

Till
Tjänstemännens Centralorganisation
Åsa Odin Ekman
114 94 Stockholm

Datum 2017-04-25 Vår referens
Malin Wulkan/Hedvig Forsselius

Unionens yttrande över promemorian Genomförande av ICT-direktivet, Ds 2017:3

1. Promemorian; bakgrund och sammanfattning av förslagen

Promemorian lämnar förslag på hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (ICT-direktivet) ska genomföras i svensk rätt. I huvudsak föreslås de nya reglerna, som avser uppehålls-, arbets- och sk ICT-tillstånd för företagsintern förflyttning av chefer, specialister och praktikanter införas i ett nytt kapitel i utlänningslagen med ikraftträdande den 1 december 2017.

ICT-direktivet syftar till att underlätta företagsintern förflyttning av kompetens till och inom EU för att stärka konkurrenskraften och innehåller bl. a. bestämmelser om arbets- och anställningsvillkor. Syftet är att för tredjelandsmedborgare fastställa rättigheter och villkoren för inresa till och vistelse mer än 90 dagar på medlemsstaternas territorium och likaledes vid vistelse i annan EU-stat än den som först beviljade ICT-tillstånd. ICT-tillståndet är ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd. Undantagna från direktivets tillämpningsområde är i huvudsak gästforskare, EES-medborgare och medborgare i Schweiz och arbetstagare som utstationeras enligt utstationeringsdirektivet (d.v.s. utlänning som är anställd av företag etablerat inom EES/Schweiz och som utstationeras), egenföretagare och tredjelandsmedborgare som hyrs ut.

För att tillstånd till inresa ska kunna beviljas får den ersättning som betalas till arbetstagaren inte vara sämre än den ersättning som betalas ut till mottagande medlemsstatens egna medborgare i en jämförbar befattning. Den som har ett ICT-tillstånd ska i övrigt åtminstone

ha rätt till samma arbets- och anställningsvillkor som arbetstagare som är utstationerade enligt utstationeringsdirektivet, dvs den s.k. hårda kärnan. Likabehandling ska vidare gälla i fråga om t ex föreningsfrihet.

Den rättsliga grunden för direktivet är artikel 79.1 och 2 a och b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Artikel 79 stadgar att unionen ska utforma en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel. Lagstiftningsåtgärder ska beslutas om dels

a) villkor för inresa och vistelse, normer för medlemsstaternas utfärdande av visering och uppehållstillstånd för längre tid, inbegripet sådana som avser familjeåterförening.

b) Fastställande av rättigheterna för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat, inbegripet villkoren för fri rörlighet och vistelse i övriga medlemsstater.

2. Förhållandet till reglerna om arbetskraftsinvandring – förtydliganden önskvärda

Mot bakgrund av de stora konsekvenser som villkor för arbets- och uppehållstillstånd naturligen har för den enskilde men också för att systemet ska bli rättssäkert och förutsägbart anser Unionen att det vore önskvärt med ytterligare tydlighet i kommande lagrådsremiss om utlänningslagens olika tillstånd och det inbördes förhållandet mellan ICT-tillstånd och övriga tillståndstyper, t.ex. nu gällande regler för anställda inom en internationell koncern och förhållandet till blåkorts-direktivet i frågor om bland annat lönen, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor och utbildning och yrkeserfarenhet.

3. Villkor för ICT-tillstånd – förslag till ändring i utlänningslagen

Reglerna om företagsintern förflyttning ges företräde framför de allmänna reglerna om arbetstillstånd. Detta är bland annat en följd av att direktivet harmoniserar reglerna för ICT-tillstånd och således är tvingande i vissa delar. För att tillstånd ska beviljas ska utlänningen vara anställd i företag utom EES/Schweiz och avse tjänstgöra i mer än 90 dagar i företag som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern. Utlänningen ska ha varit anställd i företaget under minst tre månader utan uppehåll vid tiden för förflyttningen.

Enligt Unionens uppfattning kan den valda författningstekniken ifråga om vad som ska krävas för tillstånd förtydligas i flera avseenden. Den valda författningstekniken fjärrar sig onödigt långt från direktivens rekvisit om vad en ansökan ska innehålla. Unionen antar att närmare bestämmelser i dessa delar kommer beslutas i förordningsform eller genom föreskrifter från Migrationsverket och det är i så fall önskvärt att arbetsmarknadens parter synpunkter inhämtas också i det arbetet.

