Dessutom bör ansvaret för en brist i arbetsmiljön eller för att ha brutit i en skyldighet enligt en arbetsrättslig bestämmelse normalt inte kunna påverkas av att exceptionella omständigheter har inträffat i ett skede som saknar tidsmässigt samband med själva överträdelsen. När en överträdelse upptäcks bör arbetsgivaren normalt inte med någon framgång kunna åberopa omständigheter som har inträffat längre tillbaka i tiden för att undgå ansvar.

Sammantaget bedöms det inte vara ändamålsenligt eller nödvändigt att tillämpa ett anmälningskrav för att kunna åberopa bland annat force majeure när det gäller de sociala grundvillkoren. Det läggs därför inte fram något förslag med den innebörden.

Det bör vara möjligt att besluta om återkrav

När väl en sanktion i form av minskat stöd har konstaterats kan det hända att stödmottagaren det året inte har ansökt om något stöd eller endast har rätt till stöd som understiger det belopp med vilket avdrag ska ske. I sådana fall finns det beträffande vanliga grundvillkor en reglering i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172 som handlar om återkrav på resterande belopp.

Av artikel 8.3 i den delegerade förordningen följer att den administrativa sanktionen ska återkrävas i enlighet med artikel 30 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/128 om stödmottagaren under det kalenderår då konstaterandet gjordes inte lämnar in en stödansökan eller om den administrativa sanktionen överstiger det totala belopp för de betalningar som beviljats eller ska beviljas stödmottagaren avseende stödansökningar eller betalningsanspråk som har lämnats in eller kommer att lämnas in under det kalenderår då konstaterandet gjordes.

Förordning (EU) 2022/128 är en genomförandeförordning kopplad till förordning (EU) 2021/2116. Enligt artikel 30 gäller att det i medlemsstaterna ska finnas ett system som säkerställer att alla felaktigt utbetalda belopp som gjorts för utgifter för vilka det

förekommit oriktigheter eller försummelser krävs tillbaka från stödmottagarna. I artikeln i övrigt finns regler om bland annat tidsfrister och registrering.

Det kan återigen konstateras att det i regleringen kring sociala grundvillkor inte finns någon motsvarande bestämmelse om återkrav som den som finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172. I detta fall finns dock de grundläggande reglerna om återkrav och om hur dessa ska hanteras i genomförandeförordning (EU) 2022/128. Den förordningen bör vara tillämplig i förhållande till alla typer av överträdelse och andra felaktigheter, inklusive vid överträdelse av sociala grundvillkor.

Eftersom det i kommissionens delegerade förordning finns en särskild regel om återkrav med hänvisning till artikel 30 i genomförandeförordning (EU) 2022/128 skulle det dock kunna sättas i fråga vad som motsatsvis gäller för sociala grundvillkor. Det bör därför lämpligen i svensk författning hänvisas till att reglerna om återkrav i artikel 8.3 i kommissionens delegerade förordning ska tillämpas även när det är fråga om sanktioner på grund av överträdelse av sociala grundvillkor.

En administrativ sanktion oavsett storleken på sanktionsbeloppet

I artikel 88.2 a i förordning (EU) 2021/2116 ges medlemsstaterna ett utrymme att inte tillämpa någon administrativ sanktion i fall där sanktionsbeloppet uppgår till 100 EUR eller mindre. I sådana fall ska dock stödmottagaren ändå på visst sätt underrättas och informeras om överträdelsen.

En motsvarande möjlighet att inte tillämpa någon sanktion finns beträffande de vanliga grundvillkoren, se artikel 84.2 b i förordning 2021/2116. Den möjligheten har Sverige valt att inte utnyttja. Det saknas skäl att göra en annan bedömning när det gäller utformningen av systemet med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. Administrativa sanktioner vid sådana överträdelse bör alltså tillämpas oavsett till vilket belopp sanktionen bestäms.

3.10.6 Uppgiften att fatta beslut om och värdera överträdelsen

Förslag: Länsstyrelserna ska vara beslutande myndighet i ärenden om minskning av stöd även till följd av överträdelse av sociala grundvillkor. Arbetsmiljöverket ska – i ärenden om minskning av stöd till följd av överträdelse av en bestämmelse över vilken verket är tillsynsmyndighet – vara skyldig att på länsstyrelsens begäran yttra sig i fråga om de kriterier som ska ligga till grund för den administrativa sanktionens storlek.

Den som genom dom eller annat avgörande har fastställt en överträdelse av en bestämmelse som en stödmottagare ska följa som ett socialt grundvillkor ska sända en kopia av avgörandet till länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har sitt säte eller är folkbokförd. Kopian ska sändas genast efter att avgörandet har fått laga kraft och innehålla uppgift om när så skedde. Skyldigheten ska dock bara gälla om det kan antas att den bestämmelse som överträts är ett socialt grundvillkor och att överträdelsen har skett i sådan verksamhet för vilken stöd lämnas enligt den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

EU-förordningarna

EU-förordningarna utgår från att den bedömning som ska ligga till grund för med vilken procentsats avdrag ska ske ska göras av det organ som svarar för tillsyn över att det aktuella sociala grundvillkoret efterlevs, se artikel 87.2 i förordning (EU) 2021/2116. Det organet ska minst en gång årligen underrätta den utbetalande myndigheten om eventuella överträdelser.

Det utbetalande organet ska sedan fatta beslut om stöd med beaktande bland annat av med vilken procentsats avdrag ska ske utifrån tillsynsorganets bedömning.

På tjänstemannanivå inom EU-kommissionen har uttalats att EU-förordningarna i och för sig inte hindrar att medlemsstaterna helt eller delvis lägger även uppgiften att bedöma exempelvis en överträdelses allvar på den utbetalande myndigheten i stället för på tillsynsmyndigheten.

Som det får förstås har uppdelningen i EU-förordningarna när det gäller tillsynsorganens respektive utbetalande myndigheters uppgifter sin bakgrund i att medlemsstaterna i princip inte ska tvingas att lägga nya uppgifter på något av organen. Om det i en viss medlemsstat befinns vara lämpligare att ändå göra det bör det inte möta några hinder, så länge sanktionssystemet fungerar som det är tänkt enligt EU-förordningarna.

Jordbruksverket bör inte få uppgiften att besluta om sanktionen

Jordbruksverket är i Sverige utbetalande myndighet enligt den svenska förordningen om EU:s jordbrukspolitik, se 1 kap. 11 §. En möjlig lösning som kort bör diskuteras är att lägga uppgiften att klassificera och bedöma överträdelser av sociala grundvillkor på den myndigheten, liksom att besluta om själva sanktionen.

I så fall skulle alltså myndigheten exempelvis få värdera en dom eller ett beslut som har gått en stödmottagare emot och där en överträdelse av ett socialt grundvillkor har fastställts. Utifrån den bedömningen skulle sedan beslut om minskning av stöd ske.

Som nämnts tidigare skulle en sådan lösning enligt tjänstemän hos EU-kommissionen i och för sig kunna vara tillåten, trots att det av EU-förordningarnas ordalydelse framgår att det är det organ som har tillsynsansvaret över det sociala villkoret som också ska göra bedömningen av vilken minskning av jordbruksstödet som är motiverad mot bakgrund av en viss överträdelse.

Jordbruksverket är alltså utbetalande organ för jordbruksfonderna enligt den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik och därmed i en svensk kontext utbetalande organ i EU-förordningarnas mening. Det är dock – som nämnts tidigare – länsstyrelserna som prövar och fattar beslut i stödärenden, utövar tillsyn över att bland annat grundvillkoren följs och fattar beslut om sanktioner vid överträdelse av grundvillkoren.

Att länsstyrelserna har uppgiften att bland annat besluta om sanktioner vid överträdelse av grundvillkor framgår av 3 kap. 2 § i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. I förhållande till EU-förordningarna har i praktiken alltså den uppgiften förts över från Jordbruksverket som utbetalande organ till länsstyrelserna. Det ansvar som ligger kvar på Jordbruksverket i

egenskap av utbetalande organ i EU-förordningarnas mening är att kontrollera så att utbetalningen enligt den aktuella länsstyrelsens beslut är förenlig med EU:s regelverk, den svenska förordningen, föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen och de villkor som gäller för stödet, se 3 kap. 33 § i den svenska förordningen.

Uppgiften att värdera en dom i exempelvis ett arbetsmiljörättsligt mål bör framstå som främmande för Jordbruksverket utifrån det uppdrag myndigheten har i övrigt. En sådan ordning skulle kräva relativt ingripande organisatoriska förändringar hos myndigheten.

Även om Jordbruksverket formellt är utbetalande myndighet enligt den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik bedöms det inte heller vara lämpligt att lägga ansvaret att besluta om sanktionerna på myndigheten. Jordbruksverket har som nyss har konstaterats inte någon motsvarande uppgift i det sanktionssystem som tillämpas beträffande de vanliga grundvillkoren. Myndighetens uppgift är i det systemet i princip endast att verkställa utbetalningar av stöd, bland annat med beaktande av de beslut om minskning som den aktuella länsstyrelsen i stödärendet eventuellt har fattat till följd av en överträdelse av något av de vanliga grundvillkoren.

Några egna beslut kopplade till själva överträdelsen av ett grundvillkor fattas inte av Jordbruksverket, annat än inom ramen för det system som gäller för att överklaga länsstyrelsens beslut om minskning av stöd.

Det bedöms mot den bakgrunden inte vara lämpligt att i ett system med sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor lägga något ytterligare ansvar på Jordbruksverket än det som myndigheten i dag har i systemet med vanliga grundvillkor och det ansvar som följer av att myndigheten är utbetalande organ för jordbruksfonderna

Länsstyrelserna bör besluta om sanktionen

Det är i Sverige i praktiken länsstyrelserna som – i det sanktions-system som gäller vid överträdelse av vanliga grundvillkor – har det ansvar som den utbetalande myndigheten ska ha enligt EU-förordningarna, även om det yttersta ansvaret för att utbetalningarna är korrekta ligger hos Jordbruksverket.

I praktiken fungerar systemet – med liten förenkling – på så sätt att länsstyrelsen inom ramen för sin tillsynsverksamhet slår fast en överträdelse av ett vanligt grundvillkor och gör bedömningen av överträdelsen utifrån dess allvar, omfattning och varaktighet. Det är också den aktuella länsstyrelsen som gör bedömningen av om överträdelsen har grava konsekvenser för bland annat uppnåendet av målet med grundvillkoret och om den har varit avsiktlig utifrån kriterierna i 24 § i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

Beslutet om minskning av stöd hanteras sedan med hjälp av det IT-administrativa systemet Jorden som tillhandahålls och administreras av Jordbruksverket och som innehåller information om eventuella relevanta tidigare överträdelser från samma stödmottagare. Utifrån bland annat det beslut om minskning som den aktuella länsstyrelsen fattar i stödärendet verkställer sedan Jordbruksverket utbetalningen av stöd till stödmottagaren.

Det bedöms vara lämpligt att länsstyrelserna på motsvarande sätt ges uppgiften att besluta om sanktioner även vid överträdelse av sociala grundvillkor. Hos länsstyrelserna finns redan upparbetade rutiner för att hantera sanktionerna vid överträdelse av vanliga grundvillkor som i grunden kan tillämpas även vid överträdelse av sociala grundvillkor.

Det ska dock i det sammanhanget nämnas att Utredningen om en ändamålsenlig och effektiv hantering av EU-medel nyligen har förslagit att ansvaret för handläggning, prövning och kontroll av areal- och djurbaserade stöd, inklusive frågor kopplade till hanteringen av grundvillkor, ska centraliseras från länsstyrelserna till Jordbruksverket.⁴⁴ Huruvida utredningens förslag kommer att leda till några sådana förändringar eller inte bedöms emellertid sakna betydelse för övervägandena i denna promemoria.

Det bedöms dock inte vara lämpligt att länsstyrelserna får uppdraget att – i fall där det behövs – värdera en överträdelse utifrån de kriterier som är relevanta enligt EU-förordningarna. På motsvarande sätt som för Jordbruksverket skulle det vara främmande för länsstyrelserna att göra bedömningen av exempelvis hur allvarlig en överträdelse av en arbetsmiljörättslig regel har varit i det enskilda fallet. Uppgiften att klassificera och värdera en överträdelse – i fall där detta ska ske – bör alltså läggas på någon annan aktör.

⁴⁴ SOU 2024:22 - En ny organisation för förvaltning av EU-medel.

Ansvar för att värdera överträdelser bör inte läggas på domstolar

Det system med administrativa sanktioner som hittills har diskuterats bygger på att domstolar ses som tillsyns- och övervakningsorgan vid tillämpningen av de regler som ska komplettera EU-förordningarnas bestämmelser om sociala grundvillkor. En naturlig följd av skulle kunna vara att domstolar eller andra delar av rättssystemet som kan fastställa en överträdelse också bör vara det eller de organ som gör den bedömning av överträdelsens allvar med mera som enligt EU-förordningarna ska ligga till grund för minskat stöd. Länsstyrelserna skulle i egenskap av beslutande myndighet i sanktionssystemet i sådana fall fatta beslut om minskning av stöd utifrån domstolens bedömning.

Skäl talar dock emot att domstolarna inom ramen för sin ordinarie dömande verksamhet också tar ställning till och i praktiken fastställer vilken sanktionen ska bli till följd av att en regel som har legat till grund för prövningen också är ett socialt grundvillkor. Det bör särskilt erinras om att exempelvis en talan om skadestånd i Arbetsdomstolen eller allmän domstol prövas i en dispositiv rättegång. För att domstolen ska kunna besluta om en viss rättsföljd krävs att käranden yrkar rättsföljden, åberopar grunder som leder till rättsföljden och lägger fram bevisning som styrker grunderna.

