



Avdelningen för myndighetsgemensam kontroll
Arne Alfredsson, 010-730 99 59
arbetsmiljoverket@av.se

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss – Promemoria om genomförande av mobilitetspaketet

Arbetsmiljöverket har tagit del av promemorian om genomförandet av mobilitetspaketet och har granskat utifrån verkets uppgifter som ansvarig myndighet för arbetsmiljö-, arbetstids- och utstationeringsfrågor samt utifrån uppdraget att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.¹

Sammanfattning

- Vi ser positivt på förslaget i allmänhet och i synnerhet på att vägkontrollerna i fråga om utstationering i huvudsak ska utföras av Polisen och Tullverket, samt att Transportstyrelsen ska pröva sanktionsavgifterna.
- Vi ser vissa problem med att all tillsyn av utstationerade förare inte kommer att ske på samma sätt, och att anmälningsskyldigheten kommer att skilja sig åt, och efterfrågar därför en översyn av dessa skillnader.
- Utformningen av den föreslagna 5 b § är helt avgörande för både sanktionsavgifter och beställaransvar. Vi anser att den bestämmelsen behöver förtydligas i vissa avseenden.
- Vi önskar ett förtydligande av vad som avses med körning i egen regi i förhållande till utstationeringslagens ordinarie bestämmelser som innebär att det alltid måste finnas en tjänstemottagare i Sverige för att det ska vara fråga om utstationering.

¹ Dnr A2017/02422/ARM samt A2021/00085



- Vi anser det rimligt att vi bistår Transportstyrelsen vid prövning av sanktionsavgifter under en övergångsfas men ifrågasätter om detta bistånd är nödvändigt i ett längre perspektiv, bortsett från det bistånd som avser samarbete med andra länder och inhämtande av information via IMI. Det bör även övervägas att ändra 44 i § till att låta beställaren underrätta Transportstyrelsen i stället för Arbetsmiljöverket.
- Förslaget innebär att Arbetsmiljöverket får tillkommande uppgifter. I dagsläget är det mycket svårt att bedöma om förslagets estimeringar överensstämmer och ber därför att få återkomma i frågan.

Våra synpunkter och ställningstaganden

Allmänna synpunkter

Vi anser att de grundläggande delarna av förslaget är mycket bra, exempelvis hur tillsynen ska gå till. Vi utför idag inte någon större mängd inspektioner vid väg och skulle behöva få betydligt utökade resurser för att kunna utföra inspektioner av utstationerade förare. Det är därför en mycket bra lösning att denna tillsyn läggs på de myndigheter som redan utför vägkontroller av annat slag.

När det gäller frågan om vilken myndighet som ska pröva ett förskott och fortsatt handläggning av sanktionsavgiften anser vi också att utredningen har gjort en väl avvägd bedömning. Behovet av kunskap om utstationering i förhållande till kunskap om olika slags transporter väger förmodligen lika tungt. Men att det redan finns ett upparbetat arbetssätt för Transportstyrelsen när det gäller den här typen av prövningar, som också kräver kontakter med Polisen och Tullverket, får anses vara en avgörande fördel för Transportstyrelsen och det skulle kräva en mycket stor omställning för oss att uppnå samma grundförutsättningar.

Förslaget innebär att det vid vägkontroll kommer att göras skillnad mellan transportföretag som är etablerade i andra länder och sådana som är etablerade i Sverige. Det förekommer att svenska transportföretag använder sig av inhyrda förare från andra länder men våra möjligheter att kontrollera dessa företag vid väg är mycket begränsade. En viss inspektion av svenska åkerier kan naturligtvis ske i deras verksamhetslokaler men vid fullständiga kringgåenden av regelverket så kan vi förmodligen inte hitta relevant information på det sättet, utan helt oanmälda förare påträffas säkrast genom vägkontroller. Vid felaktigheter kommer dessutom svenska åkerier att få en betydligt lindrigare sanktionsavgift än utländska (20 000 kr mot nu föreslagna 60 000 kr).



Det kan inte uteslutas att den här skillnaden i förlängningen kommer att medföra kringgåendesituationer där befintliga svenska företag används, alternativt att svenska företag bildas, för att undvika de vägkontroller som ligger på Polisen och Tullverket att utföra i fråga om utstationering. Vi ser därför ett behov av att framöver ytterligare utreda om tillsynen av utstationerade förare kan ske på samma sätt oavsett var transportföretaget är etablerat.