Utlänningen ska efter den företagsinterna förflyttningen kunna överflyttas till en enhet i tredjeland som till hör samma företag eller företag inom samma koncern. I ds:en uttrycks inte närmare hur detta krav ska uppfyllas och vad sökande ska bevisa för att kravet ska anses uppfyllt. Då det är fråga om ett kriterium som är en förutsättning för tillstånd så anser Unionen att sökanden måste få en rimlig chans att bedöma vad som krävs i ansökan i denna del. En särskild fråga i detta sammanhang är också vem som ska visa detta och hur. Är det sökanden eller arbetsgivaren som har att visa att detta kriterium är uppfyllt? Är fråga om en individuell prövning i varje enskilt fall eller en bedömning av mer objektiva faktorer? Eller rentav en mer teoretisk prövning av att sådan överflyttning skulle kunna vara möjlig? Eftersom tillståndet kan återkallas om brister upptäcks ifråga om förutsättningarna för tillstånd så är det helt avgörande att det är tydligt vad som krävs för tillstånd. Och, omvänt, under vilka närmare förutsättningar som tillståndet kan återkallas och utifrån vilka bedömningar som sådan prövning kommer göras. Unionen anser att ovan frågor bör utvecklas närmare i kommande lagrådsremiss.

Unionen noterar att direktivet innebär en valmöjlighet på tre-tolv månaders obruten anställning före förflyttning av chef och specialist och att någon motsvarande tidsgräns inte finns i nuvarande regler för arbetstillstånd. Unionen anser att det vore önskvärt med en närmare förklaring till varför man i promemorian landat i förslaget om en anställningstid om tre månader.

I promemorian har ingen närmare definition av chef och specialist bedömts som nödvändig mer än en hänvisning till direktivets innehåll. I den mån det ändå går att förtydliga hur rekvisiten ska uppfattas är det önskvärt. Unionen anser vidare att oklarheter i dessa avseenden inte ska kunna drabba den enskilde arbetstagaren på så sätt att tillståndet kan återkallas om Migrationsverket senare skulle göra en annan bedömning av huruvida kravet var uppfyllt än den verket gjorde vid prövning av ansökan om tillstånd. En annan sak är självfallet om sökanden lämnat bedrägliga eller felaktiga uppgifter eller undanhållit information.

Det är också önskvärt med tydliggörande av vilka krav som krävs vid ansökan för att visa att kraven är uppfyllda. Hur ska t.ex. de mer subjektiva rekvisiten i direktivets definition av ”praktikant” prövas och mot vilken måttstock? Unionen noterar att skäl 14 i direktivet i detta avseende hänvisar till den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande för att bedöma kvalifikationerna men konstaterar att detta inte nämns närmare i promemorians bedömningar ifråga om kvalifikationer och erfarenhet.

Utlänningen ska ha de kvalifikationer och den erfarenhet som krävs för uppdraget som chef eller specialist eller den utbildning som krävs för praktik. Unionen noterar som nyss nämnts att skäl 14 i direktivet i detta avseende hänvisar till den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande för att bedöma kvalifikationerna men konstaterar att detta inte nämns närmare i promemorians bedömningar ifråga om kvalifikationer och erfarenhet.

Unionen anser vidare att det vore en fördel om det i lagen anges att uppgift ska lämnas om varaktighet av förflyttning och var värdforetaget är beläget och uppgift om arbets- och anställningsvillkor. Adressuppgift kunde vara ett sätt att skapa bättre förutsättningar för uppföljning och kontroll att seriositet. Unionen är också tveksam till bedömningen att inte utnyttja möjligheten att ställa krav på att handlingarna som bifogas ansökan ges in på svenska. I vart fall borde krav ställas på engelsk översättning.

3.1 Krav på anställningsavtal eller motsvarande handling

Ifråga om de närmare kraven på ansökan anser Unionen att det bör tydliggöras att kopia på anställningsavtalet ska ges in med ansökan om ICT-tillstånd. Det finns enligt Unionens uppfattning inte några egentliga sakliga skäl mot ett sådant krav, i vart fall inte några av någon tyngd. Ett krav på att anställningsavtal ska inges är enligt Unionen en ändamålsenlig och effektiv ordning för att dels så långt som möjligt redan innan förflyttningen görs försäkra att arbetstagaren minst får de villkor som direktivet anger, dels till förebyggande av skenanställning eller annan form av missbruk.