Domstolen skulle inte på eget initiativ kunna fastställa hur stor en nedsättning av stöd för en jordbrukare som exempelvis ska betala skadestånd på grund av överträdelse av ett socialt grundvillkor ska bli. Det bedöms av det skälet inte vara möjligt att lägga uppgiften att göra bedömningar utifrån de relevanta kriterierna i EU-förordningarna på Arbetsdomstolen eller allmän domstol vid överträdelse av sociala grundvillkor där sanktionen följer av en civilrättslig förpliktelse.

Det nu sagda gäller i princip också i situationer där allmän domstol dömer i ett straffrättsligt mål eller där en överträdelse fastställs genom att någon godkänner ett strafföreläggande.

Förvaltningsdomstol skulle i och för sig kunna ges ansvaret att i princip fastställa hur stor sanktionen ska bli i samband med att domstolen prövar exempelvis frågan om utdömande av vite mot en jordbrukare som inte har följt ett föreläggande eller förbud eller om uttag av sanktionsavgift. Prövningen av de omständigheter som har legat bakom Arbetsmiljöverkets beslut är dock åtminstone när det

gäller utdömande av vite i regel summariska. Prövningen tar sin utgångspunkt i frågan om de rättsliga förutsättningarna för att döma ut ett vite är uppfyllda, inte i de omständigheter som ligger bakom att vitesföreläggandet har meddelats.

Dessutom kan andra omständigheter än exempelvis hur allvarlig eller varaktig en överträdelse har varit vara relevanta när ett vitesbelopp eller storleken på en sanktionsavgift bestäms. Domstolen skulle alltså – om den får uppgiften att värdera med hur stor procentsats stödet ska minskas till följd av en viss överträdelse – i praktiken behöva göra en särskild bedömning utifrån de kriterier som ska användas enligt EU-förordningarna.

Tillkommer gör att frågan om uttag av sanktionsavgift efter föreläggande i vissa fall kan avgöras utan att domstol över huvud taget behöver kopplas in, exempelvis när Arbetsmiljöverkets föreläggande godkänns av den som det har riktats mot.

Sammantaget bedöms det inte vara vare sig möjligt eller lämpligt att domstolar i ett system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor ges ansvaret att göra den bedömning som enligt EU-förordningarna ska ligga till grund när sanktionens storlek bestäms.

Arbetstagarorganisationer bör inte ges rollen att värdera överträdelser

Som har konstaterats tidigare i denna promemoria bedöms inte arbetstagarorganisationer kunna fatta några verkställbara beslut om överträdelse i EU-förordningarnas mening. Beslut i stödärenden inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken – inklusive om avdrag på stöd vid bristande efterlevnad av grundvillkor och andra villkor – är offentligrättsliga. Det bör av det skälet inte behöva övervägas om det är lämpligt att arbetstagarorganisationer – som är från det allmänna fristående organisationer – kan och bör ges något ansvar när det gäller att i praktiken besluta om hur stort ett avdrag från jordbruksstöd ska vara till följd av en överträdelse av ett socialt grundvillkor.

Det skulle i och för sig kunna övervägas om arbetstagarorganisationer – vid behov eller alltid – skulle ges en möjlighet att yttra sig innan beslut fattas om storleken på avdrag från jordbruksstöd. Med den lösning som föreslås beträffande beslut om avdrag i fall där

överträdelsen har konstaterats i ett mål som har handlagts enligt lagen om rättegången i arbetstvister framstår dock en sådan ordning inte vara nödvändig. Vid tillämpningen av det klassificeringssystem som föreslås i den delen bör ett yttrande från en arbetstagarorganisation inte behövas för att besluta om sanktionens storlek. Det är bara i sådana fall som en arbetstagarorganisation i och för sig kan ses som ett tillsynsorgan i EU-förordningarnas mening. I andra fall är det Arbetsmiljöverket som har den rollen.

Det kan här också pekas på att det enligt skäl 48 i förordning (EU) 2021/2115 – som har koppling till artikel 14 i EU-förordningen – ska tas hänsyn till de grundläggande principerna för medlemsstaternas sociala system och arbetsmarknadssystem. Nationella arbetsmarknadsmodeller och parternas autonomi bör respekteras och förordningen bör inte medföra några skyldigheter för arbetsmarknadens parter eller medlemsstaterna vad gäller verkställighet eller kontroller på områden som enligt de nationella arbetsmarknadsmodellerna omfattas av arbetsmarknadsparternas ansvar.

Arbetsmiljöverket bör ges en skyldighet att yttra sig när överträdelsen rör en arbetsmiljörättslig bestämmelse

Det har övervägts om Arbetsmiljöverket i fall där verket har eller har haft tillsynsansvaret i ett ärende bör få ansvaret att besluta om storleken på avdrag på jordbruksstöd när exempelvis en domstol har beslutat om överträdelse av ett socialt grundvillkor.

När domstol dömer ut straff eller vite samt när den beslutar om sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagstiftningen ska Arbetsmiljöverket alltid få del av domen. Det följer av 20 § arbetsmiljöförordningen. Myndigheten får alltså redan enligt gällande regler kännedom om fall där domstol har dömt i frågor där myndigheten har tillsynsansvaret.

Arbetsmiljöverket är också den aktör som är klart mest lämpad att utifrån de relevanta kriterierna enligt EU-förordningarna göra bedömningen av en överträdelse av ett socialt grundvillkor som härrör från arbetsmiljörätten.

I det föregående har bedömts att länsstyrelserna är mest lämpade att fatta beslut om själva sanktionen, det vill säga att ges det ansvar som den utbetalande myndigheten ska ha enligt EU-förordningarna.

Främst bygger det ställningstagandet på att länsstyrelserna redan i dag har uppgiften att besluta om sanktioner vid överträdelse av de systematiskt sett snarlika vanliga grundvillkoren.

Här kan tilläggas att det är länsstyrelserna som är bäst lämpade att bedöma om den bristande efterlevnaden avser en stödmottagares jordbruksverksamhet eller ett jordbruksföretag samt om situationen är sådan att ett ärende om minskning av stöd överhuvudtaget behöver aktualiseras. Den typen av bedömningar ligger det inte inom Arbetsmiljöverkets kompetens att göra.

Mot den bakgrunden föreslås Arbetsmiljöverkets roll i systemet vara att på begäran av den länsstyrelse som har initierat ett ärende om nedsättning av stöd på grund av en överträdelse av ett socialt grundvillkor yttra sig i relevanta avseenden. Skyldigheten bör bara föreligga i det fallet att sanktionen enligt förslagen i denna promemoria ska bestämmas utifrån en bedömning i det enskilda fallet, det vill säga i praktiken i fall där en arbetsmiljörättslig bestämmelse har legat till grund för det underliggande beslutet om överträdelse. I övriga fall får den aktuella länsstyrelsen besluta om sanktionen utifrån den klassificering av respektive villkor på sätt som har redogjorts för tidigare i detta avsnitt.

Det Arbetsmiljöverket på begäran ska yttra sig om bör dels vara om överträdelsen rör ett socialt grundvillkor, dels frågan om överträdelsen sammantaget utifrån en bedömning av dess allvar, omfattning och varaktighet bör leda till en minskning av stöd med 1, 3 eller 5 procent. Arbetsmiljöverket ska också bedöma om överträdelsen har grava konsekvenser för att uppnå målet med villkoret och om överträdelsen som sådan har varit avsiktlig. Handlar det om en upprepad överträdelse som ska bedömas kan det också bli fråga om att yttra sig över huruvida den har varit berättigad, jämför artikel 85.6 första stycket i förordning 2021/2116.

En skyldighet för relevanta aktörer att sända kopia av avgöranden till relevant länsstyrelse

För att en viss länsstyrelse i egenskap av beslutande myndighet ska få kännedom om att en överträdelse av ett socialt grundvillkor kan ha skett bör aktörer som kan meddela domar och andra relevanta avgöranden ges en skyldighet att sända dessa till den relevanta länsstyrelsen. Det bör handla om domstolar i samtliga fall där en

överträdelse fastställs genom en dom, om åklagare när den fastställs genom godkännande av strafföreläggande samt om Arbetsmiljöverket när myndigheten beslutar om rättelse enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen och vid godkännande av myndighetens föreläggande om sanktionsavgift.

Det är länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs som ska avgöra om stödet ska minskas. I vissa fall kommer det att vara svårt för en domstol eller annan myndighet som har fastställt en överträdelse av ett socialt grundvillkor att konstatera i vilket län som verksamheten bedrivs. Skyldigheten bör därför vara att sända ett avgörande till länsstyrelsen i det län där den som har gjort sig skyldig till överträdelsen har sitt säte eller är folkbokförd. Om avgörandet då sänds till en annan länsstyrelse än den som ska pröva frågan om minskning av stöd ska den mottagande länsstyrelsen vidarebefordra avgörandet till den behöriga länsstyrelsen.

För att inte i onödan belasta länsstyrelserna och andra aktörer bör skyldigheten bara finnas i fall där det kan antas dels att avgörandet rör ett socialt grundvillkor, dels att den fastställda överträdelsen har begåtts i verksamhet där stöd enligt den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik förekommer. Det får sedan hos den aktuella länsstyrelsen avgöras dels om det i det enskilda fallet är aktuellt att över huvud taget initiera ett sanktionsärende, dels om det i så fall handlar om en överträdelse av ett socialt grundvillkor. När det gäller den senare frågan har i det föregående framgått att Arbetsmiljöverket i vissa fall har en skyldighet att yttra sig bland annat rörande den frågan, om länsstyrelsen begär det.

3.10.7 Behandling av personuppgifter

Bedömning: Det behövs ingen ytterligare reglering för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske med anledning av det föreslagna systemet med sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. Det intrång i den personliga integriteten som systemet medför är motiverat och proportionerligt.

Den föreslagna ordningen för minskning av jordbruksstöd innebär att domstolar, Arbetsmiljöverket och Åklagarmyndigheten ska sända över domar och andra avgöranden till en länsstyrelse som i sin

tur kan komma att sända dem till Arbetsmiljöverket. Dessa avgöranden kommer att innehålla personuppgifter. Länsstyrelsen och Arbetsmiljöverket kommer att behandla personuppgifterna ytterligare, bland annat genom att lagra, bearbeta och använda dem. Av 3 kap. 38–40 §§ förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik följer att det är Jordbruksverket som tillhandahåller it-system som länsstyrelserna använder för sin elektroniska behandling av uppgifter i ärenden om stöd. Enligt 3 kap. 44 § får Jordbruksverket ha direktåtkomst till uppgifter som länsstyrelserna har lämnat till it-systemen. All här nämnd behandling behöver vara förenlig med dataskyddsregelverket.

Den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad dataskyddsförordningen. Förordningen kompletteras i Sverige av bland annat lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, nedan kallad dataskyddslagen, och sektorsspecifika så kallade registerförfattningar som reglerar myndigheters personuppgiftsbehandling, till exempel domstolsdatalagen (2015:728). Behandling som utförs av vissa myndigheter för att utreda eller lagföra brott kan omfattas av brottsdatalagen (2018:1177), som kompletteras av bland annat lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1698) om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

För att en personuppgiftsbehandling ska vara tillåten enligt dataskyddsförordningen krävs att det finns rättslig grund enligt förordningens artikel 6. Den aktuella behandlingen kommer att ha en sådan grund eftersom den kommer att vara nödvändig dels för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 första stycket c), dels för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 första stycket e). Denna grund kommer att vara fastställd i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

Det är möjligt att känsliga personuppgifter kommer att behandlas, i så fall främst personuppgifter som avslöjar medlemskap i fackförening eller personuppgifter om hälsa. Det kommer dock att ske i liten utsträckning. Behandling av känsliga personuppgifter är enligt dataskyddsförordningen som utgångspunkt förbjuden. Behandlingen kan dock vara undantagen från förbudet till exempel om den är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Det krävs i så fall också att behandlingen sker på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt och att denna rätt står i proportion till det eftersträvade syftet, är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter (artikel 9.2 g).

I dataskyddslagen finns bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter som kompletterar regleringen i dataskyddsförordningen. Enligt 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen får känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Enligt andra stycket i den nämnda paragrafen är det vid behandling som sker enbart med stöd av första stycket förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga uppgifter.

Det bedöms att eventuell behandling av känsliga uppgifter i det sanktionssystem som föreslås i denna promemoria kommer att vara nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och att även övriga krav i artikel 9.2 g kommer att vara uppfyllda. Kraven på bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter kommer att vara uppfyllda genom de kompletterande bestämmelserna i 3 kap. 3 § dataskyddslagen.

Dataskyddsförordningen innehåller särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål, artikel 10. Behandling av sådana personuppgifter är tillåten när den utförs under kontroll av en myndighet. Detta krav kommer att vara uppfyllt. Regleringen kommer även att vara förenlig med kraven i

brottsdatalagen och relevanta författningar som kompletterar denna lag.

