

2017-10-02

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm
Sverige

Sofia Tot
072 – 450 08 93
sofia.tot@tco.se

Remissvar TCO

Utstationering och vägtransporter

Refnr: A2017/01158/ARM

I Ds 2017:22 *Utstationering och vägtransporter* ("Ds") läggs ett antal förslag i syfte att förtydliga utstationeringsregelverkets tillämplighet på vägtransporter samt förbättra tillsyn och regelefterlevnad inom vägtransportområdet. Utöver det ges ett antal förslag till ett förändrat regelverk angående anmälningsskyldighet vid utstationering.

TCO har tagit del av Ds. TCO:s medlemsgrupper berörs främst av den del av Ds som avser anmälningsskyldighet vid utstationering varför våra synpunkter koncentreras till denna del. TCO är i huvudsak positivt till de förslag som anges i Ds gällande anmälningsregistret. TCO är dock tveksamt till Ds förslag om att anmälan om utstationering och om kontaktperson ska gälla från första dag. Yttrandet följer huvudsakligen Ds disposition.

Inledning

Vad utgör utstationering

TCO anser att det fortfarande råder oklarheter avseende vad som utgör utstationering enligt lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare ("**utstationeringslagen**").

I de senaste ändringarna av utstationeringslagen som trädde i kraft den 1 juni 2017 gjordes vissa förtydliganden i fråga om bedömningen av vad som utgör utstationering och vem som är att betrakta som utstationerad arbetstagare. Bedömningen utgår från en sammanvägd bedömning av en rad olika faktorer som anges i utstationerings- och tillämpningsdirektiven. Bedömning av dessa omständigheter blir ofta intrikata inom ramen för koncernförflyttningar. Komplexiteten blir också större för svenska förhållanden eftersom lagen även omfattar utstationeringar från tredjeland.

De oklarheter som råder gör det svårt för arbetsgivare och mottagare av tjänster att bedöma om utstationeringslagens regler är tillämpliga. Det gör det också svårt för arbetstagare att veta vilket arbetsrättsligt skydd de har rätt till. Detta gäller – på TCO-förbundet Unionens medlemsområde – i första hand den närmare frågan om när koncerninterna förflyttningar av olika slag utgör utstationering i lagens mening. Vidare, för att Arbetsmiljöverket ska kunna utfärda sanktionsavgifter (för bristande anmälan till registret, respektive för brister från arbetsgivarens sida i den nya skyldigheten att lämna dokumentation till mottagaren av tjänsten eller för mottagarens brist i den nya skyldigheten att underrätta Arbetsmiljöverket om utebliven dokumentation) är det ju en förutsättning att Arbetsmiljöverket först har fastställt att det är fråga om en utstationering och att den omfattas av anmälningskyldigheten.

I den mån det inte är möjligt med närmare förtydliganden i författningstexten önskar TCO att Arbetsmiljöverket utarbetar närmare vägledningsmaterial till stöd för de utstationerande arbetsgivarna, för arbetstagarna och för mottagarna av tjänsterna i Sverige.

Uppgifter i utstationeringsregistret

Skyldigheten för utländska arbetsgivare att anmäla utstationering syftar bl.a. till att arbetstagarorganisationerna ska få kännedom om utstationeringen och kunna kontakta arbetsgivarna. För att utstationeringsregistret ska bli ändamålsenligt och fungera på avsett sätt anser TCO att det bör införas ett krav för arbetsgivaren att ange vem som är mottagare av tjänsterna vid anmälan till registret. Registret bör även innehålla uppgift om vilken typ av arbetstagare (arbetare eller tjänstemän) som ska utstationeras. I den mån som den nuvarande lydelsen i 7 § i förordning (2017:319) om utstationering av arbetstagare inte kan anses innefatta att dessa uppgifter efterfrågas av Arbetsmiljöverket bör nämnda bestämmelse ändras så att även typ av arbetstagare och mottagare av tjänsten ska anges i registret.

