

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

REMISSVAR (Ju2017/02026/L7)

Genomförande av ICT-direktivet (Ds 2017:3)

Saco har inbjudits att lämna synpunkter på remitterat förslag till implementering av ICT-direktivet i svensk rätt. ICT-direktivet antogs den 15 maj 2014 och gäller företagsinternt överförda chefer, specialister och praktikanter. Direktivet innebär att alla medlemsstater ska utfärda ICT-tillstånd istället för nationella tillstånd för samma målgrupp. Ett ICT-tillstånd innebär bland annat att innehavaren får rätt att vistas och arbeta i alla medlemsstater, under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.

Övergripande synpunkter

Saco bejakar människors rörlighet över gränserna. Möjligheten att flytta mellan olika länder vidgar livschanserna och stödjer utveckling, tillväxt och innovation. En grundläggande förutsättning är samtidigt att de som flyttar till Sverige för att arbeta får löner, försäkringar och övriga villkor i enlighet med svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Den remitterade promemorians förslag till implementering av ICT-direktivet är osedvanligt svårtolkat. Analys och förslag vad gäller förhållandet till andra migrationsrättsliga bestämmelser saknas, i vissa fall följer förslaget inte tvingande bestämmelser i direktivet och i andra fall lämnas viktiga områden oreglerade.

Saco invänder därutöver mot flera förslag i promemorian som innebär att Sverige skulle lägga sig på direktivets lägstanivå vad gäller erbjudna möjligheter att införa kontroller och sanktioner för att säkerställa att direktivets bestämmelser efterlevs.

Saco beklagar att Justitiedepartementet, till skillnad från exempelvis Arbetsdepartementet, konsekvent avstår från att involvera arbetsmarknadens parter inför och under direktivförhandlingar samt vid implementering av beslutade direktiv i svensk rätt.

Nedan kommenterar Saco utvalda delar av förslaget. Remissvaret följer promemorians rubriksättning.

Förhållandet till reglerna om arbetskraftsinvandring

Enligt ICT-direktivet får medlemsstaterna inte bevilja andra tillstånd än ICT-tillstånd till ICT-direktivets målgrupp. För att detta ska vara möjligt krävs en analys av olika gränsdragningsproblem som kan uppstå och förslag för att komma till rätta med dessa. Detta saknas överlag i den aktuella promemorian.

I promemorian finns en kortfattad genomgång av förhållandet till de svenska reglerna för arbetskraftsinvandring. Saco anser det i tillägg till detta regelverk krävs en tydlig gränsdragning mellan ICT-tillståndens tillämpningsområde och utstationeringsdirektivet, då utstationeringsbestämmelserna (till skillnad mot vad som anges i promemorian) även gäller för tredjelandsmedborgare som utstationeras till Sverige av ett företag som är etablerat i tredjeland.

En tydlig gränsdragning behövs även i förhållande till det undantag från arbetstillstånd som idag gäller för specialister i en internationell koncern som arbetar tillfälligt i Sverige för koncernen i sammanlagt kortare tid än ett år.

Om åtgärder för att komma tillrätta med dessa gränsdragningsproblem inte vidtas kommer det migrationsrättsliga regelverket bli mycket svårtolkat och svårtillämpat för personer som vill arbeta i Sverige, företag som vill förflytta arbetskraft till Sverige samt för Migrationsverkets handläggare.

Personkategorier som undantas

Saco anser att de personkategorier som undantas från direktivets tillämpningsområde bör formuleras på ett enklare och tydligare sätt i den svenska lagtexten. En hänvisning till de undantagna personkategorierna finns i 2 b§ 6 kap. utlänningslagen (2005:716). Denna bestämmelse är mycket svårtolkad i och med dess dubbla negationer.

I sjätte punkten i 6 b kap. 3 § anges att en sådan undantagen personkategori är utlännningar som hyrs ut av ett företag för att arbeta under övervakning av ett annat företag. Sacoförbundet Sveriges Ingenjörer erfar att en stor andel av de IT-specialister från tredjeland som kommit till Sverige inom ramen för en företagsintern förflyttning är anställda som konsulter. Avsikten med ett ICT-tillstånd är att ICT-innehavaren ska arbeta inom ramen för värdföretaget, inte hyras ut till ett eller flera kundföretag. Saco utgår från att konsulter inte kommer att ingå i ICT-direktivets tillämpningsområde och anser att regeringen bör tydliggöra detta i kommande proposition.

Villkor för ICT-tillstånd

Ställning som chef, specialist eller praktikant

För att Sverige enbart ska utfärda ICT-tillstånd till ICT-direktivets målgrupp krävs, utöver tidigare nämnd gränsdragningsproblematik, även att alla berörda parter kan förstå och tillämpa direktivets befattningsavgränsningar. I promemorian anges att det inte är nödvändigt att i lagtext ta in definitioner av begreppen chef, specialist eller praktikant. Saco anser till skillnad från detta att dessa begrepp behöver preciseras, inte minst av gränsdragningssskäl, och föreslår att detta görs genom en hänvisning till yrkesområde 1 och 2 i det svenska systemet för yrkesklassificering (SSYK).