Sammanfattningsvis bedöms den personuppgiftsbehandling som förslagen kommer att leda till vara förenlig med dataskyddsreglerna. Det behövs alltså ingen ytterligare reglering för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske med anledning av det föreslagna systemet för sanktioner vid överträdelser av sociala grundvillkor. Det kommer att vara fråga om personuppgifter i uppskattningsvis högst ett tiotal domar och andra avgöranden per år och Arbetsmiljöverket kommer i de flesta fall att ha haft tillgång till personuppgifterna sedan tidigare. Förslagen kommer alltså att medföra endast begränsad ny personuppgiftsbehandling och få personer kommer att beröras. Behandlingen är nödvändig för att på ett ändamålsenligt sätt uppfylla kraven i förordning (EU) 2021/2116, och behovet av informationen väger tyngre än det intrång i de berörda personernas personliga integritet som personuppgiftsbehandlingen innebär. Det intrång i den personliga integriteten som systemet medför bedöms alltså vara motiverat och proportionerligt.

3.10.8 Något om den författningstekniska utformningen

Förslag: Bestämmelserna om vad som i Sverige är sociala grundvillkor ska tas in i ett nytt 4 a kap. i förordningen om EU:s jordbrukspolitik. I kapitlet ska anges att det som villkor för stöd krävs att stödmottagaren uppfyller de sociala grundvillkor som avses i artikel 14 och bilaga IV i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och som anges i kapitlet. I kapitlet ska vidare tas in en hänvisning om att regler om sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor finns i 32 b–32 j §§ i förordningen samt en bestämmelse om att kopia av avgörande där en fastställd överträdelse av en bestämmelse som en stödmottagare ska följa som socialt grundvillkor ska sändas till den relevanta länsstyrelsen.

I 12 kap. 32 a–32 k §§ i förordningen ska under en ny rubrik föras in regler om tillämpningen av sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. I en ny 32 l § i samma kapitel ska Arbetsmiljöverkets skyldighet att på länsstyrelsens begäran yttra sig i vissa sanktionsärenden föras in.

I övrigt ska vissa ändringar göras i 3 kap. 2 §, 12 kap. 34 och 36 §§ samt i 13 kap. 7 § i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

I 4 kap. i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik finns reglerna om vilka de vanliga grundvillkoren är i Sverige. I kapitlet finns en hänvisning till att det finns bestämmelser om sanktioner vid överträdelse av grundvillkoren i förordningens 12 kap.

Det är lämpligast att reglera även de sociala grundvillkoren i den svenska förordningen. Det bör ske genom att i ett nytt 4 a kap. reglera vad som utifrån övervägandena i denna promemoria är sociala grundvillkor.

Av kapitlet bör framgå att det som villkor för stöd krävs att stödmottagaren uppfyller de sociala grundvillkor som avses i artikel 14 och bilaga IV i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och som anges i kapitlet. Vilka de sociala grundvillkoren är bör därefter anges i 2 paragrafer, där 2 § innehåller de sociala grundvillkor som kan kopplas till ramdirektivet samt det andra särdirektivet och 3 § innehåller de sociala grundvillkor som kan kopplas till arbetsvillkorsdirektivet. Någon särskild hänvisning till att paragraferna innehåller bestämmelser som kan kopplas till ett visst eller vissa av EU-direktiven bedöms inte vara nödvändig.

I 4 a kap. bör på motsvarande sätt som beträffande de vanliga grundvillkoren finnas en hänvisning till att bestämmelser om sanktioner finns i 12 kap. i förordningen. I övrigt bör i kapitlet tas in en paragraf som ger den som har meddelat ett avgörande där en fastställd överträdelse av en lagbestämmelse eller någon annan rättslig norm som en stödmottagare ska följa som socialt grundvillkor ska sända kopia av avgörandet till den relevanta länsstyrelsen.

I 12 kap. bör i nya 32 a–32 l §§ tas in de särskilda bestämmelser som ska tillämpas vid överträdelse av sociala grundvillkor och som det har gjorts överväganden om i denna promemoria. Utöver de sanktionsbestämmelser som har en motsvarighet i systemet med vanliga grundvillkor bör det i en paragraf anges genom vilka avgöranden en överträdelse ska ha slagits fast och i en annan paragraf anges i vilka fall Arbetsmiljöverket ska ha en skyldighet att yttra sig på begäran av den länsstyrelse som handlägger ett sanktionsärende.

I övrigt bör en ändring ske i förordningens 3 kap. 2 § med innebörd att länsstyrelsen ska fatta även beslut om sanktioner vid

överträdelse av sociala grundvillkor. 12 kap. 34 och 36 §§ bör justeras så att sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor omfattas av de redan gällande reglerna kring force majeure respektive avdragsordning. Slutligen bör 13 kap. 7 § justeras med innebörd att också beslut om sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor ska kunna överklagas till Jordbruksverket.

4 Ikraftträdande och övergångsregler

Förslag: Ändringarna i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska träda i kraft den 1 januari 2025. Överträdelser som har inträffat före ikraftträdandet ska inte beaktas vid tillämpning av bestämmelserna.

Av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och förordning (EU) 2021/2116 framgår att det i medlemsstaterna ska inrättas ett system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor senast den 1 januari 2025. De ändringar i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik som föreslås i denna promemoria bör träda i kraft det datumet.

De sociala grundvillkoren gäller som krav för att stödmottagaren ska ha rätt till stöd. Minskning av stöd vid överträdelse av villkoren utgör ingen straffrättslig påföljd i den mening som avses i 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen och bör inte heller kunna betraktas som sådan skatt eller avgift som avses i paragrafens andra stycke. Administrativa sanktioner enligt EU-förordningarna omfattas alltså inte av grundlagsskyddet mot retroaktiv bestraffning.

Enligt artikel 89.1 i förordning (EU) 2021/2116 ska minskningen av stöd som utgångspunkt beräknas på grundval av stödbeloppet för det år då en fastställd överträdelse inträffade. Det finns alltså i den bakomliggande EU-regleringen en tydlig tidsmässig koppling mellan sanktionen och den handling eller underlåtelse som har utgjort överträdelsen. Tanken är att en stödmottagare inte ska kunna begå en överträdelse av det sociala grundvillkoret och samtidigt få behålla hela det belopp som har betalats ut i stöd för det kalenderår då överträdelsen inträffade.

Bland annat mot den bakgrunden är det lämpligt att bara överträdelser som har inträffat efter ikraftträdandet ska beaktas när eventuella sanktioner enligt det föreslagna systemet ska beslutas. Principiellt sett bör det också undvikas att en stödmottagare kan komma att drabbas av ett ingripande från det allmänna avseende en överträdelse som ägt rum innan stödmottagaren har haft anledning att räkna med att den skulle kunna leda till ingripandet. Att överträdelsen som sådan även före ikraftträdandet har varit förenad med andra typer av sanktioner, exempelvis skadestånd eller vite, ändrar inte den bedömningen.

Sammanfattningsvis bör övergångsvis gälla att överträdelser som har inträffat före den 1 januari 2025 inte ska beaktas vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna.

5 Konsekvenser av förslagen

5.1 Utgångspunkter

Enligt uppdragsbeskrivningen ska konsekvenserna av förslagen i promemorian utredas och konsekvensutredningen innehålla det som anges i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt artikel 88 i Europaparlamentets och rådets förordning 2021/2116 ska det från och med den 1 januari 2025 i medlemsstaterna tillämpas administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. De administrativa sanktionerna ska tillämpas i form av en minskning eller uteslutning av direktstöd enligt kapitel II eller årliga utbetalningar i enlighet med artiklarna 70, 71 och 72 i Europaparlamentets förordning (EU) 2021/2115. För svensk del handlar det om stöd enligt 5, 7 och 8 kap. i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

Vilka de sociala grundvillkoren är anges i bilaga IV till förordning (EU) 2021/2115. Det handlar om nationella bestämmelser som genomför vissa utpekade artiklar i tre EU-direktiv på arbetsrätt- och arbetsmiljöområdet, nämligen direktiv (EU) 2019/1152 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor (arbetsvillkorsdirektivet), direktiv 89/391/EEG om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (ramdirektivet om arbetsmiljö) och om direktiv 2009/104/EG om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet ("andra särdirektivet").

Förordning (EU) 2021/2116 är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Syftet med förslagen i promemorian är att det i svensk rätt från och med den 1 januari 2025 ska finnas sådana kompletterande bestämmelser som behövs för att Sverige som medlemsstat ska leva upp till EU-rättens krav. Det föreslås att de kompletterande bestäm-

melserna införs i den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Vid utformningen av förslagen har utgångspunkt tagits i de motsvarande regler i förordningen som sedan tidigare gäller beträffande administrativa sanktioner vid överträdelse av grundvillkor.

Några förslag om ny eller ändrad lagstiftning läggs inte fram i promemorian.

I promemorian har gjorts överväganden kring olika tänkbara lösningar i de delar där sådana har varit tänkbara och det har bedömts finnas ett utrymme enligt EU-förordningarna. Det handlar framför allt om vilka aktörer som bör ha olika roller i det sanktionssystem som enligt EU-förordningarna ska inrättas i medlemsstaterna. Den ordning som föreslås har bedömts vara mest ändamålsenlig särskilt utifrån den grundläggande kompetens som redan finns hos respektive aktör.

En utgångspunkt för övervägandena har varit att förslagen ska få så små organisatoriska och kostnadsmässiga konsekvenser för de inblandade offentliga aktörerna som möjligt, samtidigt som sanktionssystemet blir så effektivt som möjligt när det gäller att förhindra att jordbruksstöd betalas ut i verksamhet där den som bedriver verksamheten inte följer vissa av de skyldigheter som finns enligt arbetsrätts- och arbetsmiljölagstiftningen.

En utgångspunkt för förslagen har vidare varit att inte gå längre än det som behövs för att uppfylla EU-rättens krav. Endast i något enstaka hänseende har det bedömts vara lämpligt att något gå utöver det som tydligt krävs enligt EU-förordningarna, nämligen när det gäller att som socialt grundvillkor ställa krav på att stödmottagare som hyr in arbetskraft för att utföra arbete i verksamheten ser till att de inhyrda arbetstagarerna har en säker arbetsmiljö.

5.2 Vilka som berörs av förslagen

Förslagen berör särskilt personer och företag som bedriver verksamhet inom vilken stöd enligt 5, 7 eller 8 kap. förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik tas emot. Systemet enligt EU-förordningarna och de föreslagna kompletterande bestämmelserna innebär att sådana stödmottagare kan drabbas av en minskning eller

helt bli av med stöd när det har fastställts att stödmottagaren har överträtt ett eller flera sociala grundvillkor.

Sanktionssystemet kan även få konsekvenser för arbetstagare som arbetar för stödmottagare som berörs av systemet. Systemet kan ge ett ökat incitament att följa de arbetsmiljörättsliga och arbetsrättsliga bestämmelser som utgör sociala grundvillkor i Sverige.

Hos det allmänna berörs länsstyrelserna, Arbetsmiljöverket och Jordbruksverket av förslagen i egenskap av myndigheter som föreslås få uppgifter i det föreslagna systemet. Också domstolar och Åklagarmyndigheten berörs av förslagen.

5.3 Konsekvenser för berörda företag

Det föreslagna sanktionssystemet aktualiseras när relevant stöd har betalats ut till företag eller personer som är stödmottagare och det senare fastställs att stödmottagaren har gjort sig skyldig till överträdelse av ett eller flera av de sociala grundvillkoren. I sådana fall ska enligt förslagen länsstyrelsen besluta om en administrativ sanktion i form av minskat stöd med en procentsats på mellan 1 och 100 procent, beroende på bland annat hur allvarlig överträdelsen bedöms vara, vilka konsekvenser den bedöms ha för att målet med villkoret uppfylls, om den har varit avsiktlig samt om det handlar om upprepade överträdelser. Tillämpningen av dessa kriterier för bestämmandet av sanktionen följer av förordning (EU) 2021/2116. På vilket belopp en minskning av stöd i sådana fall ska beräknas följer av en tillämpning av artikel 89.1 i EU-förordningen.

Förslagen innebär inte att några nya materiella krav ställs på svenska företag. De sociala grundvillkoren för stöd utgörs av sådana krav som sedan tidigare gäller enligt lag, kollektivavtal och – i vissa fall – rättsliga principer inom arbetsrätten och arbetsmiljörätten. Förslagen och de bakomliggande EU-förordningarna innebär endast att det vid överträdelse av sådana befintliga lagar och andra regler – utöver de sanktioner som redan finns i den arbetsrättsliga eller arbetsmiljörättsliga regleringen – även kan bli fråga om att stödmottagaren går miste om stöd.

En utgångspunkt för förslagen har varit att sanktionerna – i enlighet med de krav som ställs i EU-förordningarna – ska vara effektiva,

proportionerliga och avskräckande. För att systemet inte ska ge resultat som i det enskilda fallet framstår som orimliga föreslås dock en sammanläggnings- och takregel som motsvarar den som gäller för de vanliga grundvillkoren enligt artikel 11 i EU-kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172. Bestämmelsen innebär att en stödmottagare inte drabbas orimligt hårt i fall där flera överträdelser av mindre allvarlig natur har slagits fast för ett och samma kalenderår.

Fall där en tillämpning av sanktioner enligt systemet aktualiseras bedöms bli relativt få. När det gäller de sociala grundvillkor som finns på det civilrättsliga området, med något undantag villkor inom den arbetsrättsliga regleringen, är det ovanligt att överträdelser fastställs genom dom, något som krävs för att en sanktion ska bli aktuell. Flera av bestämmelserna har karaktären av ordningsföreskrifter. I den mån det förekommer att en tvist uppstår kring tillämpningen av någon av bestämmelserna hanteras den i regel inom ramen för det förhandlingssystem som utgör en del av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Fall som leder till en domstolsprövning och där svarandeparten i målet är någon som bedriver verksamhet där relevant jordbruksstöd tas emot bedöms alltså bli få, sannolikt högt räknat något eller några enstaka fall per år.