Det är även viktigt att utstationeringsregistret speglar verkligheten, dvs. att samtliga utstationeringar registreras och att sådan verksamhet som inte utgör utstationering enligt utstationeringslagen inte felaktigt registreras som utstationering. Som framgår nedan under rubriken *7.5 Utökade befogenheter för Arbetsmiljöverket* anser TCO att Arbetsmiljöverket måste pröva om de företag som anmält sig till registret faktiskt utstationerar enligt utstationeringslagens mening.

Arbetstagarorganisationernas ansvar

TCO anser att beskrivningen av arbetstagarorganisationernas roll och ansvar inom ramen för den svenska modellen på några ställen i Ds bör förtydligas. I bland annat avsnitt 5.3 i Ds anges: ”Det är

arbetstagarorganisationerna som har huvudansvaret för att övervaka arbets- och anställningsvillkoren för arbetstagare som utstationeras hit från utlandet”. I avsnitt 7.1.3 i Ds finns en liknande beskrivning som kan tolkas som att arbetstagarorganisationerna har ett uppdrag att övervaka villkoren för de utstationerade arbetstagarna utan att nämna kollektivavtal som en förutsättning. Liknande skrivningar finns på sidorna 121-123 och 126.

Arbetstagarorganisationernas ansvar är dock begränsat till att kontrollera efterlevnaden av kollektivavtal och att dessa tillämpas på alla arbetstagare som arbetsgivaren har att tillämpa villkoren för. TCO instämmer i den beskrivning som finns i avsnitt 6.2.1 (sidorna 95 och 96).

6 Utstationeringslagens tillämpning på vissa vägtransporter

TCO har inga synpunkter på förslagen när det gäller utstationeringslagens tillämpning på vissa vägtransporter.

TCO noterar dock i sammanhanget att regeringen (Näringsdepartementet) också remitterat EU-kommissionens förslag till mobilitetspaket med en rad förslag på transport- och cabotageområdet, som bland annat tar sin utgångspunkt i att utmaningarna på vägtransportområdet lämpligast behandlas i sektorsspecifik lagstiftning. Enligt TCO:s uppfattning är det angeläget att utstationeringslagen blir tydligare i fråga om vad som faktiskt gäller vid utstationering. Om förhandlingarna kring mobilitetspaketet resulterar i särregler ifråga om krav, kontroll och efterlevnad av regelverket finns enligt TCO anledning att på nytt överväga frågan om lämpligheten i att reglera cabotage inom ramen för utstationeringslagen. Den fortsatta beredningen av förslagen i Ds bör mot denna bakgrund lämpligen samordnas med EU-förhandlingarna och förslagen om cabotage i mobilitetspaketet.

7 Förändrade regler om anmälningsskyldighet vid utstationering

TCO är i huvudsak positivt till de förslag som anges i Ds gällande anmälningsregistret. Under rätt förutsättningar kommer dessa förslag att bidra till att anmälningsregistret bättre speglar verkligheten. TCO har dock följande kommentarer.

7.1 Anmälan om utstationering och om kontaktperson från första dag m.m.

TCO är tveksamt till Ds förslag om att anmälan om utstationering och om kontaktperson ska gälla från första dag.

TCO är inte övertygat om att det förhållandet att nuvarande undantag från anmälningsskyldigheten skapat problem (på det sätt som beskrivs i avsnitt 5.4.2 och 7.1.2) i form av missförstånd om att det inte är fråga om utstationering vid arbete understigande fem dagar verkligen bäst löses genom att anmälningsskyldighet för alla fall införs från och med första dagen.

TCO har förståelse för det tillsynsproblem som Arbetsmiljöverket framhållit i sammanhanget och frågeställningen om det är en förlängning eller en utstationering som skulle ha anmälts dag ett. För att anmälningsskyldighet ska införas från och med första dagen bör dock krävas tyngre skäl än så. Det exempel som regeringen anför i sammanhanget om transportbranschen om att flera korta perioder av utstationering inte kräver anmälan enligt nuvarande regler har dock större fog för sig. Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget om att jämställa cabotage med utstationering och om anmälan från första dag anses vara en ändamålsenlig lösning bör det övervägas att införa undantag för de områden där anmälningsskyldighet från dag ett inte kan anses nödvändig eller där Arbetsmiljöverket inte med säkerhet kan avgöra om utstationering föreligger. Det kan t.ex. gälla i fråga om kortare tjänsteresor och kortare uppdrag inom EU/EES inom ramen för koncernförhållanden.