Vi har i övrigt följande synpunkter på några detaljer i förslaget.

Förslaget till ändringar i utstationeringslagen

5 b §

Den föreslagna bestämmelsen 5 b § är helt avgörande för när utstationering av förare ska anses föreligga och kommer att ligga till grund för vilka situationer som kan medföra sanktionsavgift för arbetsgivaren eller straffansvar för beställaren. Det är därför mycket viktigt att bestämmelsen får en tydlig utformning så att det inte finns några tveksamheter om vad som omfattas respektive inte omfattas av utstationeringsreglerna. Av skälen för förslaget framgår att sådana här särskilda regler för vissa typer av transporter kan anses obehövliga eftersom utstationeringsregelverket ändå är tillämpligt på förare om inte något uttryckligt undantag finns (jfr s. 148). Men utredaren vill ändå göra detta förtydligande för att tillgodose unionslagstiftarens särskilda utpekande av cabotagetransporter.

Vi anser att det är positivt att bestämmelsen tar sikte på inrikestransporter i stället för att uttrycket cabotage används då det skulle medföra stor risk för att situationer av olagliga cabotagetransporter faller helt utanför regelverket. Vi vill dock påpeka att det finns en risk med att enbart förtydliga en situation och det är att det tolkas som att andra situationer motsatsvis inte omfattas av utstationeringsreglerna. Möjligen kan en sådan feltolkning undvikas genom att tillägga ordet "särskilt" i bestämmelsen; "Utstationering enligt 4 § första stycket ska *särskilt* anses föreligga när /.../".

I förslaget till 5 b § klargörs när utstationering enligt 4 § *första stycket* ska anses föreligga. I förslaget omnämns dock inte utstationeringssituationen enligt 4 § *tredje stycket*, som innebär att arbetsgivaren hyr ut arbetstagaren till ett användarföretag (som kan vara ett transportföretag) i utlandet, som i sin tur sänder föraren till Sverige. Även denna utstationeringssituation kan innefatta cabotagetransporter, men av ett annat utländskt transportföretag än arbetsgivaren. Att tredje stycket inte omnämns här bör ändå innebära att situationen utgör utstationering eftersom det är huvudregeln och inget undantag finns.



Men avsaknaden av tredje stycket i just den här bestämmelsen, där första stycket i samma paragraf omnämns, riskerar också att snarare försvåra tolkningen av vad som gäller i de fallen och den förmodat felaktiga slutsatsen kan dras att sådana transporter inte utgör utstationering. Tredje stycket bör därför också omnämnas i 5 b §.

Notera dock att om 4 § tredje stycket tas in i bestämmelsen så är det inte arbetsgivaren som sänder arbetstagaren till Sverige i de fallen, utan det mellanliggande användarföretaget. Men en justering av detta slag bör inte påverka utformningen av reglerna om anmälningsskyldighet, dokumentation och beställaransvar, eftersom alla dessa bestämmelser enbart hänvisar tillbaka till det som definierats som utstationering av förare.

27 §

Vi vill särskilt framhålla att den utökning som föreslås i den här bestämmelsen, till att gälla även utanför handläggningen av ärenden och för att kontrollera villkor i kollektivavtal, är mycket positiv och kommer att vara helt nödvändig för ett fullgörande av Sveriges skyldigheter i fråga om utstationering.

44 a-e §§

Vi bedömer att det är en bra förenkling för de myndigheter som ska kontrollera utstationering vid väg att låta alla utstationeringssituationer omfattas av de nya reglerna om anmälningsskyldighet och dokumentation i stället för enbart den situation som avses i lex specialis. En annan ordning skulle dels medföra bedömningssvårigheter vid vägkontrollerna gällande vilken utstationerings-situation det är fråga om, dels medföra att likartade utstationeringssituationer skulle hanteras av olika myndigheter med olika tillsynsmöjligheter.

Som framgått under de allmänna synpunkterna ovan anser vi att det är olyckligt att vissa utstationeringar av förare, till svenska transportföretag, fortfarande kommer att hanteras på ett annat sätt med Arbetsmiljöverket som tillsynsmyndighet. I promemorian anges en annan situation som ska omfattas av de ordinarie administrativa utstationeringsbestämmelserna, nämligen förare som kör för företag som utför transporter i egen regi (jfr s. 153). Vi önskar ett förtydligande av vilka situationer detta avser.