Eventuella invändningar om att ett sådant krav skulle vara en alltför långtgående inskränkning i avtalsfriheten väger inte särskilt tungt vid en avvägning mot intresset av en rättssäker tillståndsprocess med fullgott underlag som samtidigt i högre utsträckning kan tillförsäkra arbetstagaren ett effektivt skydd för arbets- och anställningsvillkoren vid ICT-förflyttningar. Med beaktande av att ICT-tillstånd som utgångspunkt gäller för högkvalificerade chefer och specialister i multinationella företag så kan kravet på att anställningsavtalet ska bifogas ansökan knappast antas vara ett orimligt krav. En invändning om att något anställningsavtal

inte utfärdas förrän tillstånd beviljas gör sig inte heller gällande med någon tyngd. Till skillnad från arbetskraftsinvandring där en person ska få anställning i Sverige så är ju här istället fråga om att redan anställda i en koncern ska förflyttas till en enhet i företaget eller till ett annat företag i koncernen. I vart fall bör ett avtal om ICT-förflyttning relativt lätt kunna formuleras med förbehållet att ICT-tillstånd beviljas.

Unionen vill i denna del också hänvisa till tidigare synpunkter från centralorganisationerna på arbetstagsidan på regelverket för arbetskraftsinvandring inom ramen för SOU 2016:91. Förslag har där lämnats om att krav på anställningsavtal ska regleras och också på begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämma anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats. Dessa synpunkter gör sig gällande också här.

3.2 Närmare om krav på ersättning och övriga anställningsvillkor

Det föreslås för att ICT-tillstånd ska beviljas att ersättning inte ska 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 enligt 4 § UtstatL.

Det är centralt att det tydligare definieras vad som ingår i begreppet ”ersättning” och en närmare redogörelse för vilka villkor som ska ingå i Migrationsverkets prövning inför utfärdande av ICT-tillstånd behövs. Den individuella prövning som ska göras i migrationsrättsligt hänseende är ju också något annat än villkor enligt utstationeringslagen och den hårda kärnan. Enligt Unionens uppfattning är det avgörande med tydlighet och enhetlighet ifråga om begrepp och terminologi för att systemet ska kunna fungera och vara rättssäkert samt för att reglerna om ICT-tillstånd ska kunna uppnå direktivets syften.

Behovet av sådan tydlighet gör sig också än mer gällande mot bakgrund av att det numera på flera olika områden finns lagregler om krav på olika arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal – och vilken nivå som kan krävas på sådana villkor. Sådan reglering finns bl. a. ifråga om vilka kollektivavtalsvillkor som får krävas vid utstationering och vid utstationering av bemanningspersonal. Regler föreslås nu också om arbetsrättsliga villkor vid offentlig upphandling som innehåller krav på att villkor enligt kollektivavtal i vissa fall ska krävas. Härutöver finns den nu gällande regleringen i utlänningslagen om villkor (i nivå med kollektivavtal) för arbetstillstånd.

I ICT-direktivet används dock i artikel 5 delvis andra rekvisit än de som finns i utstationerings- och upphandlingsdirektiven. Dels anges ”ersättning” istället för lön och minimilön, dels ska medlemsstaterna som villkor för inresa kräva att ersättningen ”inte är sämre” än den som betalas till medborgare i den medlemsstat där arbetet utförs som ”innehar en jämförbar befattning” enligt tillämpliga lagar eller kollektivavtal eller praxis i den medlemsstat där värdföretaget är etablerat. Dessa rekvisit medger alltså enligt ordalydelsen på flera punkter att andra och högre krav ska ställas än enligt hårda kärnan i utstationeringsdirektivet.

Unionen anser att begreppet ”ersättning” dels innefattar själva lönen men också andra element som typiskt sett utgår för inhemska arbetstagare på jämförbar befattning. Det innebär att det bör förtydligas vad som ingår, t.ex. även försäkringar, tjänstepension, sjuklön och semesterförmåner ska kunna krävas. Lika viktigt är att det i lagrådsremissen tydligt definieras att olika former av traktamenten från hemlandet och kostnadsersättningar, t.ex. för SL-kort, dubbelt boende mm ska exkluderas från begreppet ”ersättning” med beaktande av direktivets rekvisit.

I den mån som regeringen har för avsikt att detta ska regleras i förordning eller delegeras för reglering i föreskrifter från Migrationsverket bör arbetsmarknadens parter få tillfälle att lämna synpunkter vid utarbetande av förordning eller föreskrifter.