På arbetsmiljösidan bedöms det kunna bli fråga om fler fall. Inom näringsgrenen jordbruk och jakt samt service i anslutning härtill beslutade Arbetsmiljöverket enligt tillgänglig statistik under perioden 2018–2023 om förelägganden om sanktionsavgift med i genomsnitt tio fall per år på kravområden som skulle kunna vara relevanta i systemet med sociala grundvillkor. Hur många av dessa ärenden som avsåg sådan verksamhet där stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens tas emot går inte att säga med någon säkerhet, men det bör uppskattningsvis kunna handla om runt 5 fall per år.

Antalet beslut mot relevanta aktörer om förelägganden och förbud som har förenats med vite på samma område är något färre, uppskattningsvis i snitt 3–4 fall per år under den senaste tioårsperioden. Hur många av dessa förelägganden som sedermera har lett till att en överträdelse har fastställts i den mening som krävs i sanktionssystemet går det inte att ange med någon säkerhet, men det bör rimligen inte handla om mer än något eller ett par fall per år.

Tillkommer gör domar och beslut i straffrättsliga mål. Här framgår av relativt aktuell statistik att omkring 100 företag och personer

lagförs för brott kopplade till brister i arbetsmiljön per år. Hur många av dessa som rör verksamhet där stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken förekommer verkar det saknas uppgift om. Det finns äldre statistik där det framgår att arbetsmiljörelaterade lagförda brott under posten övriga verksamheter, där bland annat jordbruksverksamhet ingår, uppgår till runt 10 procent. Det bör mot den bakgrunden kunna antas att åtminstone något eller ett par fall per år kan röra verksamhet där aktuellt stöd förekommer.

Sammanfattningsvis kan det uppskattas att fall där stöd kan komma att sättas ned på grund av överträdelse av något eller flera sociala grundvillkor bör uppgå till omkring 10 per år.

Sanktionssystemet tillämpas på företag oavsett storlek. Något utrymme att tillämpa sanktionssystemets regler på olika sätt beroende på exempelvis ett företags storlek finns inte enligt EU-förordningarna. Det är för övrigt ovanligt att mindre företag som tar emot stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken bedriver verksamheten med anställda.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för konkurrensförhållandena mellan företag.

5.4 Konsekvenser för arbetsmarknadens parter

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Enligt EU-förordningarna ska sanktionssystemet utformas så att det tas hänsyn till hur arbetsmarknadsmodellerna är uppbyggda och fungerar på nationell nivå, bland annat när det gäller hur villkoren regleras och tillsyn utövas. I promemorian har överväganden gjorts kring möjligheten att lägga något ansvar i systemet på arbetstagarorganisationer, men detta har inte bedömts vara lämpligt eller möjligt. Förslagen bedöms inte få någon påverkan på parternas möjlighet att förhandla om och teckna kollektivavtal eller vara tvistedrivande på ett sätt som påverkar parterna.

5.5 Konsekvenser för det allmänna

5.5.1 Konsekvenser för länsstyrelserna

Enligt förslaget är det länsstyrelserna som får uppgiften att besluta om administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. Myndigheten har i dag den uppgiften när det gäller att besluta om sanktioner vid överträdelse av vanliga grundvillkor. Skillnaden mellan systemen är att länsstyrelserna i fråga om de vanliga grundvillkoren enligt den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik också är tillsynsorgan över att villkoren följs. I fråga om bestämmelser som utgör sociala grundvillkor har myndigheten inte den uppgiften.

Sanktionssystemet föreslås dock vara utformat på ett sätt som så långt som möjligt underlättar för länsstyrelsen att hantera också beslut om sanktioner vid överträdelse av de sociala grundvillkoren. Det sker genom att domstolsväsendet och – i fall där myndigheten fattar beslut om överträdelse av en bestämmelse som kan antas vara ett socialt grundvillkor – Arbetsmiljöverket ska sända domen eller beslutet till länsstyrelsen i det län där den som har begått överträdelsen har sitt säte eller är folkbokförd. Ser länsstyrelsen behov av det kan myndigheten sedan begära att Arbetsmiljöverket i egen skap av tillsynsmyndighet över arbetsmiljölagstiftningen yttrar sig över om det handlar om en överträdelse av ett socialt grundvillkor och i så fall med vilken procentsats stöd ska sättas ned på grund av överträdelsen som sådan. Länsstyrelsen kan sedan utifrån Arbetsmiljöverkets bedömning och i princip med hjälp av befintliga administrativa system fatta beslut om stöd, eventuellt efter att ha beaktat att samma stödmottagare har begått överträdelser av det sociala grundvillkoret tidigare.

I fall där överträdelsen rör ett socialt grundvillkor som Arbetsmiljöverket inte utövar tillsyn över, typiskt sett villkor som har sitt ursprung inom arbetsrätten, föreslås i stället ett så kallat klassificeringssystem för att bestämma sanktionen. Det innebär att länsstyrelsen beslutar om stöd baserat på med vilken procentsats som minskning ska ske utifrån vilket socialt grundvillkor som har överträtts. Inte heller i dessa fall ska alltså länsstyrelsen behöva göra någon egen bedömning av exempelvis hur allvarlig överträdelsen har varit i det enskilda fallet.

Varje ärende, från att myndigheten tar emot ett beslut eller en dom där det kan antas att en överträdelse av ett socialt grundvillkor har fastställts till att beslut om stöd baserat på en överträdelse fattas, kommer att kräva att vissa resurser läggs ned från länsstyrelsens sida. Som har konstaterats i det föregående bedöms det dock årligen komma att handla om relativt få fall som behöver hanteras. Några ytterligare ekonomiska resurser bedöms myndigheten inte behöva för att vid sidan av hanteringen av sanktioner vid överträdelse av vanliga grundvillkor också hantera motsvarande beslut vid överträdelse av sociala grundvillkor.

5.5.2 Konsekvenser för Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket kommer att få två roller i det sanktionssystem som föreslås. Myndigheten ska skicka beslut där det kan antas att en överträdelse av ett socialt grundvillkor har fastställts. Det handlar i praktiken om fall där myndigheten i ett tillsynsärende har beslutat om rättelse eller där myndigheten har beslutat om föreläggande om sanktionsavgift som den som föreläggandet har riktats emot har godkänt.

Myndighetens andra roll i systemet föreslås vara att på begäran av en länsstyrelse yttra sig över ett antal frågor som den myndigheten behöver bedömningar kring för att kunna besluta om en sanktion vid överträdelse av sociala grundvillkor. Det handlar om att bedöma om en viss arbetsmiljörättslig bestämmelse som har överträtts utgör ett socialt grundvillkor. Det handlar vidare om att bedöma med vilken procentsats – 1, 3 eller 5 procent – minskning av stöd bör ske på grund av en överträdelses allvar, omfattning och varaktighet eller om den har grava konsekvenser för att uppnå målet med villkoret. I vissa fall kan myndigheten också komma att få bedöma om en stödmottagare har haft berättigade skäl för att upprepa en tidigare begången överträdelse av ett socialt grundvillkor. Dessa typer av bedömningar är myndigheten i egenskap av tillsynsmyndighet över arbetsmiljöregleringen väl lämpad att utföra.

I ett initialt skede kan myndigheten behöva lägga ner vissa resurser för att inrätta rutiner för att hantera sina uppgifter i sanktionssystemet. Utifrån det relativt få antal fall av ärenden som

det bedöms komma att handla om bör myndigheten kunna hantera uppgifterna inom ramen för befintliga ekonomiska resurser.

5.5.3 Konsekvenser för Jordbruksverket

Jordbruksverket föreslås inte få någon aktiv roll i systemet med sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. Jordbruksverket föreslås endast bli överklagandeinstans även när stöd har bestämts med beaktande av en överträdelse av sociala grundvillkor, på motsvarande sätt som gäller för de vanliga grundvillkoren.

Det är Jordbruksverket som är utbetalande myndighet i den mening som avses i EU-förordningarna och enligt den svenska förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jordbruksverket har det yttersta ansvaret för att utbetalningar inom ramen för stödsystemet är korrekta och överensstämmer med EU:s regelverk. Det är också Jordbruksverket som tillhandahåller och svarar för driften av de IT-administrativa system som används när stödärenden, inklusive sådana om minskning på grund av överträdelse av grundvillkor, hanteras. Dessa system kan initialt komma att behöva anpassas som en konsekvens av att även minskningar av stöd till följd av överträdelse av sociala grundvillkor kommer att behöva hanteras i systemet. Detta bedöms dock inte kräva att några ytterligare ekonomiska resurser tillförs myndigheten.

5.6 Konsekvenser för rättsväsendet

Enligt förslagen ska domstol till länsstyrelsen sända domar som har fått laga kraft och genom vilka det har fastställts en överträdelse av något som kan antas vara ett eller flera sociala grundvillkor. Detsamma gäller Åklagarmyndigheten när en överträdelse har fastställts genom att någon har godkänt ett strafföreläggande.

Motsvarande skyldighet finns redan när domstolar dömer inom en rad andra rättsområden. Den skyldighet som följer av förslagen bedöms inte medföra någon påtaglig ytterligare belastning på rättsväsendet jämfört med i dag. Som har konstaterats tidigare bedöms antalet årliga fall där skyldigheten uppstår dessutom bli få.

Särskilt utifrån att antalet sanktionsärenden bedöms bli få bör inte heller allmänna förvaltningsdomstolar på något påtagligt

sätt påverkas av att beslut om minskning ytterst kan överklagas dit. Det faktum att vissa bestämmelser inom arbetsrätts- och arbetsmiljöområdet också föreslås gälla som sociala grundvillkor bedöms inte heller på något påtagligt sätt bli tvistedrivande på ett sätt som påverkar antalet mål i allmän domstol eller i Arbetsdomstolen.

5.7 Konsekvenser i förhållande till EU-rätten

Förslagen i promemorian syftar till att Sverige ska leva upp till kravet i förordning (EU) 2021/2116 på att det i medlemsstaterna ska inrättas ett system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. I allmänmotiveringen redovisas löpande de resonemang som har förts kring förslagen i förhållande till EU-perspektivet. Den samlade bedömningen är att förslagen är förenliga med EU-rätten och att de inte innebär att Sverige genom den nationella lagstiftningen på ett omotiverat sätt går utöver vad EU-rätten kräver.

5.8 Konsekvenser för den personliga integriteten

Personuppgifter kan komma att behandlas i det sanktionssystem som föreslås, se avsnitt 3.7.9. Den personuppgiftsbehandling som det kan komma att bli fråga om har bedömts vara förenlig med data-skyddsregleringen. Behandlingen har bland annat konstaterats vara nödvändig för att på ett ändamålsenligt sätt uppfylla kraven i förordning (EU) 2021/2116 och behovet av den information som lämnas i systemet väger tyngre än det intrång i de berörda personernas personliga integritet som personuppgiftsbehandlingen innebär. Det intrång i den personliga integriteten som systemet medför har bedömts vara motiverat och proportionerligt.

5.9 Konsekvenser i övriga hänseenden

I jordbruksverksamhet är andelen sysselsatta män större än andelen kvinnor, knappt 60 procent mot drygt 40 procent. Andelen manliga jordbruksföretagare som bedriver verksamheten i enskild firma är större, drygt 80 procent. Det kan alltså förväntas att sanktions-

systemet vid överträdelse av sociala grundvillkor kommer att beröra män i större utsträckning än kvinnor. Systemet som sådant är dock könsneutralt, det vill säga det saknar för tillämpningen betydelse huruvida den som bedriver verksamheten är man eller kvinna.

Sanktionssystemet bedöms inte få några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik

3 kap. 2 §

I paragrafens första stycke har gjorts ett tillägg med innebörd att länsstyrelserna beslutar om minskning av stöd vid överträdelse av sociala grundvillkor.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.6.

4 a kap. 1 §

I paragrafen, som är ny, anges vilka stödmottagare och typer av stöd som de sociala grundvillkoren gäller för. Det handlar om samma kategorier av stödmottagare och typer av stöd som omfattas av systemet med grundvillkor enligt förordningens 4 kap. De sociala grundvillkoren för stöd gäller utöver dessa grundvillkor och de villkor som föreskrivs för respektive stöd. Frågan om i vilken ordning avdrag ska ske regleras i 12 kap. 36 § i förordningen.

Av paragrafen i övrigt framgår att sociala grundvillkor är sådana bestämmelser i svensk rätt som avses i artikel 14 och bilaga IV i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och som anges i kapitlets 2 och 3 §§. Hänvisningen till EU-förordningen – som är direkt tillämplig i Sverige enligt artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt – syftar till att tydliggöra att grunden för vilka svenska bestämmelser som är sociala grundvillkor finns i EU-förordningen och dess bilaga. De skyldigheter och

kravområden som anges som sociala grundvillkor i kapitlets 2 och 3 §§ syftar till att vara uttömmande.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.3 och 3.10.8.

4 a kap. 2 §

Övergripande om paragrafen

Paragrafen, som är ny, är en av två paragrafer i det nya 4 a kap. i förordningen där det anges vilka typer av krav som utgör sociala grundvillkor för stöd. Utan att det anges i paragrafen handlar det om de krav och skyldigheter enligt svenska bestämmelser som genomför direktiv 89/391/EEG (ramdirektivet om arbetsmiljö) och direktiv 2009/104/EG (andra särdirektivet).