Krav på anställningsavtal

I promemorians förslag görs avsteg från den tvingande regel i direktivet som kräver att en tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa på grundval av ICT-direktivet eller värdföretaget ska visa ett anställningsavtal.

Saco anser till skillnad från vad som anges i promemorian att den svenska lagstiftningen inte bara bör, utan måste, innehålla ett krav på att den som söker om ett ICT-tillstånd ska visa upp ett giltigt anställningsavtal.

De erfarenheter av att hantera arbetstillståndsärenden som finns bland Sacos förbund, i synnerhet hos Sveriges Ingenjörer, visar att det i avsaknad av ett

anställningsavtal ofta är svårt att avgöra med vilken arbetsgivare en utlänning har ett anställningsförhållande och vilka villkor som gäller för anställningen.

Ett lagstadgat krav på ett anställningsavtal skulle även förbättra möjligheterna för en ICT-innehavare att utkräva överenskomna villkor, förbättra Migrationsverkets efterkontroller, förenkla eventuella domstolsprocesser och förtydliga betydelsen av de fackliga organisationernas utlåtande.

Saco anser därutöver att Sverige bör utnyttja direktivets möjlighet att ställa krav på att den som ansöker om ICT-tillstånd som praktikant ska uppvisa ett praktikantavtal, inklusive en redogörelse för praktikantprogrammet och hur praktikanten kommer att handledas under programmet.

Krav på ersättning och övriga anställningsvillkor

För att ett ICT-tillstånd ska beviljas ska ersättningen inte vara sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och övriga anställningsvillkor inte vara sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz.

Saco tillstyrker detta förslag till implementering av direktivets bestämmelser om ersättning och övriga anställningsvillkor.

I Sverige reglerar arbetsmarknadens parter löne- och andra anställningsvillkor. Vad som är att betrakta som ersättning behöver dock preciseras då det utgör en offentligrättslig grund för att bland annat bevilja, återkalla eller inte förlänga ett ICT-tillstånd.

Begreppet ersättning bör innefatta lön, olika lönetillägg för till exempel obekvämt arbetstid, övertidsarbete och jour, försäkringar, tjänstepension, sjuklön och semesterförmåner. Olika former av traktamenten från hemlandet och kostnadsersättningar ska exkluderas från begreppet ersättning.

Krav på visst tids vistelse utanför unionen

Saco anser att regeringen bör överväga att införa den möjlighet som finns i direktivet, att kräva att en period på upp till sex månader förflyter mellan den tidpunkt då den maximala perioden på 3 år för en förflyttning löpt ut och en ny ansökan om ICT-tillstånd som rör samma tredjelandsmedborgare och ges in till samma medlemsstat.

ICT-tillståndet ska underlätta för tillfälliga företagsinterna förflyttningar. Den tillfälliga vistelsen innebär att ICT-innehavarna är undantagna många krav som gäller för tredjelandsmedborgare som har ett arbetstillstånd enligt den svenska Arbetskraftsinvandringslagstiftningen eller ett EU-blåkort. Om en längre vistelse än 3 år är nödvändig finns möjlighet att ansöka om ett arbetstillstånd eller EU-blåkort.

Rörlighet inom EU

Rörlighet för kortare vistelse i Sverige

I promemorian föreslås att möjligheten som ges enligt direktivet att begära att värdföretaget i den andra EU-staten ska underrätta Migrationsverket om att en ICT-tillståndshavare kommer att arbeta i Sverige i upp till 90 dagar under en 180 dagarsperiod inte ska utnyttjas.

Saco avstyrker förslaget och anser att samma regler bör gälla för ICT-innehavare som för utstationerade arbetstagare. För de senare krävs att en anmälan görs om en utstationering beräknas pågå i mer än fem dagar, en kontaktperson i landet ska i samband med en sådan anmälan anges. Om ICT-innehavare får möjlighet att arbeta i en andra medlemsstat utan en sådan anmälan innebär det att reglerna är förmånligare för tredjelandsmedborgare än för EU-medborgare.

En anmälningsplikt är nödvändig för att det ska vara möjligt att föra statistik över och vid behov kontrollera villkoren för ICT-innehavare. Saco anser att en sådan anmälan bland annat ska innehålla uppgift om vilken medlemsstat som beviljat ICT-tillståndet.

I promemorians lagförslag anges för denna grupp ICT-innehavare, som utnyttjar sin rätt att röra sig inom EU och arbeta i Sverige i upp till 90 dagar under en 180-dagarsperiod, endast att de har rätt att arbeta och vistas i Sverige.

Till skillnad från de tredjelandsmedborgare som söker ICT-tillstånd i Sverige, eller de ICT-innehavare som utnyttjar sin rätt rörlighet för längre vistelse, anges inte vilken ersättning och övriga anställningsvillkor som gäller för dessa ICT-innehavare. Denna fråga är därmed oreglerad.