Av definitionen av förare, som finns i förslagets 5 a §, framgår att med förare avses enbart de som utför yrkesmässig trafik, dvs. inte de som kör transporter i företagets egen regi. Detta innebär helt korrekt att samtliga nu föreslagna bestämmelser gällande förare redan av den anledningen inte kommer att gälla dem som kör i transportföretagets egen regi.



Istället blir ordinarie utstationeringsbestämmelser tillämpliga enligt utredningen. De förare som kan bli aktuella synes vara dem som är utstationerade inom koncernen eller uthyrda, till skillnad från det s.k. tjänsteavtalsfallet där det alltid förutsätts finnas ett transportavtal med en extern tjänstemottagare (jfr s. 153).

Såvitt vi kan förstå är förslaget inte till någon del tänkt att innebära någon förändring i de grundläggande bestämmelserna, utan samtliga utstationeringskriterier enligt utstationeringslagen måste fortfarande vara uppfyllda för att det ska vara fråga om utstationering. Det måste därmed alltid finnas en mottagare av tjänster i Sverige och det gäller även i uthyrnings- och koncernfallet (jfr prop. 2019/20:150 s. 121). Vid utförande av transporter helt i egen regi framstår det inte som att det finns någon tjänstemottagare i Sverige och det rör sig då inte heller om utstationering. Det skulle kunna vara fallet i exemplet på s. 147 med utkörningar mellan eget lager och egna butiker. I de fall där däremot en tjänstemottagare finns (ett koncernföretag eller inhyrare i Sverige) bör det enligt vår bedömning aldrig heller kunna vara fråga om körning i egen regi, men ett förtydligande i den delen vore önskvärt.

44 i §

I 44 i § föreslås ett beställaransvar i vissa situationer när en utstationeringsdeklaration inte har lämnats in. Utifrån att lex specialis förhindrar det så införs dock inte någon skyldighet för arbetsgivaren att lämna en kopia på utstationeringsdeklarationen till beställaren, likt den skyldighet som finns inom annan utstationering att lämna kopia på anmälan till tjänstemottagaren.

Utredaren synes utgå från att beställarens aktiva undersökning i första hand kommer att ske genom att denne vänder sig till arbetsgivaren eller transportföretaget (jfr s. 178). Med hänsyn till den del av undersökningen som görs i samband med beställningen, innan en utstationering är säker, kan det mycket väl bli så. Men vi utgår också att detta förslag kommer att rendera mycket frågor till myndigheten om utstationeringar är anmälda eller inte. I dagsläget finns ingen teknisk lösning på plats där utomstående på ett automatiserat sätt kan ta del av anmälda utstationeringar på personnivå och vi har i dagsläget sannolikt inte heller rätt att hantera utlämning av personuppgifter på ett automatiserat sätt enligt dataskyddslagstiftningen. Vi kommer därför sannolikt att få hantera dessa förfrågningar genom manuella kontroller.



Förslaget att beställaren ska underrätta Arbetsmiljöverket om odeklarerad utstationering inom en dag efter transporten kommer vidare sannolikt att innebära en stor mängd underrättelser som kommer in och behöver hanteras hos myndigheten. Eftersom det är fråga om att undgå straffansvar med fängelse i skalan kan det antas att många inte vågar förlita sig på att man på annat sätt har gjort "vad som skäligen kan begäras", vilket leder oss till bedömningen att det finns en överhängande risk att inlämnandet av underrättelser kommer att bli det dominerande förfarandet. Varje inlämnad underrättelse kommer att behöva bedömas och hanteras.

Det kan inte klart utläsas vilken myndighet som har ansvar för den vidare hanteringen av ärendet i de fall beställaren inte fullgör sin skyldighet. I annan slags utstationering utgör tjänstemottagarens underrättelse till Arbetsmiljöverket en signal om att ett arbetsställe kan behöva inspekteras för att kontrollera utstationering. Och motsatsvis, vid fynd av oanmälda utstationerade arbetstagare under arbetsmiljöinspektioner, kan det också startas ett ärende mot tjänstemottagaren om vi ser att denne inte har underrättat oss. Men eftersom det är Polisen/Tullverket som utför kontrollerna av utstationeringsdeklarationer vid väg, och Transportstyrelsen som prövar sanktionsavgifterna, så kommer dessa underrättelser till Arbetsmiljöverket om odeklarerad utstationering inte på ett lika naturligt sätt att utgöra underlag för kontroll om vi inte vidarebefordrar informationen varje gång. Och när Transportstyrelsen påför sanktionsavgift på ett transportföretag bör det samtidigt kunna initieras ett ärende mot en beställare som inte undersökt detta, men då är det hos Arbetsmiljöverket som informationen finns om denne har underrättat om saken eller inte.