I paragrafens *första stycke* pekas ut krav på olika områden där 2 och 3 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och arbetsmiljöverkets föreskrifter innehåller skyldigheter som är relevanta i sanktionssystemet. I paragrafens *andra stycke* pekas ut krav som genomför något av de båda arbetsmiljörättsliga EU-direktiven men där kraven finns i andra delar av arbetsmiljölagen än 2 eller 3 kap.

Som sanktionssystemet är uppbyggt blir det i de flesta fall Arbetsmiljöverket som kommer att göra bedömningar av om en överträdelse avser ett socialt grundvillkor enligt stycket, se kommentaren till 12 kap. 32 l §. Det bör i normalfallet inte möta några svårigheter för myndigheten att göra den bedömningen. I enskilda fall får det ytterst överlämnas till rättstillämpningen att avgöra om en överträdelse av en bestämmelse i 2 eller 3 kap. arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter aktualiserar en tillämpning av sanktionssystemet.

När det i författningstexten talas om föreskrifter som Arbetsmiljöverket har beslutat med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen avses de föreskrifter som myndigheten inom ramen för arbetet med en ny regelstruktur beslutade om den 15 september 2023 och som ska börja tillämpas den 1 januari 2025.

Närmare om paragrafens första stycke

De krav som anges i *första styckets första punkt* fångar in en stor del av de relativt allmänt hållna krav som ställs på arbetsgivare när det gäller säkerhet och hälsa enligt arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Här kan pekas på att 2 kap. 1 § första stycket arbetsmiljölagen ställer krav på att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur samt till den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. I följande stycken i 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen finns krav kring bland annat anpassning av arbetet utifrån arbetstagarens förutsättningar och möjlighet att medverka till utformningen av sin egen arbetssituation. I de delar paragrafen tydligt ger stödmottagaren i egenskap av arbetsgivare skyldigheter i förhållande till arbetstagaren omfattas dessa skyldigheter också av sanktionssystemet vid överträdelse av sociala grundvillkor.

När det gäller krav på åtgärder till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, inbegripet att göra riskbedömningar, tillhandahålla skyddsutrustning, anpassa arbetsplatsen och att genom bland annat systematiskt arbetsmiljöarbete arbeta förebyggande mot risker i arbetet, finns flera relevanta bestämmelser i både 2 och 3 kap. arbetsmiljölagen. Att det ställs krav kring skyddsutrustning i verksamheten framgår av 2 kap. 7 § arbetsmiljölagen.

I 3 kap. arbetsmiljölagen finns relativt allmänt hållna bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter som får anses ha motsvarigheter både i ramdirektivet om arbetsmiljö och i det andra särdirektivet.

I 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen finns regler om förebyggande arbetsmiljöarbete och i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen regler om att arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Av 3 kap. 3 § andra stycket följer en skyldighet för arbetsgivaren att ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet genom bland annat att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd.

Enligt 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren se till att det i verksamheten finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som ligger på arbetsgivaren enligt arbetsmiljölagen och 30 kap. socialförsäkringsbalken. Det får som utgångspunkt betraktas som

ett socialt grundvillkor att kraven i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen i dess helhet följs. Det ska dock noteras att arbetsgivarens rehabiliteringsskyldighet enligt arbetsmiljölagen inte avser något ansvar i medicinskt hänseende. Det ansvaret ligger på det allmänna genom hälso- och sjukvården.

Det rehabiliteringsansvar som arbetsgivare har enligt arbetsmiljölagstiftningen när det avser mer arbetsplatsinriktade åtgärder har beröringspunkter med arbetsrätten. De skyldigheter arbetsgivaren har när det gäller att anpassa arbetet och i vissa fall vidta organisatoriska åtgärder enligt arbetsmiljölagstiftningen kan vara av betydelse när det ska bedömas vilka arbetsrättsliga åtgärder arbetsgivaren får vidta när arbetstagarens arbetsförmåga är nedsatt till följd av exempelvis sjukdom.

Detta arbetsrättsliga rehabiliteringsansvar följer dock inte av något av de båda EU-direktiven om arbetsmiljö. Att fullgöra det arbetsrättsliga rehabiliteringsansvaret ska därför inte ses som ett socialt grundvillkor enligt paragrafen. Endast krav som följer direkt av arbetsmiljöregleringen och som är en del av genomförandet av ramediktivet om arbetsmiljö eller det andra särdirektivet ska ses som sådana sociala grundvillkor enligt paragrafen.

Flera krav som utgör sociala grundvillkor enligt punkten följer av Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar samt (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar. Som exempel i AFS 2023:1 kan nämnas 8 § om rutiner för det systematiska arbetsmiljöarbetet, 11 § om riskbedömningar och 13 § om krav på åtgärder som behövs bland annat för att förebygga ohälsa och olycksfall i verksamheten. I AFS 2023:2 kan pekas på 2 kap. 5 § om krav på arbetsgivaren om att det ska finnas mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön.

Närmare bestämmelser om skyddsutrustning finns i 15 kap. i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:11) om arbetsutrustning och personlig skyddsutrustning – säker användning.

Det sociala grundvillkoret om att registrera och rapportera olycksfall i styckets *andra punkt* följer av 3 kap. 3 a § arbetsmiljölagen. Enligt bestämmelsen läst tillsammans med 2 § arbetsmiljöförordningen ska arbetsgivare utan dröjsmål underrätta Arbets-

miljöverket om dödsfall eller svårare personskada som har inträffat i samband med arbetets utförande.

Krav i fråga om första hjälpen, brandskydd och utrymning som avses i styckets *tredje punkt* finns främst i 4 kap. i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:12) om utformning av arbetsplatser.

Krav i fråga om relevant information till och utbildning av arbetstagare i styckets *fjärde punkt* finns 3 kap. 3 § arbetsmiljölagen, med kompletterande bestämmelser i Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Enligt 10 § i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete ska arbetsgivaren bland annat se till att arbetstagare har tillräckliga kunskaper om riskerna i arbetet så att ohälsa och olycksfall ska kunna förebyggas.

Krav i fråga om anlitanande av företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp i styckets *femte punkt* följer främst av 3 kap. 2 c § arbetsmiljölagen, se även 15 § i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete.

När det gäller styckets *sjätte punkt* om samråd och medverkan mellan arbetsgivaren och arbetstagarna i arbetsmiljöarbetet har i allmänmotiveringen pekats på att 3 kap. 1 a § arbetsmiljölagen innebär att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö, se även 6 § i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete. Att vissa aspekter kring samverkan mellan arbetsgivaren och arbetstagarna enligt arbetsmiljölagens 6 kap. omfattas av regleringen av sociala grundvillkor framgår av paragrafens andra stycke.

I styckets *sjunde och åttonde punkter* behandlas krav kopplade till användandet av arbetsutrustning och information om hur sådan utrustning ska användas. Delvis överlappar kraven enligt dessa punkter det som redan följer av framför allt punkterna 1 och 4 i stycket. Att se till att den arbetsutrustning som används i verksamheten är säker ingår exempelvis i arbetsgivares allmänna skyldigheter enligt arbetsmiljölagen. Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter finns en skyldighet att göra riskbedömningar och allmänt svara för att arbetstagare inte utsätts för olycksfall och ohälsa i arbetet som omfattar även användandet av arbetsutrustning. Också den allmänna skyldigheten att informera arbetstagarna om de risker som finns i arbetsmiljön enligt 3 kap. 3 § arbetsmiljölagen gäller givetvis även i

förhållande till den arbetsutrustning som används i verksamheten. Av 3 kap. 2 § tredje stycket arbetsmiljölagen framgår särskilt att bland annat maskiner, redskap och andra tekniska anordningar ska underhållas väl.

Genom punkterna 7 och 8 i stycket omfattas dock framför allt de krav kring arbetsutrustning och hur den ska användas som följer av Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (2023:11) om arbetsutrustning och personlig skyddsutrustning av systemet med sociala grundvillkor. I allmänmotiveringen har redogjorts för exempel på sådana krav som följer av dessa föreskrifter, inklusive dess två bilagor.

Genom styckets *nionde och tionde punkter* omfattas slutligen krav i relevanta avseenden som följer av en arbetsgivares rådighetsansvar respektive ansvar för inhyrd arbetskraft av systemet med sociala grundvillkor. Det handlar om skyldigheter som stödmottagare i egenskap av den som råder över en arbetsplats eller som kundföretag enligt lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagar har enligt 3 kap. 7 d, 7 e, 7 g och 12 §§ arbetsmiljölagen.

Närmare om paragrafens andra stycke

I paragrafens *andra stycke* regleras två sociala grundvillkor som har koppling till ramdirektivet om arbetsmiljö men som inte regleras i arbetsmiljölagens 2 eller 3 kap.

I styckets *första punkt* ställs krav kopplade till skyddet för den som har utsetts till skyddsombud enligt 6 kap. arbetsmiljölagen. De krav på arbetsgivare som följer av 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen – bland annat när det gäller att skyddsombud inte får hindras i sitt uppdrag – gäller som sociala grundvillkor. Det ska noteras att det vid prövningen av exempelvis frågan om en arbetsgivare har hindrat ett skyddsombud i den mening som avses i 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen indirekt kan få betydelse att arbetsgivaren har brutit mot någon annan bestämmelse i exempelvis 6 kap. arbetsmiljölagen som innebär att skyddsombudet har hindrats i sitt uppdrag, se AD 2020 nr 66.

Enligt styckets *andra punkt* gäller som socialt grundvillkor att stödmottagaren fullgör de skyldigheter som framgår av 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen och 3 § arbetsmiljöförordningen. Det handlar om

att på begäran från Arbetsmiljöverket lämna vissa upplysningar och handlingar samt att hantera handlingar på visst sätt.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.7.

4 a kap. 3 §

Paragrafen, som är ny, anger vilka ytterligare sociala grundvillkor som gäller för rätt till stöd utöver de som anges i kapitlets 2 §. Utan att det framgår uttryckligen av paragrafen handlar det om bestämmelser och kollektivavtalsvillkor som genomför de artiklar i direktiv (EU) 2019/1152 (arbetsvillkorsdirektivet) som anges i bilaga IV till förordning (EU) 2021/2115.

I paragrafen anges i sju punkter krav som är sociala grundvillkor för stöd. I paragrafens *första punkt* behandlas villkoret att avtal om provanställning inte får ingås i strid med det som gäller enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) eller ett tillämpligt kollektivavtal. Det handlar om att en provperiod inte får överstiga den längsta period som är tillåten enligt 6 § anställningsskyddslagen eller ett kollektivavtal som med giltig verkan avviker från lagens bestämmelser. Huruvida ett kollektivavtal med giltig verkan avviker från 6 § anställningsskyddslagen avgörs genom en tillämpning av 2 b § samma lag. Under detta sociala grundvillkor faller också att avtal om provanställning inte får ingås när det skulle strida mot anställningsskyddslagens huvudregel om tillsvidareanställning att göra det. Så är fallet när det i det enskilda fallet har konstaterats inte finnas något behov av att pröva arbetstagaren i arbetet, se exempelvis AD 2010 nr 61.

I paragrafens *andra punkt* behandlas sociala grundvillkor kopplade till arbetsgivarens skyldighet att lämna information till arbetstagaren vid anställningens ingående och vid ändringar av arbets- och anställningsvillkoren under en pågående anställning. Det handlar om skyldigheten att lämna information i den utsträckning och inom de tidsfrister som anges i 6 c och 6 e §§ anställningsskyddslagen eller, när den lagen är tillämplig på anställningsförhållandet, i 4 och 5 §§ i lagen (2015:421) om gymnasial lärlingsanställning. Också här gäller att eventuella avvikande villkor i ett tillämpligt kollektivavtal ska gälla som sociala grundvillkor i stället för eller som ett komplement till lagbestämmelserna.

I paragrafens *tredje punkt* anges som socialt grundvillkor krav i fråga om att stödmottagaren i egenskap av arbetsgivare inte ensidigt får besluta om ändring i förläggningen av arbetstagarens arbetstid på ett sätt som står i strid med villkoren i anställningsförhållandet. Med villkoren i anställningsförhållandet avses det som gäller i anställningen utifrån det enskilda anställningsavtalet, lag, rättspraxis eller – i förekommande fall – ett tillämpligt kollektivavtal som reglerar frågan under vilka förutsättningar arbetsgivaren själv får fatta beslut om ändringar i arbetstidens förläggning. Utgångspunkten för det svenska genomförandet av arbetsvillkorsdirektivet i den här delen har varit att det normalt strider mot villkoren i anställningen om arbetsgivaren ensidigt ändrar arbetstidens förläggning för en arbetstagare, såvida inget annat uttryckligen följer av anställningsavtalet eller av ett kollektivavtal. Fall där det har fastställts att arbetstiden av arbetsgivaren ensidigt har förlagts på ett sätt som inte bedöms vara tillåtet ska alltså innebära en överträdelse av detta sociala grundvillkor.

I paragrafens *fyjärde punkt* anges som ett socialt grundvillkor att stödmottagaren ska lämna besked om ändringar i den ordinarie arbetstidens eller jourtidens förläggning på det sätt som krävs enligt 12 § arbetstidslagen (1982:673). Finns avvikande bestämmelser i ett tillämpligt kollektivavtal är det i stället kravet att följa dessa bestämmelser som är det sociala grundvillkoret.