En fråga som behöver utredas särskilt är i vilka fall det kan föreligga anmälningsskyldighet i samband med att en arbetstagare från tredje land med ett så kallat ICT-tillstånd ska anmälas till registret. Se närmare om denna problematik nedan under rubriken *Närmare synpunkter på utstationeringslagens tillämpning för företagsinterna förflyttningar enligt ICT-direktivet*. Med beaktande av att förslaget om anmälningsskyldighet huvudsakligen verkar vara motiverat av cabotage-verksamhet är ett annat alternativ att i förordning undanta övriga fall av utstationering i avvaktan på närmare vägledning om vad som utgör anmälningspliktig utstationering.

7.2 Skyldighet för arbetsgivaren att lämna dokumentation och för tjänstemottagaren att underrätta Arbetsmiljöverket om utebliven dokumentation

TCO instämmer i Ds förslag med följande tillägg.

TCO föreslår att det införs en skyldighet för Arbetsmiljöverket att underrätta de företag som anges som mottagare av tjänster i registret. TCO tror att en sådan lösning skulle bidra till att komma till rätta med felaktiga registreringar och det skulle öka tillförlitligheten i informationen i registret. Mottagarna av tjänsterna kan annars vara helt ovetande om att de upptagits i registret. Med dagens teknik borde det vara lätt att skapa en plattform där sådana meddelanden

auto-genereras till en tjänstemottagare som registreras i verkets register.

För att ovan förslag ska få fullt genomslag bör det införas ett krav för arbetsgivaren att ange vem som är mottagare av tjänsterna vid anmälan till registret. En sådan skyldighet skulle också kunna vara ett snabbare och effektivare alternativ än att ålägga den enskilde utstationerande arbetsgivaren skyldighet att visa dokumentation om att anmälan gjorts.

Som angetts ovan är det även viktigt för arbetstagarorganisationerna att registret innehåller uppgifter om mottagaren av tjänsten samt vilken typ av arbetstagar (arbetare eller tjänstemän) som ska utstationeras.

7.3 Sanktionsavgift för såväl arbetsgivaren som mottagaren av tjänsterna

TCO instämmer i Ds förslag som bör tillse att förslagen under punkterna 7.1 och 7.2 fungerar bättre. TCO anser likt Ds att det får anses rimligt att sanktionsavgiften kan jämkas om det skulle anses oskäligt att påföra den. TCO anser dock att skälen för när en sanktionsavgift kan anses oskälig måste utvecklas eftersom de beskrivs mycket bristfälligt i Ds.

7.5 Utökade befogenheter för Arbetsmiljöverket

TCO instämmer i Ds förslag.

TCO konstaterar att regeringen i skälen för utökade befogenheter utgår ifrån att Arbetsmiljöverket ska kunna utreda om det är fråga om utstationering (avsnitt 7.5.2, sid 132).

TCO vill även passa på att framhålla följande avseende Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar över registret. Den 6 september 2017 hölls ett möte med arbetsmarknadens parter angående utstationering på Arbetsmiljöverket. Under mötet framkom att Arbetsmiljöverket och parterna inte har samma bild av Arbetsmiljöverkets uppdrag gällande registret. Mot bakgrund av vad som framkom anser TCO att det är av yttersta vikt att Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar över registret förtydligas. Detta behövs också för att artikel 4 i tillämpningsdirektivet, som syftar till att motverka kringgående och missbruk, ska få avsedd verkan.