Den ordning som den svenska lagstiftaren tidigare valt - att utsträcka utstationeringslagens tillämpning också till förhållanden för arbetstagare från tredje land (d.v.s. en reglering med ett tillämpningsområde som inte är avgränsat till implementering av utstationeringsdirektivet) - kräver nu en extra tydlighet från lagstiftarens sida i regleringen av vilka villkor som krävs – och får krävas – vid ICT-tillstånd och i vad mån utstationeringslagen kan äga tillämpning på ICT-förflyttningar. Det är inte rimligt att arbetstagaren eller arbetsgivaren i tredje land eller ICT-arbetstagaren ska bära risken för otydligheter i regelverket och inte heller ska denna behöva sväva i osäkerhet om vilken lag som reglerar ICT-tillstånd och villkoren för dessa. En tydlighet i dessa avseenden gör sig än mer gällande med beaktande av de sanktionsmöjligheter som föreslås i promemorian och också om lagstiftaren avser gå vidare med förslagen i SOU 2016:91 med förslag om straff/skenanställningar.

Unionen välkomnar i sammanhanget för övrigt att regeringen aviserat att man nu kommer utreda möjligheter till arbetsgivares rättelse även vid smärre förseelser som upptäcks av Migrationsverket vilket föreslagits av bl a TCO i remisshanteringen av SOU 2016:91.

Unionen utgår från att en sådan rättelsemöjlighet i det arbetet också kommer analysera behovet i förhållande till ICT-tillstånd och att uppdraget kompletteras med denna fråga om den inte redan täcks av direktiven. Unionen önskar också framhålla att samråd bör hållas med arbetsmarknadens parter inom ramen för det aviserade arbetet med att utreda möjligheter till rättelse även vid smärre förseelser som upptäcks av Migrationsverket. Detta är också en fråga som uppmärksammas av Riksrevisionen i deras tillsynsrapport över arbetskraftsinvandringssystemet.

Då arbetstagarorganisationerna ska medverka till att säkerställa underlagen i villkorsprövning genom att yttra sig över de erbjudna villkoren är det av vikt att de synpunkter som lämnas prövas och att återkoppling sker om andra bedömningar görs från Migrationsverkets sida.

I detta sammanhang vill Unionen också erinra om att vi har välkomnat att det system för samråd som tidigare föreslagits inom ramen för SOU 2016:91 och delar uppfattningen att det ligger i alla berörda parter intresse att villkorshandlingen är skyndsam.

Det kan redan nu förutses att fortsatta fördjupade diskussioner kommer vara erforderliga om ”ersättning” och såvitt avser handlingen av koncernförflyttningar och den extensiva tolkning som gjorts från Migrationsverkets sida i ett rättsligt ställningstagande avseende lönebegreppet i utlänningslagen.

3.3. Åtgärder mot missbruk och sanktioner vid överträdelser

I promemorian (sid 140) beskrivs i korthet vad som typiskt sett gäller ifråga om övervakning och kontroll av arbetstagares arbets- och anställningsvillkor. Unionen tror dock inte att beskrivningen är helt rättvisande i dessa fall (vid koncernförflyttningar) eftersom värdföretaget - som i och för sig många gånger kan vara bundet av kollektivavtal – ju typiskt sett inte är arbetsgivare. Frågan om kontroll och åtgärder mot missbruk och sanktioner vid överträdelser bör analyseras närmare. Unionen vill i detta sammanhang också hänvisa till Riksrevisionens rapport (RiR 2016:32) och rekommendationerna i fråga om kontroll.

4. Grunder för avslag, återkallelse och nekad förlängning

På samma sätt som vid övriga arbetstillstånd bör också ansökningar om ICT-tillstånd kunna avslås om det bedöms vara fråga om en skenanställning. Om förslaget om skenanställningar SOU 2016:91 blir föremål för fortsatt beredning i Regeringskansliet bör även frågan bedömas ur ett ICT-perspektiv och då även frågan om sanktion till skydd för arbetstagaren.

5. Rörlighet inom EU

Det är önskvärt att promemorian tydligare redovisar att direktivet inte reglerar frågan om vad som kan och får krävas ifråga om arbets- och anställningsvillkor vid kortare rörlighet enligt artikel 21 och rörlighet för längre vistelse i artikel 22. Artiklarna finns i ett eget kapitel som reglerar rätten till rörlighet inom EU, men inte frågan om vilka arbets- och anställningsvillkor som gäller vid sådan rörlighet. Sverige bör därför även i dessa situationer utgå från den möjlighet till likabehandling som ges i artikel 18.