I paragrafens *femte punkt* anges som socialt grundvillkor att stödmottagaren ska betala lön till arbetstagaren i en viss specifik situation. Det handlar uteslutande om den situationen att arbetsgivaren och arbetstagaren har kommit överens om arbete som arbetsgivaren därefter av någon anledning ensidigt helt eller delvis har ställt in. I sådana fall gäller som socialt grundvillkor att arbetsgivaren ska betala ut lön motsvarande det avtalade arbetet. En förutsättning för det är dock att arbetstagaren för sin del har stått till förfogande för arbetet. I annat fall har arbetstagaren enligt allmänna avtalsrättsliga principer inom arbetsrätten inte rätt till någon lön och det gäller därför i den situationen inte som något socialt grundvillkor att lön ska betalas ut.

Att inte betala ut lön för ett avtalat arbetspass är inte heller en överträdelse av ett socialt grundvillkor om stödmottagaren med arbetstagaren har kommit överens om arbetsbefrielse. Detsamma gäller enligt punkten om arbetsgivaren har följt bestämmelserna i ett

eventuellt kollektivavtal om under vilka förutsättningar avtalat arbete ensidigt får ställas in av arbetsgivaren.

Enligt paragrafens *sjätte punkt* gäller som socialt grundvillkor att utbildning som det är obligatoriskt för arbetstagaren att genomgå enligt arbetsmiljöregleringen ska utgöra arbetstid och inte får medföra några kostnader för arbetstagaren.

I paragrafens *sjunde punkt* anges slutligen som socialt grundvillkor att arbetstagaren inte får utsättas för missgynnande behandling i strid med arbetsmiljölagen eller arbetsmiljölagens föreskrifter till följd av att arbetstagaren har tackat nej till arbete med hänvisning till att arbetsgivaren har beslutat om ändring av förläggning av arbetstid i strid med villkoren i anställningsförhållandet. Punkten aktualiseras alltså som socialt grundvillkor bara i en viss specifik situation. Att behandla arbetstagaren på ett sätt som strider mot arbetsmiljöregleringen men som inte har någon koppling till att arbetstagaren har tackat nej till arbete med särskild hänvisning till att arbetstidens förläggning varit otillåten innebär ingen överträdelse av ett socialt grundvillkor.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.8.

4 a kap. 4 §

Paragrafen, som är ny, innehåller en hänvisning till att det i 12 kap. 32 b–32 j §§ i förordningen finns bestämmelser om administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. Paragrafen är utformad efter mönster från förordningens 4 kap. 24 § om vad som ska gälla vid överträdelse av vanliga grundvillkor.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.8.

4 a kap. 5 §

Paragrafen, som är ny, innebär enligt dess *första stycke* en skyldighet för domstol som har meddelat en dom där en överträdelse av en bestämmelse som utgör ett socialt grundvillkor har fastställts ska sända kopia av domen till länsstyrelsen i det län där arbetsgivaren har sitt säte eller är folkbokförd. Skyldigheten gäller när överträdelsen har fastställts på något av de sätt som anges i förordningens 12 kap.

32 b §. Kopian ska sändas genast efter att domen har fått laga kraft och innehålla uppgift om när så skedde.

Skyldigheten gäller oavsett vilken typ av socialt grundvillkor som har överträtts. Har överträdelsen fastställts i en dom om utdömande av vite eller om att en sanktionsavgift ska tas ut med stöd av Arbetsmiljöverkets föreskrifter åvilar skyldigheten den förvaltningsdomstol som har meddelat domen. Har överträdelsen fastställts i en straffrättslig process – exempelvis om arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken – ligger skyldigheten på den allmänna domstol som har meddelat domen. Har överträdelsen fastställts i en arbetsrättslig tvist gäller skyldigheten Arbetsdomstolen eller, i vissa fall, den tingsrätt som har meddelat den dom som har fått laga kraft.

Har överträdelsen fastställts genom ett godkänt strafföreläggande följer av 12 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60) att Åklagarmyndigheten ska sända strafföreläggandet till länsstyrelsen. Eftersom ett godkänt strafföreläggande enligt 48 kap. 3 § andra stycket brottsbalken gäller som lagakraftvunnen dom ska kopia av det godkända strafföreläggandet sändas genast efter att godkännandet skedde.

I paragrafens *andra stycke* regleras motsvarande skyldighet för Arbetsmiljöverket. Det handlar i dessa fall om att myndigheten ska sända kopia av ett beslut om rättelse enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen samt – när ett föreläggande om sanktionsavgift har godkänts enligt 8 kap. 6 a § arbetsmiljölagen – kopia av det godkända föreläggandet.

Av paragrafens *tredje stycke* följer att skyldigheten att skicka kopia av en dom, ett beslut eller ett föreläggande enligt paragrafen endast gäller om det kan antas att överträdelsen avser ett socialt grundvillkor enligt kapitlets 2 eller 3 § och att den har skett i sådan verksamhet för vilken stöd lämnas enligt förordningen. Det handlar om lågt ställda krav som syftar till att länsstyrelserna inte ska få ett onödigt stort antal domar, beslut och godkända förelägganden sända till sig.

Huruvida en verksamhet kan antas vara föremål för stöd enligt förordningen är något som normalt bör framgå med tillräcklig tydlighet av omständigheterna i målet eller ärendet eller av faktorer som namnet på det företag som har ålagts att betala exempelvis företagsbot, skadestånd eller en sanktionsavgift. Om tanken utifrån dessa omständigheter väcks att det kan handla om verksamhet som

typiskt sett är föremål för stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken är kravet uppfyllt och en skyldighet att sända kopia av domen föreligger. Det får sen bli upp till den aktuella länsstyrelsen att närmare utreda om det rör sig om en situation där avdrag på stöd blir aktuellt.

Det bör i normalfallet inte för den som exempelvis har meddelat en dom vara förenat med några större svårigheter att bedöma huruvida en överträdelse som har fastställts i domen kan antas röra ett socialt grundvillkor. Någon mer omfattande utredning kring den frågan ska inte heller krävas av domstolen. Också här gäller i princip att skyldigheten att sända domen till länsstyrelsen uppstår om tanken väcks att en eller flera av de rättsregler som ligger till grund för ett domslut kan vara ett socialt grundvillkor. Att Arbetsmiljöverket har en skyldighet att på begäran av den länsstyrelse som hanterar ett sanktionsärende länsstyrelsen yttra sig bland annat i frågan om en överträdelse rör ett socialt grundvillkor eller inte framgår av 12 kap. 32 l §.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.6.

12 kap. 32 a §

I paragrafen, som är ny, anges att en stödmottagare som inte uppfyller de sociala grundvillkoren ska få minskat stöd i enlighet med 32 b–32 j § i kapitlet. Paragrafen har utformats enligt mönster från förordningens 12 kap. 22 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.8.

12 kap. 32 b §

I paragrafen, som är ny, anges i *första stycket* genom vilka domar, beslut och andra avgöranden en överträdelse av ett socialt grundvillkor kan fastställas på ett sätt som är relevant i sanktionssystemet. Det är bara när en överträdelse har fastställts på något av de sätt som anges i paragrafen som frågan om en administrativ sanktion i form av minskat stöd aktualiseras.

Motsatsvis följer av paragrafen att exempelvis Arbetsmiljöverkets beslut om förelägganden och förbud enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen eller föreläggande om att betala sanktionsavgift enligt 8 kap.

6 a § samma lag inte i sig ska leda till ett ärende om avdrag på stöd. Det krävs att förvaltningsdomstol genom en dom om vite har fastställt att myndighetens föreläggande eller förbud inte har följts av stödmottagaren (*punkten 3*) respektive att sanktionsavgift ska tas ut enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen (*punkten 4*). Har den som ett föreläggande om sanktionsavgift har riktats mot godkänt föreläggandet är överträdelsen i paragrafens mening fastställd genom detta (*punkten 5*).

Att sättet på vilket en överträdelse har fastställts enligt paragrafen kan ha betydelse för hur sanktionen ska bestämmas följer av 12 kap. 32 c §.

Av paragrafens *andra stycke* följer att en dom eller ett beslut ska ha fått laga kraft för att läggas till grund för beslut om administrativ sanktion.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.9.

12 kap. 32 c §

Paragrafen är ny. Av dess *första stycke* framgår att minskningen av stöd på grund av en överträdelse som har fastställts på något av de sätt som anges i 32 b § 1–6 ska beslutas enligt bestämmelserna i kapitlets 32 d–32 g §§ och utifrån de kriterier som följer av artikel 89.1 andra stycket i förordning (EU) 2021/2116. Genom hänvisningen till EU-förordningen tydliggörs att det när sanktionen i dessa fall bestäms ska tas hänsyn till överträdelsens allvar, omfattning, varaktighet eller upprepning och till huruvida den har varit avsiktlig. Det handlar i praktiken om fall av överträdelse av sådana sociala grundvillkor som rör bestämmelser i arbetsmiljö- och arbetstidsregleringen där Arbetsmiljöverket har ett tillsynsansvar.

I paragrafens *andra stycke* anges att sanktionen i andra fall – det vill säga när överträdelsen har fastställts på det sätt som anges i kapitlets 32 b § 7 – ska bestämmas enligt kapitlets 32 h §. Det handlar om fall där överträdelsen har fastställts genom en dom av tingsrätt eller Arbetsdomstolen i ett civilrättsligt mål. De sociala grundvillkor det i dessa fall handlar om är de som anges i 4 a kap. 2 § andra stycket 1 om hindrande av skyddsombud med mera samt alla sociala grundvillkor som anges i 4 a kap. 3 §, förutom punkten 4 i fall där det inte har träffats något kollektivavtal som ersätter 12 § arbets-

tidslagen och punkten 7 om missgynnande behandling i strid med Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.6 och 3.10.8.

12 kap. 32 d §

Paragrafen, som är ny, har förebild i förordningens 12 kap. 23 § om minskning av stöd vid överträdelse av vanliga grundvillkor. Av paragrafens *första stycke* framgår att minskningen av stöd vid oavsiktlig överträdelse av ett socialt grundvillkor enligt artikel 89.1 tredje stycket i förordning (EU) 2021/2116 och artikel 85.2 i samma förordning som en allmän regel ska vara 3 procent. Det är samma princip som gäller när sanktionen vid oavsiktlig överträdelse av ett vanligt grundvillkor ska fastställas.

Av stycket framgår vidare att minskningen vid oavsiktlig överträdelse i stället ska bestämmas till 1 eller 5 procent om det är motiverat utifrån en bedömning av överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet. Också i den delen överensstämmer paragrafen i sak med det som gäller i fråga om sanktionen vid oavsiktlig överträdelse av ett vanligt grundvillkor. Att det i dessa fall i praktiken normalt blir Arbetsmiljöverket som kommer att göra bedömningen bland annat av överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet följer av 12 kap. 32 l §.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att minskningen på grund av en oavsiktlig överträdelse av ett socialt grundvillkor alltid ska vara 5 procent om överträdelsen har grava konsekvenser för att uppnå målet med villkoret. Denna del av paragrafen motsvarar delvis 12 kap. 23 § andra stycket i förordningen, med den skillnaden att det när sanktionen för överträdelse av ett socialt grundvillkor bestäms inte ska tas hänsyn till om överträdelsen utgör en direkt risk för folkhälsan eller djurhälsan. Dessa faktorer – som i grunden härrör från artikel 85.5 i förordning (EU) 2021/2116 – har inte bedömts vara relevanta när det gäller tillämpningen och beräkningen av de administrativa sanktionerna vid överträdelse av sociala grundvillkor, jämför artikel 89.1 tredje stycket i EU-förordningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.4.

12 kap. 32 e §

Paragrafen, som är ny, anger i vilka fall en överträdelse av ett socialt grundvillkor ska anses vara avsiktlig. Paragrafen har förordningens 12 kap. 24 § om sanktioner vid överträdelse av de vanliga grundvillkoren som förebild. Liksom i den paragrafen finns en hänvisning till artikel 85.6 i förordning (EU) 2021/2116, av vilken det framgår att en överträdelse som upprepas fler än en gång inom tre på varandra följande kalenderår ska ses som avsiktlig. Detta brukar ibland kallas för förvärvad avsiktlighet. Av artikeln i EU-förordningen framgår också att minskningen av stöd vid en avsiktlig överträdelse ska vara minst 15 procent.

Paragrafen, liksom 12 kap. 24 §, syftar alltså till att ange när en överträdelse ska ses som avsiktlig i fall där avsiktligheten inte är förvärvad. Hur sanktionen ska bestämmas vid förvärvad avsiktlighet följer av 12 kap. 32 g §.

En förutsättning som alltid måste vara uppfylld för att en överträdelse i sig ska ses som avsiktlig är att den är av viss allvarlig karaktär. Överträdelsen skulle vid en bedömning utifrån dess allvar, omfattning och varaktighet (12 kap. 32 d § första stycket) eller på grund av att den har grava konsekvenser för att uppnå målet med villkoret (12 kap. 32 d § andra stycket) ha gett 5 procent i minskning. Som ytterligare förutsättning gäller att stödmottagaren har haft för avsikt att få fullt stöd utan att uppfylla de sociala grundvillkoren eller genom aktiva åtgärder har föranlett den brist i arbetsmiljön som överträdelsen avser.

Förutsättningarna som ska vara uppfyllda för att en överträdelse som sådan ska ses som avsiktlig motsvarar i grunden de som gäller de vanliga grundvillkoren enligt 12 kap. 24 §, med en justering för att återspegla att det är stödmottagarens agerande med koppling till säkerhet och hälsa på arbetsplatsen som är relevant i förhållande till de sociala grundvillkoren.