För att registret ska spegla verkligheten anser TCO att Arbetsmiljöverket måste pröva om de företag som anmält sig till registret faktiskt utstationerar enligt utstationeringslagens mening. Som TCO förstår det görs en sådan kontroll i dagsläget endast om myndigheten i sin sedvanliga tillsyn stöter på företag som kan misstänkas utstationerar men som inte har anmält det. Arbetsmiljöverket bör inom ramen för vad myndigheten får vetskap om i sin tillsyn och från andra myndigheter inom ramen för IMI-

systemet tillse att företag som kan anses etablerade i Sverige inte står med i registret. Vid misstanke om att så är fallet bör Arbetsmiljöverket använda sina befogenheter, t.ex. genom föreläggande om rättelse enligt 19 § utstationeringslagen på grund av en oriktig eller bristfällig anmälan eller vidta åtgärder med stöd av 6 § i förordningen. Arbetsmiljöverket bör vidare slumpvis pröva, alternativt om tips inkommer eller misstanke annars föreligger, om de företag som förekommer i registret faktiskt utstationerar arbetstagare eller inte.

9 Konsekvensbeskrivningen

TCO anser att konsekvensbeskrivningen i avsnitt 9.2.1 bör kompletteras med en beskrivning av att de föreslagna förändringarna av anmälningsskyldigheten är nödvändiga också för att bättre tillgodose Arbetsmiljöverkets behov inom ramen för verkets tillsyn och för övriga tillsynsmyndigheter som har att utöva tillsyn över lagstadgade villkor inom hårda kärnan.

Kommentar på vissa av författningsförslagen

10 § andra stycket

TCO noterar att de föreslagna förändringarna i 10 § andra stycket skulle komma att omfattas av Arbetsmiljöverkets nuvarande befogenhet att förelägga en arbetsgivare att besluta om rättelse enligt 19 § utstationeringslagen. Detta eftersom sådant föreläggande kan beslutas om arbetsgivaren inte anmäler förändring av verksamheten enligt 10 § andra stycket. Det lagrummet föreslås ju nu ändras så att förändringar ska anmälas omgående istället för som tidigare senast tre dagar efter förändringen skedde. Detta är en följdändring av förslaget som bör noteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Detta är också av intresse att notera eftersom någon möjlighet att ta ut sanktionsavgift i just det fallet att ändringsanmälan enligt 10 § andra stycket inte omfattas av de fall där sanktionsavgift kan tas ut enligt förslaget till 14 §.

12 §

TCO noterar att förslaget i 12 § om bemyndiganden i fråga om 10 a § verkar innebära att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från den paragrafen. Däremot verkar förslaget till 12 § inte innehålla något bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att få meddela föreskrifter om hur en sådan underrättelse ska göras, vad den ska innehålla, hur den ska vara utformad eller liknande. I den mån något bemyndigande inte lämnas i detta avseende anser TCO att det vore önskvärt att skälen för det kort redovisas eftersom det blir ett undantag från huvudregeln.

13 §

TCO ställer sig frågande till i vilka fall verket vid sin tillsyn över 10 och 11 §§ skulle kunna ha anledning att ta prov enligt 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen. I den mån som prov kan behöva tas inom ramen för verkets tillsyn av 10 och 11 §§ så bör det utvecklas närmare. Om några prov inte kan tänkas bli aktuella bör författningstexten justeras så att endast de befogenheter som verket faktiskt kan komma att behöva inom ramen för sin tillsyn på utstationeringsområdet tas med i författningstexten.

14 §

Enligt TCO:s uppfattning vore det önskvärt med en tydligare redovisning av i vilka fall och under vilka omständigheter jämkning kan komma ifråga. Ska det t.ex. kunna vara en jämkningsgrund att det i ett kollektivavtal också finns bestämmelser om att anmälan ska göras till Arbetsmiljöverket och där överträdelse av en sådan bestämmelse utgör ett kollektivavtalsbrott? Vidare, kan det vara jämkningsgrundande att situationen varit svårbedömd i fråga om situationen överhuvudtaget utgjort utstationering?