Utöver ett förtydligande enligt ovan om direktivets innehåll så anser Unionen vidare att det i den kommande lagrådsremissen bör förtydligas att de arbets- och anställningsvillkor som arbetsrättsligt kan krävas i Sverige gäller från dag ett av vistelsen, såväl vid s.k. längre rörlighet som vid kortare vistelse. Behovet av tydlighet i detta avseende är centralt med beaktande av intresset att Sverige inte ska gå miste om önskvärd kompetens pga otydliga regler, dels av de långtgående konsekvenser som brister i kravuppfyllnad kan medföra i form av återkallelse men också för att hindra missbruk och risker för kringgående.

Av dessa skäl invänder Unionen också bestämt mot bedömningen i promemorian att inte utnyttja möjligheten att begära att värdforetaget i den andra medlemsstaten ska underrätta Migrationsverket om rörlighet för kortare vistelse i Sverige.

Sådana underrättelser är önskvärda för att kunna bedöma om regelverket fungerar som avsett och om de tjänar syftet i direktivet är det viktigt att få bra statistik och underlag också ifråga om hur många som kommer utnyttja rörlighet på ICT-tillstånd även för kortare rörlighet. Sådana underrättelser är också viktiga för att inom ramen för kunna kontrollera att förutsättningarna för rörelsen och tillståndet inte överskrids. Att en sådan skyldighet skulle innebära en viss administrativ börda för Migrationsverket utgör inte tillräckligt vägande sakliga skäl för att avstå från sådant krav. Mot bakgrund av vikten och värdet av att veta hur många personer som kommer röra sig till Sverige som chef, specialist eller praktikant och inom vilka sektorer som sådant behov kan finnas bör en sådan ordning i vart fall inrättas

inledningsvis och inte avfärdas i förväg med hänvisning till administrativ börda. Om det framöver skulle visa sig att dessa uppgifter inte har något värde eller intresse kan frågan övervägas på nytt.

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

6.1 Ansökan om tillstånd

I promemorian görs bedömningen att Migrationsverket bör lämna sammanslutningar av arbetstagare tillfälle att yttra sig över anställningsvillkoren för att säkerställa att ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och att övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz.

Unionen har ingen invändning mot förslaget om följdändring av 5 kap 7 a § UtIF och förutsätter att arbetstagarorganisationernas och deras medlemsförbunds synpunkter i frågan kommer efterfrågas i förordningsarbetet.

Se också synpunkt ovan ifråga om samråd och nedan om behov av kompletteringar av konsekvensbeskrivningen ifråga om konsekvenserna för arbetstagarorganisationerna.

7. Rättigheter som följer av ett tillstånd

I promemorian görs bedömningen att artikel 17 a om rätt att resa in och vistas här i landet är uppfylld genom gällande rätt och regleringen i 2 kap 4 § UtIL som stadgar att den som har uppehållstillstånd har rätt att resa in och vistas i Sverige.

Unionen anser att den lagtekniska konstruktionen leder till otydlighet då det inte finns något i 2 kap som anger att dessa bestämmelser också gäller för 6 b kap-tillstånd. Då dessutom särskilda bestämmelser föreslås i flera fall i 6 b kap trots att motsvarande regler också finns i andra kapitel (tex ifråga om återkallelse av uppehållstillstånd och om att uppehållstillstånd får vägras i vissa fall) så blir det ännu svårare att kunna sluta sig till bedömningen att rätten att resa in och vistas redan framgår av 2 kap UtIL.

Unionen föreslår istället en motsvarande lösning som ifråga om återkallelse, d.v.s. att en särskild bestämmelse som tydligt reglerar att rättigheterna finns för innehavare av ICT-tillstånd, införs i 6 b kap. Mot bakgrund av de stora konsekvenserna för den enskilde arbetstagaren och även för arbetsgivaren och värdföretaget är det av helt central vikt att

lagstiftningen blir tydlig ifråga om såväl de rättigheter som de skyldigheter som finns vid ett ICT-tillstånd.

En liknande synpunkt om otydlighet gör sig gällande ifråga om rätten att överklaga där Unionen föreslår att listan i 14 kap 3 § bör förtydligas genom en uttrycklig hänvisning till de beslut enligt 6 b kap som ska kunna överklagas.