Frågan om en viss överträdelse i sig ska ses som avsiktlig ska uteslutande bedömas utifrån kriterierna i paragrafen. Att en stödmottagare medvetet har underlåtit att följa ett föreläggande från Arbetsmiljöverket saknar alltså betydelse för frågan om den överträdelse som fastställs genom att vite döms ut ska betraktas som avsiktlig eller inte. Det är överträdelsen av det sociala grundvillkoret som sådan som ska bedömas utifrån kriterierna.

Som systemet är uppbyggt blir det i praktiken Arbetsmiljöverket som gör bedömningen av om de kriterier som gäller för att en överträdelse i sig ska ses som avsiktlig är uppfyllda, se 12 kap. 32 l §.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.4.

12 kap. 32 f §

Paragrafen, som är ny, behandlar hur sanktionen ska beräknas när en oavsiktlig överträdelse upprepas en gång under en sammanhängande period om tre år. Paragrafen motsvarar förordningens 12 kap. 25 §, med vissa skillnader när det gäller hänvisningen till de relevanta EU-rättsakterna. Paragrafen innebär att utgångspunkt ska tas i vilken sanktion som enligt 12 kap. 32 d § skulle ha bestämts om det inte hade handlat om en upprepad överträdelse. Skulle sanktionen i sådana fall ha bestämts till 1 procent ska sanktionen till följd av att överträdelsen upprepas en gång enligt *första stycket* i stället bli 5 procent. Skulle den ha bestämts till 3 procent ska den på grund av att samma överträdelse har skett inom en treårsperiod bakåt i tiden bestämmas till 10 procent, och så vidare.

I paragrafens *andra stycke* behandlas sanktionen när den upprepade överträdelsen är sådan som avses i 12 kap. 32 d § andra stycket, det vill säga när den är av särskilt grav karaktär i förhållande till målet med villkoret. Vid en upprepning av en oavsiktlig sådan överträdelse inom en treårsperiod ska minskningen av stöd alltid ske med 15 procent.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.3.4.

12 kap. 32 g §

I paragrafen, som är ny, anges med vilken procentsats minskning av stöd ska ske när en oavsiktlig överträdelse upprepas fler än en gång under en sammanhängande period om tre kalenderår. Samma principer gäller i grunden vid tillämpningen av denna paragraf som vid tillämpningen av 12 kap. 32 f §. Utgångspunkt tas i den procentsats som skulle ha bestämts om överträdelsen inte hade varit upprepad och sanktionen blir stegvis större beroende på hur många gånger överträdelsen upprepas. Också denna paragraf har sin

förebild i det som redan gäller vid upprepade överträdelser av vanliga grundvillkor, se 12 kap. 26 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.4.

12 kap. 32 h §

Paragrafen, som är ny, anger hur sanktionen i form av minskning av stöd ska bestämmas i fall där överträdelsen har fastställts enligt 12 kap. 32 b § 7. Det handlar i praktiken – som redan har diskuterats i kommentaren till 12 kap. 32 c § – om överträdelse av flertalet av de sociala grundvillkor som anges i 4 a kap. 3 § samt om det sociala grundvillkor som anges i 4 a kap. 2 § andra stycket 1 om hindrande av skyddsombud med mera. Sanktionen vid överträdelse av det sociala grundvillkoret i 4 a kap. 3 § 7 ska dock inte hanteras enligt denna paragraf, eftersom överträdelsen inte kan fastställas på ett sätt som avses i 12 kap. 32 b § 7. Gäller inte något kollektivavtal som avviker från 12 § arbetstidslagen kommer inte heller det sociala grundvillkoret att kunna fastställas på det sätt som anges i 12 kap. 32 b § 7.

Paragrafen innebär att den aktuella länsstyrelsen ska besluta om en sanktion i form av minskning av stöd med en viss procentsats beroende på vilket eller vilka sociala grundvillkor som har överträtts. Vilken bestämmelse som en överträdelse avser brukar tydligt framgå av exempelvis Arbetsdomstolens domslut, men det kan i vissa fall av den aktuella länsstyrelsen krävas en något mer ingående analys av domskälen för att reda ut om ett visst socialt grundvillkor har överträtts. Av 4 a kap. 5 § framgår att domstolen själv ska ha gjort en översiktlig bedömning av om något socialt grundvillkor kan ha överträtts innan kopia av domen sändes.

När det gäller storleken på sanktionen är utgångspunkten att den ska bestämmas till en minskning med 1 procent för varje överträdelse. När det gäller överträdelser av sociala grundvillkor som avses i 4 a kap. 2 § andra stycket 1 (hindrande av skyddsombud med mera) eller 4 a kap. 3 § 5 (arbetstagarens rätt till lön i visst fall) ska sanktionen i stället bestämmas till 3 procent.

De skyldigheter som de sociala grundvillkoren omfattar i dessa delar gäller i förhållande till enskilda arbetstagare. Av den anledningen ska eventuella överträdelser som sker i förhållande till flera

arbetstagare också ses som flera överträdelser, även om överträdelserna sker samtidigt och avser samma sociala grundvillkor. Om stödmottagaren i egenskap av arbetsgivare exempelvis vid ett och samma tillfälle anställer fler än en arbetstagare och inte ger någon av dem den information som de har rätt till enligt 6 c § anställnings-skyddslagen föreligger också flera överträdelser av det sociala grundvillkor som anges i 4 a kap. 3 § 2.

Vid upprepning av överträdelser ska enligt paragrafens *andra stycke* sanktionen bestämmas enligt principerna i 12 kap. 32 f och 32 g §§ i tillämpliga delar. Om en tidigare fastställd överträdelse upprepas inom tre på varandra följande kalenderår ska alltså procent-satsen för sanktionen höjas på motsvarande sätt som gäller för sociala grundvillkor som har fastställts på annat sätt än enligt 12 kap. 32 b 7. I detta fall är det dock bara relevant att tillämpa de procent-satser som följer av att överträdelserna enligt paragrafens första stycke skulle ha bestämts till 1 respektive 3 procent om den inte hade varit upprepad.

En upprepning av en tidigare fastställd överträdelse kan föreligga även om den inte har begåtts i förhållande till en och samma arbetstagare. När det gäller frågan om upprepning saknar det alltså betydelse huruvida de olika överträdelserna av grundvillkoret har överträtts i förhållande till en och samma eller flera olika arbetstagare.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.4.

12 kap. 32 i §

Paragrafen, som är ny, innebär att flera överträdelser av sociala grundvillkor som har fastställts under ett och samma kalenderår ska läggas samman enligt principerna i kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1172. Den största praktiska betydelsen av det blir att det – på samma sätt som i fråga om de vanliga grundvillkoren enligt 12 kap. 28 § – ska tillämpas ett tak för hur stort avdraget som mest får bli när stödmottagaren har begått fler än en överträdelse under det relevanta kalenderåret. Vilket avdragstaket blir beror bland annat på överträdelsernas karaktär enligt följande.

Den sammanlagda minskningen vid flera fastställda fall av oavsiktliga och icke upprepade överträdelser under samma kalender-

år får som huvudregel inte överstiga 5 procent. Har någon av överträdelserna allvarliga konsekvenser för uppnåendet av målet för det aktuella sociala grundvillkoret ska avdragstaket dock vara 10 procent.

Enligt artikel 11.2 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172 gäller – när förordningen tillämpas vid flera överträdelser av vanliga grundvillkor – att det högre avdragstaket på 10 procent även ska gälla när minst en av överträdelserna utgör en direkt risk för folkhälsan eller djurens hälsa. Eftersom den typen av omständigheter har bedömts inte vara relevanta i systemet med sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor i övrigt ska de dock, som framgår av paragrafen, inte i detta sammanhang tillmätas betydelse när det avgörs om taket för sanktionen ska vara 5 eller 10 procent.

Vid flera fastställda fall av upprepade oavsiktliga överträdelser under samma kalenderår får den sammanlagda procentsatsen för avdrag på grund av dessa överträdelser inte överstiga 20 procent. Den sammanlagda sanktionen för flera avsiktliga överträdelser under ett och samma kalenderår får på motsvarande sätt bestämmas till som mest 100 procent. Vid flera under samma kalenderår fastställda fall av oavsiktlig, upprepad och avsiktlig överträdelse är taket också 100 procent.

Principerna för sammanläggning ska inte tillämpas på de sociala grundvillkoren och de vanliga grundvillkoren gemensamt. Tillämpningen av principerna om sammanläggning och avdragstak ska alltså tillämpas på de olika grundvillkorstyperna var för sig.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.5.

12 kap. 32 j §

Paragrafen, som är ny, har sin motsvarighet i förordningens 12 kap. 29 § som tillämpas när sanktionen ska bestämmas vid överträdelse av vanliga grundvillkor. Paragrafen innebär att ett handlande eller en underlåtelse från en stödmottagares sida som innebär överträdelse av fler än ett socialt grundvillkor samtidigt ska ses som endast en överträdelse. Paragrafen har i allmänmotiveringen bedömts främst få betydelse i fall där något handlande eller brist på handlande rör något i arbetsmiljön. Ett exempel kan vara att en brist kopplad till en

arbetsutrustning som används i verksamheten samtidigt innebär att stödmottagaren i egenskap av skyddsansvarig enligt arbetsmiljölagstiftningen brister i sin allmänna skyldighet att se till att arbetsmiljön är säker. Även om handlandet eller underlåtenheten kan hänföras till två olika sociala grundvillkor ska det alltså i sådana fall endast anses handla om ett fall av överträdelse.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.5.

12 kap. 32 k §

Paragrafen, som är ny, anger att artikel 8.3 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172 om återkrav ska tillämpas på motsvarande sätt vid minskning av stöd på grund av överträdelse av sociala grundvillkor. Paragrafen aktualiseras i fall där den sanktion som har bestämts för en fastställd överträdelse av ett eller flera sociala grundvillkor överstiger det stödbelopp som det är aktuellt att betala ut eller i fall där årets stödutbetalning redan har betalats ut. I sådana fall ska återkrav ske på samma sätt som när sanktioner för överträdelser av vanliga grundvillkor överstiger stödet. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i systemet med vanliga grundvillkor eftersom kommissionens delegerade förordning 2022/1172 är direkt tillämplig i sådana fall.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.5.

12 kap. 32 l §

Paragrafen, som är ny, reglerar skyldigheten för Arbetsmiljöverket att yttra sig över ett antal relevanta omständigheter när den länsstyrelse som hanterar ett sanktionsärende begär det. Skyldigheten gäller bara i fall där sanktionen ska bestämmas genom en tillämpning av 12 kap. 32 d–32 g §§, det vill säga i praktiken i fall där det handlar om överträdelse av ett socialt grundvillkor på arbetsmiljörättens område.

Arbetsmiljöverket ska enligt paragrafen yttra sig över om den aktuella överträdelsen avser ett socialt grundvillkor eller inte. Är så fallet ska verket yttra sig över med vilken procentsats stöd ska minskas utifrån överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet enligt 12 kap. 32 d § första stycket, om överträdelsen har sådana

grava konsekvenser som avses i andra stycket samma paragraf och om den har varit avsiktlig enligt 12 kap. 32 e §. Om länsstyrelsens begäran omfattar detta ska yttrandet även avse frågan om stödmottagaren har haft berättigade skäl för en överträdelse som är upprepad enligt artikel 85.6 i förordning (EU) 2021/2116.

Arbetsmiljöverket ska alltså enligt paragrafen i praktiken i normalfallet bedöma en överträdelses allvar, omfattning och varaktighet samt dess konsekvenser för uppfyllandet av målet med villkoret och utifrån denna bedömning ange om den aktuella överträdelsen ska medföra avdrag med 1, 3 eller 5 procent. Bedöms överträdelsen ha varit avsiktlig i den mening som avses i 12 kap. 32 e § ska detta anges i yttrandet, med den följd att länsstyrelsen lägger bedömningen som grund för sitt beslut om minskning av stöd.

Tanken är inte att Arbetsmiljöverket ska behöva genomföra någon långtgående utredning för att bedöma om en viss överträdelse är sådan att den ska medföra en minskning med 1, 3 eller 5 procent. I tillsynsärenden som avslutas utan domstols medverkan bör bedömningen ske utifrån de omständigheter som har legat bakom myndighetens beslut. I praktiken handlar det om fall där Arbetsmiljöverket i ett tillsynsärende har beslutat om rättelse eller där den som ett föreläggande om sanktionsavgift har riktats mot godkänner föreläggandet.

I fall där domstol har dömt i frågan bör som utgångspunkt omständigheterna som de har kommit till uttryck i den aktuella domen läggas till grund för bedömningen. Det kan dock inte uteslutas att myndigheten i enskilda fall kan behöva gå tillbaka till handlingarna i det tillsynsärende som har legat bakom ett domstolsärende för att bedöma om överträdelsen motiverar en annan procentsats än den som gäller som allmän regel, det vill säga 3 procent. Det kan exempelvis i en dom där ett vite döms ut förekomma att de omständigheter som från början har föranlett Arbetsmiljöverket att meddela ett föreläggande om en åtgärd eller ett förbud uttrycks för summariskt för att kunna läggas till grund för bedömningen.

Om Arbetsmiljöverket har gjort sin bedömning utifrån ett mer omfattande underlag än det avgörande där överträdelsen har fastställts ska Arbetsmiljöverket redovisa detta i sitt yttrande till länsstyrelsen.