Genom att överträdelser av regelverket sanktioneras med avgift som ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet blir det också mycket viktigt med tydlighet och förutsägbarhet ifråga om vilka regler som gäller.

Övriga synpunkter**Utstationeringslagens tillämpning för företagsinterna förflyttningar enligt ICT-direktivet**

Regeringen har aviserat en proposition för genomförandet av det så kallade ICT-direktivet till slutet av september 2017. Det handlar om genomförandet av ett harmoniserande migrationsrättsligt EU-direktiv för tredjelandsmedborgare som är chefer, specialister eller praktikanter och som ansöker om inresa till en EU-medlemsstat. Från direktivets tillämpningsområde undantas vissa kategorier, bland annat arbetstagare som utstationeras enligt utstationeringsdirektivet. Sådana utstationerade arbetstagare ska alltså inte kunna få ett så kallat ICT-tillstånd. Såvitt TCO kan förstå innebär det att arbetstagare från tredje land med ICT-tillstånd som utgångspunkt inte är att betrakta som utstationerade från ett EU-rättsligt perspektiv.

Den svenska lagen omfattar dock all utstationering, d.v.s. även från tredje land. Fråga uppstår då om – och i vilka fall – arbetsgivare i

tredje land omfattas av anmälningsskyldighet i fall där arbetstagaren har ett ICT-arbetsstillstånd.

TCO vill i sammanhanget påpeka att det är oklart om och när arbetstagare med ICT-tillstånd kommer att omfattas av något av de tre fall som anges i utstationeringslagens tillämpningsområde enligt 3 §. Enligt lagrådsremissen för genomförandet av ICT-direktivet verkar regeringen utgå från att anmälningsskyldighet skulle kunna föreligga enligt utstationeringslagen.

Även om det kan konstateras att något av fallen är för handen uppstår nästa ottydlighet ifråga om 4 § eftersom ICT-arbetsstillstånd enligt EU-direktivet inte ska utfärdas vid utstationering enligt utstationeringsdirektivet. En arbetsgivare i tredje land vars arbetstagare får ett ICT-arbetsstillstånd kan svårligen tänkas vara medveten om att den svenska utstationeringslagen har utsträckts till att omfatta utstationering från tredje land och att det svenska regelverket därmed också kan innebära att anmälan i vissa fall krävs till registret hos Arbetsmiljöverket trots att ICT-tillstånd inte ska utfärdas för utstationering.

Hur ska till exempel det fallet bedömas att en arbetstagare från tredje land som fått ett ICT-tillstånd för inresa till och arbete i Rumänien och som sedan därifrån skickas av sin arbetsgivare till Sverige inom ramen för ICT-direktivets regler om kortare rörlighet till annat EU-land bedömas? Blir det till följd av den svenska lagstiftningen då fråga om anmälningspliktig utstationering för arbetsgivaren från tredje land om övriga rekvisit är uppfyllda? Skulle en sådan ordning vara förenlig med reglerna i ICT-direktivet eller ska den situationen tvärtom bedömas som att fråga inte är om utstationering till följd av det harmoniserade EU-direktivet för företagsinterna förflyttningar? Som tidigare anförts är det viktigt att utstationeringsregistret innehåller rätt uppgifter. Detta är självfallet viktigt även i fråga om företagsintern rörlighet med arbetstagare från tredje land som rör sig inom EU. I regeringens lagrådsremiss för genomförande av ICT-direktivet föreslås att ett ICT-tillstånd inte ska beviljas någon som är utstationerad i Sverige enligt 4 § utstationeringslagen. Om en arbetstagare registreras i utstationeringsregistret kan det dock inte uteslutas att det finns risk att detta tolkas som att det är fråga om en utstationerad arbetstagare, eller i vart fall som en presumtion för att så är fallet.