Ovanstående gör sammantaget att vi anser att det bättre skulle tjäna syftet om beställarens underrättelser lämnades till Transportstyrelsen. Underrättelserna skulle då få en mer naturlig koppling till sanktionsavgiftsärendena, i likhet med hur det fungerar med tjänstemottagarens underrättelse vid annan utstationering. Detta eftersom vi på egen hand inte kan göra så mycket med en beställares underrättelse.

Förslaget till förordning om utstationering av förare

5 §

Vi anser att det är bra att det anges att en utstationeringsdeklaration *ska* lämnas via IMI. Alternativa inlämningssätt bör undvikas så långt det går. Samtidigt kommer inte alla utstationeringsdeklarationer att kunna lämnas via IMI.



Dels innebär förslagets utvidgning utöver lex specialis att situationer där transportföretaget inte också är arbetsgivare kommer att behöva anmälas utanför IMI, dels föreslås det att utstationeringar till svenska transportföretag ska anmälas enligt det ordinarie förfarandet. I den förstnämnda situationen är det Polisen och Tullverket som har tillsyn vid vägkontroller, medan dessa myndigheter i den andra situationen har en underrättelseskyldighet till Arbetsmiljöverket.

Polisen och Tullverket kommer att bli behöriga myndigheter i IMI men det är i dagsläget inte fastslaget om de därmed kommer att kunna kontrollera utstationeringsdeklarationer direkt i systemet eller om dessa enbart kan kontrolleras i den form de finns med i fordonet. Det som står helt klart är dock att Polisen och Tullverket, som det ser ut nu, inte på digital väg kommer att kunna kontrollera om de utstationeringssituationer som inte kan anmälas i IMI är anmälda enligt det ordinarie förfarandet. I stället riskerar vi få en situation där vi behöver besvara sådana frågor löpande. Våra inspektörer har tillgång till anmälda utstationeringar via en app. Det bör övervägas om inte Polisen och Tullverket också skulle kunna få tillgång till motsvarande teknik men begränsat till utstationeringar inom sektorn vägtransporter. För att detta ska vara möjligt behöver dock Arbetsmiljöverkets rätt att dela sådana personuppgifter med dessa myndigheter regleras.

Arbetsmiljöverket är den myndighet som ska informera om utstationeringsregelverket. Att olika typer av transportföretag ska anmäla utstationering på olika sätt medför vissa utmaningar gällande att förklara vilka situationer som ska anmälas på vilket sätt. Vi kommer förmodligen att få avsätta en hel del tid att besvara frågor om detta.

8 §

Den underrättelseskyldighet som införs i den här bestämmelsen är mycket välbehövlig eftersom förslaget innebär att det vid vägkontroll kommer att göras skillnad mellan transportföretag som är etablerade i andra länder och sådana som är etablerade i Sverige. Våra möjligheter att kontrollera svenska transportföretag vid väg är, som tidigare redovisats, mycket begränsade. Även i den här bestämmelsen omnämns transporter som inte är yrkesmässiga. Det förtydligande som vi har efterfrågat ovan (jfr 44 a–e §§) av denna utstationeringssituation berör således även den här bestämmelsen.



10 §

Av den här bestämmelsen framgår att Arbetsmiljöverket ska bistå Transportstyrelsen vid prövningen av sanktionsavgifter. De situationer där vi ska begära bistånd från andra länder eller inhämta dokumentation å Transportstyrelsens vägnar regleras särskilt i 20–21 §§ i förordningen. I utredningen uppges att Transportstyrelsen bör kunna ta hjälp av oss vid bedömningen av anställningsförhållanden samt om förarna verkligen arbetar i annat land än Sverige. Formuleringen att Transportstyrelsen bör kunna fatta beslut utan vårt bistånd i enskilda fall indikerar att huvudregeln är att vi ska bistå vid dessa bedömningar (jfr s. 172).