Eventuella upprepningar av överträdelser är ingenting som Arbetsmiljöverket är skyldigt att yttra sig över enligt paragrafen. Frågan om minskning på grund av upprepning ska ske med en större procentsats än den Arbetsmiljöverket har meddelat i sitt yttrande är något som länsstyrelserna själva hanterar. Däremot kan det enligt artikel 85.6 i förordning (EU) 2021/2116 vara av betydelse huruvida stödmottagaren har haft berättigade skäl för att upprepa en tidigare fastställd överträdelse. Frågan huruvida det kriteriet är uppfyllt – något som bör vara ovanligt – är alltså något som Arbetsmiljöverket ska yttra sig över om länsstyrelsen begär det.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.6.

12 kap. 34 §

I paragrafen har gjorts ett tillägg med innebörd att administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor inte ska tillämpas om överträdelserna beror på force majeure eller exceptionella omständigheter eller på ett beslut från myndighet. Motsvarande gäller enligt paragrafen redan i fråga om sanktioner på grund av överträdelse av vanliga grundvillkor. I fråga om de sociala grundvillkoren gäller inte motsvarande anmälningskrav för att kunna åberopa exempelvis force majeure som gäller för de vanliga grundvillkoren, jämför 3 kap. 27 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.5.

12 kap. 36 §

I paragrafens *sjätte punkt* har gjorts ett tillägg med innebörd att minskningen av stöd på grund av en överträdelse av sociala grundvillkor ligger på samma plats i avdragsordningen som minskningen på grund av överträdelse av de vanliga grundvillkoren. Det innebär att avdrag på grund av överträdelse av sociala grundvillkor ska ske först efter att eventuella avdrag har gjorts med stöd av föregående punkter. Är det aktuellt att göra avdrag både på grund av överträdelser av sociala och vanliga grundvillkor ska de procentsatser som har bestämts för respektive villkorstyp tillämpas på samma belopp.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.10.5.

13 kap. 7 §

I paragrafens *första stycke* har gjorts ett tillägg med innebörd att länsstyrelsens beslut om avdrag för överträdelse av de sociala grundvillkoren får överklagas till Jordbruksverket. Motsvarande gäller enligt paragrafen redan beträffande avdrag för överträdelse av de vanliga grundvillkoren.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.

Uppdrag om genomförande av sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken



Regeringskansliet

Bilaga till protokoll § 3 den
14 mars 2023, LI2023/02063

Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet

Uppdrag om genomförande av sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken

Sammanfattning av uppdraget

En bokstavsutredare ska analysera och föreslå en mekanism för sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken samt vid behov lämna författningsförslag för hur det nya kravet på införande av sådana sociala grundvillkor kan genomföras i Sverige.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2024.

Bakgrund

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 1305/2013 och (EU) nr 1307/2013 ska det införas en ny mekanism för integrering av sociala frågor i jordbrukspolitiken i form av s.k. sociala grundvillkor. Syftet är att mekanismen ska bidra till utvecklingen av ett socialt hållbart jordbruk genom ökad medvetenhet om normer för sysselsättning och sociala villkor hos mottagarna av stöd från den gemensamma jordbrukspolitiken.

Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) överlämnade på regeringens uppdrag ett förslag till Sveriges strategiska plan 2023–2027 till Europeiska kommissionen (N2021/03097). Enligt förslaget kommer en mekanism för sociala grundvillkor att införas senast den 1 januari 2025. Sveriges strategiska

plan godkändes av kommissionen den 28 oktober 2022. Övervakning, rapportering och utvärdering av den strategiska planen kommer att ske i enlighet med förordning (EU) 2021/2115 avdelning V, kapitel III.

EU-förordningarna

Av artikel 14 i förordning (EU) 2021/2115 framgår att administrativa sanktioner ska åläggas mottagare av direktstöd eller årliga utbetalningar som inte uppfyller de krav gällande tillämpliga arbets- och anställningsvillkor eller arbetsgivarskyldigheter som följer av de EU-rättsakter som avses i bilaga IV till förordningen. Det gäller vissa artiklar i direktiv (EU) 2019/1152 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor (arbetsvillkorsdirektivet), direktiv 89/391/EEG om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (det s.k. ramdirektivet om arbetsmiljö) och direktiv 2009/104/EG om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet (det s.k. andra särdirektivet).

Av artiklarna 87 och 88 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 av den 2 december 2021 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013 framgår att medlemsstaterna ska inrätta ett system med administrativa sanktioner som tillämpas på stödmottagare om de inte följer de regler om sociala grundvillkor som anges i de aktuella rättsakterna som framgår av bilagan. Det framgår bl.a. att medlemsstaterna ska använda sina tillämpliga kontroll- och tillsynssystem på området social- och arbetslagstiftning och tillämpliga arbetsnormer för att säkerställa att berörda stödmottagare fullgör sina skyldigheter. Medlemsstaterna ska säkerställa en tydlig ansvarsfördelning mellan de myndigheter eller organ som ansvarar för tillsyn och de utbetalande organen.

Av skäl 69 i förordning (EU) 2021/2116 framgår att mekanismen för sociala grundvillkor bör grundas på de tillsynsförfaranden som genomförs av de behöriga tillsynsmyndigheter eller tillsynsorgan som ansvarar för kontroller av arbets- och anställningsvillkor och tillämpliga arbetsnormer. Det anges att sådana tillsynsförfaranden kan vara utformade på olika sätt beroende på det nationella systemet.

Av skäl 47 och 48 i förordning (EU) 2021/2115 följer att medlemsstaterna bör införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för de

stödmottagare som inte uppfyller reglerna. Det anges att det på grund av principen om rättsväsendets oberoende inte är möjligt att ålägga rättssystemen specifika krav på hur beslut fattas och domar utfärdas utöver vad som föreskrivs i den lagstiftning som beslut och domar grundar sig på. Vidare framgår att vederbörlig hänsyn bör tas till de olika nationella ramarna, så att medlemsstaternas rätt att fastställa de grundläggande principerna för sina sociala system och arbetsmarknadssystem respekteras. Det anges att medlemsstaternas val av verkställighetsmetoder, kollektivförhandling och arbetsmarknadsparternas roll därför bör beaktas. Vidare anges att nationella arbetsmarknadsmodeller och arbetsmarknadsparternas autonomi bör respekteras och att förordningen inte bör medföra några skyldigheter för arbetsmarknadens parter eller medlemsstaterna vad gäller verkställighet eller kontroller på områden som enligt de nationella arbetsmarknadsmodellerna omfattas av arbetsmarknadsparternas ansvar.

Av artikel 14.2 i förordning (EU) 2021/2115 följer att medlemsstaterna i genomförandet av en mekanism för sociala grundvillkor ska samråda med relevanta nationella arbetsmarknadsparter som företrädare arbetsgivare och arbetstagare inom jordbrukssektorn.

Enligt artikel 88 i förordning (EU) 2021/2116 ska det utbetalande organet minst en gång per år underrättas om fall av bristande efterlevnad om verkställbara beslut har fattats av berörda myndigheter eller organ. Underrättelsen ska innehålla en bedömning och klassificering avseende allvar, omfattning, varaktighet eller upprepning samt om den bristande efterlevnaden varit avsiktlig. Medlemsstaterna får använda tillämpliga nationella klassificeringssystem.

Svensk rätt och den svenska arbetsmarknadsmodellen

I Sverige utövar Arbetsmiljöverket tillsyn över de flesta bestämmelser som finns på arbetsmiljöområdet. Dessa bestämmelser finns i arbetsmiljölagen (1977:1160), som är en ramlag som kompletteras av bestämmelser i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Om den som har skyddsansvar enligt arbetsmiljöreglerna brister i sina skyldigheter kan Arbetsmiljöverket besluta om förelägganden och förbud eller om föreläggande om sanktionsavgift.

Den som får ett sanktionsavgiftsföreläggande riktat mot sig kan välja att godkänna det och då gäller Arbetsmiljöverkets avgiftsföreläggande som

domstols lagakraftvunna avgörande om att avgift ska tas ut (8 kap. 6 a § arbetsmiljölagen). I annat fall kan sanktionsavgiften, liksom andra förelägganden och förbud från Arbetsmiljöverket, komma att prövas i allmän förvaltningsdomstol. Vissa brott mot arbetsmiljölagstiftningen kan leda till straffrättsligt ansvar. Sådan lagföring kan ske genom att den ansvariga godkänner ett strafföreläggande eller genom att brottmålet prövas i allmän domstol.

Det finns däremot ingen myndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av arbetsrättsliga regleringar. I Sverige har arbetsmarknadens parter, alltså arbetsgivarna eller deras organisationer och arbetstagarna genom sina organisationer, huvudansvaret för att reglera villkoren på arbetsmarknaden. Det finns lagstiftning som lägger fast ramarna men den är semidispositiv i stora delar, vilket innebär att arbetsmarknadens parter kan träffa kollektivavtal med ett annat innehåll. Kollektivavtalen är således i praktiken det dominerande instrumentet i Sverige för att tillförsäkra de enskilda arbetstagarna det skydd som de i många andra länder får genom lagstiftning. Eftersom det inte finns någon statlig myndighet som övervakar att den som har ingått ett kollektivavtal också följer avtalets bestämmelser har avtalsparterna själva ansvar för att se till att kollektivavtalet respekteras.

Twister om kollektivavtal eller andra tvister som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare prövas i vissa fall av Arbetsdomstolen som enda instans och i andra fall först av tingsrätt och sedan av Arbetsdomstolen vid ett eventuellt överklagande.

Uppdraget

Utredaren ska lämna förslag till hur en nationell mekanism för sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken kan genomföras och som kan börja tillämpas senast den 1 januari 2025.

Av skäl 48 i förordning (EU) 2021/2115 framgår att kollektivförhandling och arbetsmarknadens parters roll bör beaktas samt att nationella arbetsmarknadsmodeller och arbetsmarknadsparternas autonomi bör respekteras. Det anges att förordningen inte bör medföra några skyldigheter för arbetsmarknadens parter eller medlemsstaterna vad gäller verkställighet eller kontroller på områden som enligt de nationella arbetsmarknadsmodellerna omfattas av arbetsmarknadsparternas ansvar.

I Sverige ansvarar arbetsmarknadens parter till stora delar för villkoren på arbetsmarknaden genom att dessa regleras i kollektivavtal. Utredaren ska så långt som möjligt värna befintliga regelverk och system som gäller för arbetstagare i Sverige. Utredaren ska också värna den svenska arbetsmarknadsmodellen i sina överväganden och förslag. Som utgångspunkt ska utredaren inte föreslå några nya kontrollfunktioner. Förslaget ska inte gå utöver vad förordningarna kräver.

Förslaget bör utformas på ett sätt som minimerar de administrativa konsekvenserna för stödmottagare, myndigheter och övriga aktörer. I uppdraget ingår särskilt att

- analysera vad kraven i relevanta bestämmelser i EU-förordningarna innebär,
- analysera hur svensk rätt och det svenska systemet för tillsyn förhåller sig till relevanta krav i EU-förordningarna,
- föreslå hur kravet i EU-förordningarna på att resultatet av den tillsyn och kontroll som utförs av behöriga myndigheter och organ på området arbetsmiljö och arbetsrätt ska läggas till grund för det utbetalande organets beslut om administrativa sanktioner för bristande efterlevnad av sociala grundvillkor kan genomföras i svensk rätt,
- föreslå hur kravet i EU-förordningarna på att bristande efterlevnad av sociala grundvillkor ska rapporteras till det utbetalande organet ska uppfyllas och hur bl.a. den bristande efterlevnadens allvar, omfattning, varaktighet eller upprepning dessförinnan ska kunna bedömas,
- redovisa en analys av hur en mekanism för bedömningar kan utformas så att det är förenligt med svenska rättsprinciper, t.ex. genom att använda möjligheten att tillämpa ett nationellt klassificeringssystem,
- bedöma om befintliga dataskyddsbestämmelser är tillräckliga för nödvändig personuppgiftsbehandling, däribland överföring av uppgifter mellan domstolar och myndigheter, enligt den mekanism för sociala grundvillkor som föreslås, där hänsyn tagits till behovet av skydd för den enskildes personliga integritet, samt
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska genomföras i nära samarbete med Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

Utredaren ska föra en dialog med och inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter och andra organisationer i den utsträckning som det behövs. Synpunkter ska inhämtas från Arbetsmiljöverket och Jordbruksverket samt vid behov från andra relevanta myndigheter.

I uppdraget ingår även att beakta och följa relevantt arbete inom Regeringskansliet och pågående utredningar. Förslag som lämnas ska vara förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

Förslagens offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser liksom förslagens konsekvenser i förhållande till relevanta delar av Sveriges internationella åtaganden ska redovisas. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras. Kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat.

Eventuella förslag till författningsändringar för ett utökad informationsutbyte ska föregås av en integritetsanalys och en bedömning av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten. Utredaren ska undersöka om befintliga möjligheter till informationsutbyte är effektiva, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte.

Konsekvensutredningen ska innehålla det som anges i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 1 april 2024.

Departementsserien 2024

Kronologisk förteckning

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över
Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med
Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.
4. Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa
tidskrifter. Ku.
5. Sociala grundvillkor i den
gemensamma jordbrukspolitiken. LI.

Departementsserien 2024

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]

Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Total-
försvarets forskningsinstitut. [1]

Avtal om försvarssamarbete med
Amerikas förenta stater. [2]

Kulturdepartementet

Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa
tidskrifter. [4]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Sociala grundvillkor i den gemensamma
jordbrukspolitiken. [5]