TCO framhöll flera liknande frågeställningar i sitt remissvar till Ds 2017:3 *Genomförande av ICT-direktivet*.¹ Det inreklamations- och migrationsrättsliga utstationeringsdirektivet och det migrationsrättsliga ICT-

¹ <https://www.tco.se/globalassets/remisser/2017/genomforande-av-ict-direktivet.pdf>

direktivet har helt olika syften och olika rekvisit. Det kan konstateras att det inte på något sätt kommer att vara lätt varken för arbetsgivare eller arbetstagare från tredje land att avgöra om anmälningsskyldighet föreligger till följd av den svenska lagstiftarens utsträckta implementering av utstationeringsdirektivet. I den mån som arbetsgivaren misstar sig i dessa avseenden bör det inte kunna läggas arbetstagaren till last vid en tillsyn av om förutsättningarna för ICT-tillstånd är uppfyllda.

TCO anser att någon typ av anmälningsskyldighet bör gälla för rörlighet för kortare vistelse för ICT-tillståndsinnehavare. Om den fortsatta beredningen gör gällande att ICT-tillståndsinnehavare inte omfattas av utstationeringslagens anmälningsskyldighet anser TCO att regeringen bör ompröva sitt förslag till genomförande av ICT-direktivet. I lagrådsremissen avstår regeringen från att nyttja direktivets möjlighet till anmälningsskyldighet vid rörlighet för kortare vistelse. Bland annat argumenterar regeringen att ”Det som talar mot att införa ett krav på underrättelse vid en kortare tids rörlighet mellan medlemsstaterna är att syftet med direktivet riskerar att inte till fullo uppnås”. TCO har svårt att instämma i denna bedömning då det är samma direktiv som ger medlemsstaterna en möjlighet att införa en anmälningsskyldighet. Däremot anser TCO att det saknas skäl till två parallella anmälningsskyldigheter. TCO anser dock att *ett* anmälningsförfarande är nödvändigt, och att regeringen i den fortsatta beredningen bör överväga huruvida det lämpligast görs genom utstationeringslagen eller genom en särreglering för ITC-tillstånd.

En djupare analys och redovisning av förslagen i förhållande till de migrationsrättsliga direktiven är enligt TCO:s uppfattning nödvändig i syfte att få ett regelverk som är förutsägbart, rättssäkert och fungerande i praktiken. Detta gäller alltså inte minst i förhållande till de harmoniserade migrationsrättsliga EU-reglerna för företagsinterna förflyttningar.

Samordning av register

TCO anser vidare att regeringen innan proposition avseende aktuella förslag läggs bör se över hur det föreslagna regelverket korrelerar med förslag på andra områden så som förslagen i Skatteverkets promemoria *Beskattning och betalning av skatt vid tillfälligt arbete i Sverige*.²

TCO ser en risk med att separata registreringar av utstationering och beskattning (som till viss del överensstämmer) sammantaget kan

²<http://www.regeringen.se/49f639/contentassets/141e90537cfb4685a3c2811810b02b69/skatteverkets-promemoria-beskattning-och-betalning-av-skatt-vid-tillfalligt-arbete-i-sverige.pdf>

anses oproportionerligt i förhållande till syftena med bestämmelserna och därmed utgöra en otillåten inskränkning av den fria rörligheten för tjänster enligt artikel 56 i EUF-fördraget. TCO anser därför att regeringen bör se över möjligheten att samordna anmälningar till Arbetsmiljöverkets register respektive Skatteverkets register för att undvika en onödig administrativ börda för arbetstagare, företag och berörda myndigheter. TCO föreslår att företaget som utstationerar blir ansvarigt för att registrera både sin verksamhet och de arbetstagare som utstationeras för att utföra arbete i Sverige till ett gemensamt register hos Arbetsmiljöverket och Skatteverket. I ett sådant register kan med fördel även arbetstagarnas A1-blanketter (anger i vilket land arbetstagaren är socialförsäkrad och ska betala socialavgifter) registreras.

Ytterligare synpunkter på Skatteverkets promemorian *Beskattning och betalning av skatt vid tillfälligt arbete i Sverige* ges i TCO:s yttrande över den promemorian.

Eva Nordmark

Ordförande

Sofia Tot

Jurist