Vi bistår gärna Transportstyrelsen vid prövningarna i en inledande upplärningsfas men ifrågasätter om detta är ett sådant konstant behov som bör regleras på det här sättet. Eftersom den här bestämmelsen inte handlar om att begära in information från eller samarbeta med andra länder, som är särreglerat, utan enbart om att klara av att göra bedömningar inom ett visst rättsområde, får det förutsättas att den myndighet som ska göra dessa prövningar också så småningom har skaffat sig förmåga att göra det på egen hand. Den reglering som föreslås indikerar dock att Arbetsmiljöverket snarare blir den myndighet som ska göra de bedömningar som kopplar till anställningsförhållandet, vilket ger en märklig uppdelning på såväl ärendenivå som sett till helheten och de resurser som behöver tas i anspråk.

11 §

Vi anser att möjligheten att kräva förskottsbetalning och hindra fortsatt färd i grunden är en god idé mot bakgrund av de svårigheter som finns med att få in sanktionsavgifter från andra länder. Det kan dock uppstå vissa problem vid vägkontrollerna som bör lyftas, som kan göra att möjligheten att använda förskottsbetalning minskar.

Vid vår tillsyn enligt utstationeringslagen förekommer det ofta att påträffad utländsk arbetskraft uppger sig vara egenföretagare. Egenföretagare är inte utstationerade av någon och kan inte utstationera sig själva. Om denna uppgift är korrekt ska alltså ingen sanktionsavgift påföras. Det kan i de fallen röra sig om upplägg med s.k. falska egenföretagare som behöver utredas ytterligare, men det är också ett faktum att egenföretagande är mycket vanligt i vissa länder. Om utländska chaufförer vid vägkontroll uppger sig vara egenföretagare är det svårt att verifiera eller bortse ifrån den uppgiften på plats utifrån de dokument som får begäras in vid kontrollen.



Ett sådant påstående från chauffören lär ofta behöva ytterligare utredning, vilket kan ske först genom den dokumentation som får inhämtas efter utstationeringsperiodens slut. Vissa länder har register över egenföretagare som kan kontrolleras snabbt men det är långt ifrån givet att man får ett säkert besked på detta sätt. Detta innebär att det kan uppstå en mängd situationer där förskottsbetalning inte kan påföras.

Kostnadsmässiga konsekvenser

Utredningen bedömer sammantaget att de nya uppgifterna hos Arbetsmiljöverket kommer att ta en eller två årsarbetskrafter i anspråk och kräva viss systemanpassning. Vi har svårt att bedöma rimligheten i detta av flera skäl.

Det finns en otydlighet i vad som förväntas av oss när det gäller att bistå Transportstyrelsen vid prövning av ärenden. Vi befarar att detta är ett bistånd som riskerar att bli omfattande, såvida det inte avser enbart en övergångsperiod. Utstationering är vidare ett växande fenomen där olika aktörer under de senaste åren visat ett allt mer ökat intresse för arbetstagarnas rättigheter och skyldigheter. Vi ser, som tidigare redovisats, mycket positivt på att det nu i 27 § utstationeringslagen förtydligas att bestämmelsen även kan användas för att bistå arbetsmarknadens parter i tillsynen av kollektivavtalsvillkor. Men även detta är en uppgift som sannolikt kommer att växa när parterna har arbetat upp rutiner för detta.

Slutligen kan vi konstatera att systemanpassningar ofta blir mer omfattande än vad som kan förutses. Vi har lagt ner mycket resurser vid utformningen av vår nya anmälningstjänst för utstationering som lanserades i januari i år. Att få in utstationering av förare enligt vissa givna situationer i det befintliga systemet är ett arbete som kommer att kräva resurser. Det kan inte heller uteslutas att vi behöver skapa någon form av teknisk samordning mellan de två sätten att anmäla utstationering. Därtill kommer slutligen vårt behov av att kommunicera ut de nya reglerna och svara på en förmodat stor mängd frågor om vilka situationer som är anmälningspliktiga och hur.

Vi har sammantaget svårt att se att de nya uppgifterna kan hanteras inom befintliga anslagsramar, men kan i dagsläget inte estimera resursåtgången. Vi ber därför att få återkomma i frågan.



De som deltagit

Yttrandet har avgetts av generaldirektören Erna Zelmin. I den slutliga handläggningen har även juristen Victoria Röshammar och ställföreträdande generaldirektören Håkan Olsson deltagit. Föredragande har varit avdelningschefen Arne Alfredsson.

Erna Zelmin

Arne Alfredsson

Kopia skickad till:

Arbetsmarknadsdepartementet
(arbetsmarknadsdepartementet.registrator@regeringskansliet.se)