Av direktivet framgår emellertid att den ersättning som ska betalas till ICT-innehavaren inte får vara sämre än den ersättning som betalas till medborgare i den medlemsstat där arbetet utförs. Utöver att direktivet specificerar att ersättningen ska motsvara ersättningen i den medlemsstat där arbetet utförs preciseras även att detta ska gälla under hela den företagsinterna förflyttningen. Direktivet preciserar även att övriga anställningsvillkor vid sidan av ersättning åtminstone ska vara i nivå med villkoren för de personer som omfattas av utstationeringslagens hårda kärna i den medlemsstat där arbetet utförs.

Saco anser att det i den svenska lagtexten som reglerar rörlighet för kortare vistelse ska krävas att ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 4 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz.

Rörlighet för längre vistelse i Sverige

Saco tillstyrker i huvudsak förslaget till implementering av direktivets bestämmelser om rörlighet för längre vistelse. Saco delar dock inte bedömningen att det inte ska krävas en prövning av huruvida utlänningen har de yrkeskvalifikationer som krävs.

I tjänstedirektivet och yrkeskvalifikationsdirektivet finns ett antal restriktioner och förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en EU-medborgare tillfälligt ska få tillhandahålla sina tjänster/utöva sitt yrke i en annan medlemsstat. Dessa regelverk syftar till att bidra till viktiga värden så som patientsäkerhet och konsumentskydd. Om motsvarande restriktioner och förutsättningar inte gäller för ICT-innehavare som utnyttjar sin rätt att röra sig inom EU för att arbeta i en annan medlemsstat får de därmed förmånligare villkor än motsvarande EU-medborgare.

Handläggning av ärenden om ICT-tillstånd och tillstånd för längre vistelse

Tillgång till information

Saco anser att Migrationsverket bör få i uppdrag att tillhandahålla information och vägledning till enskilda arbetsgivare och arbetstagare samt till arbetsmarknadens parter till det i dag mycket komplexa regelverk av olika arbetstillstånd och undantag från de samma.

Prövning av anställningsvillkoren

Saco tillstyrker att sammanslutningar av arbetstagare inom det verksamhetsområde som ICT-tillståndet avser ska ges tillfälle att yttra sig i ärendet, i syfte att säkerställa att arbets- och anställningsvillkoren inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Sanktioner

I promemorian föreslås att direktivets möjlighet att hålla värdföretaget ansvarig för underlåtenhet att uppfylla villkoren för inresa, vistelse och rörlighet inte bör utnyttjas. I promemorian föreslås vidare att inte heller möjligheten att införa särskilda sanktioner som ska kunna åläggas värdföretaget vid t.ex. underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden ska införas. Saco avstyrker och anser tvärtom att dessa två möjligheter bör införas.

Missbruk och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare på den svenska arbetsmarknaden gav upphov till en statlig utredning som nyligen lämnade sitt betänkande (SOU 2016:91). Utredningen föreslog bland annat att en ny lagregel med särskilt straffansvar för arbetsgivare bör införas. Saco delar denna bedömning och anser att Sverige även måste kunna utdöma sanktioner mot företag som förflyttar personal.

I SOU 2016:91 förslår tidigare nämnd utredning även att Migrationsverket borde få i uppdrag att kontrollera samtliga arbetstillstånd, oavsett med vilket lagstöd de har beviljats, för att mer effektivt kunna upptäcka och motverka missbruk och utnyttjande. I dagsläget får Migrationsverket enbart kontrollera tillstånd som har beviljats med stöd av 6 kap. 2 § första stycket UTL. Saco delar utredningens bedömning.

Likabehandling under vistelsen

Arbets- och anställningsvillkor

Saco anser inte att direktivets krav på likabehandling i fråga om arbets- och anställningsvillkor tillgodoses genom gällande rätt vad gäller ICT-innehavare vid kortare vistelse i Sverige. Denna fråga är utifrån promemorians förslag att betrakta som oreglerad.

Av direktivet framgår emellertid att den ersättning som ska betalas till ICT-innehavaren inte får vara sämre än den ersättning som betalas till medborgare i den medlemsstat där arbetet utförs. Utöver att direktivet specificerar att ersättningen ska motsvara ersättningen i den medlemsstat där arbetet utförs preciseras även att detta gäller under hela den företagsinterna förflyttningen. Direktivet preciserar även att ICT-innehavare, vad gäller övriga anställningsvillkor än ersättning, åtminstone ska vara i nivå med de personer som omfattas av utstationeringslagens hårda kärna i den medlemsstat där arbetet utförs.

Saco anser att det i den svenska lagtexten som reglerar rörlighet för kortare vistelse ska krävas att ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 4 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz.

Direktåtkomst

För personer vars lön och övriga anställningsförmåner helt eller delvis betalas utomlands är Migrationsverkets direktåtkomst till andra svenska myndigheters databaser utan verkan. Saco efterlyser specifika förslag för hur Migrationsverket kan effektivisera sin kontroll inför tillståndsgivande och därefter under den löpande tillståndstiden för dessa sökande. Då merparten av de berörda ICT-innehavarna kommer från ett fåtal länder skulle exempelvis Sverige kunna sluta avtal med dessa länder om utlämnande av uppgifter om deklarerad inkomst etc.

Med vänlig hälsning

Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist

Josefin Edström