8. Likabehandling under vistelsen i Sverige

Enligt artikel 18.1 i direktivet ska personer som är föremål för företagsintern förflyttning och som beviljats inresa enligt direktivet åtminstone behandlas på samma sätt som personer som omfattas av utstationeringsdirektivet när det gäller den hårda kärnan för arbets- och anställningsvillkor. Enligt artikel 4.2 i ICT-direktivet får medlemsstaterna dock för vissa särskilt angivna bestämmelser anta eller behålla mer förmånliga bestämmelser. Artikel 18 om rätten till likabehandling är en sådan bestämmelse och Unionens uppfattning är att Sverige bör använda denna möjlighet och anta förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgare när det gäller artikel 18 så att dessa så långt som möjligt behandlas på samma sätt som inhemska arbetstagare.

Det är en stor brist att promemorian inte innehåller något sådant materiellt förslag om förmånligare villkor än minimivillkoren enligt hårda kärnan. Det är också ägnat att förvåna mot bakgrund av den tydliga politik regeringen driver i fråga om att lika lön för lika arbete ska gälla enligt lagar och avtal i arbetslandet.

I promemorian dras slutsatsen att arbetstagare som utstationeras till Sverige från tredjeland, och således även personer som är föremål för ICT-förflyttning, kommer behandlas mer förmånligt än arbetstagare som utstationeras inom ramen för utstationeringsdirektivet. Skälet uppges vara att de nu aktuella ändringarna i utstationeringslagen kommer innebära att de särskilda begränsningar som gäller för stridsåtgärder vid utstationering inte kommer träffa utstationeringen från tredje land. Unionen vill dock i det här sammanhanget lyfta fram det förhållandet att villkor enligt utstationeringsdirektivet i sig ju är begränsade till hårda kärnan. Det i sin tur innebär att möjligheten till likabehandling i artikel 18 inte utnyttjas för att skydda arbets- och anställningsvillkoren för arbetstagare med ICT-tillstånd. Ett sådant förslag bör utarbetas i den kommande lagrådsremissen eller genom ett särskilt uppdrag om så krävs till följd av bristande beredningsunderlag eller av tidsbrist.

Unionen ställer sig också något frågande till skrivningarna i promemorian som synes utgå från att ICT-rörlighet per definition och per automatik också kommer vara att betrakta som utstationering i utstationeringslagens mening, i vart fall vid intra-EU-rörlighet.

Vikten av tydlighet och förutsägbarhet ifråga om dessa krav kan inte nog poängteras eftersom medlemsstaterna enligt artikel 8.5 b dessutom får återkalla eller avslå en ansökan om arbetsgivaren eller värdföretaget inte har uppfyllt sina rättsliga skyldigheter beträffande bl.a. arbetstagares rättigheter eller arbetsvillkor.

Unionen vill i detta sammanhang också hänvisa till Riksrevisionens rapport (RiR 2016:32).

9. Direktåtkomst

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska få medges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar av ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse eller för kontroll av sådana tillstånd.

Unionen har principiellt inga invändningar mot en ordning med en noggrann kontroll såväl vid tillståndsgivning som vid kontroller av utfärdade tillstånd och att det kan finnas behov av direktåtkomst under vissa förutsättningar.

Unionen anser rent allmänt att det inte är rimligt med en ordning där otydlighet i lagstiftningen ifråga om vilka krav som ställs på en ansökan om ICT-tillstånd och vilka handlingar som därvid ska ges in samtidigt som Migrationsverket ges en omfattande möjlighet till direktåtkomst till - många gånger känsliga uppgifter - för handläggningen av ansökningar om ICT-tillstånd, ICT-tillstånd för längre vistelse eller för kontroll av sådana tillstånd. En förutsättning för att veta vilka uppgifter som kan behöva kontrolleras, bl a genom direktåtkomst till andra myndighetsregister, är ju att det är tydligt vilka krav som faktiskt krävs för tillstånd. Samma sak gäller ifråga om den efterföljande kontrollen. Direktåtkomst bör inte kunna användas i högre utsträckning än vad som faktiskt krävs för denna kontroll och behovet av tydlighet ifråga om kraven för att få tillstånd är också centrala för att kunna bedöma i vilken omfattning direktåtkomst behöver utnyttjas.

Mot bakgrund av ovanstående bör det säkerställas att förslagen om Migrationsverkets direktåtkomst i de olika lagarna inte innebär att det införs en omotiverad direktåtkomst utifrån de särskilda omständigheterna vid ICT-tillstånd.

När det gäller de föreslagna bemyndigandena om direktåtkomst i de olika lagarna vill Unionen för det första framhålla behovet av att närmare reglera åtkomsten hos Migrationsverket för att säkerställa att det endast är de personer som behöver åtkomst som får åtkomst och att åtkomsten är tydligt begränsad till syftet. För det andra är förslaget till bemyndiganden nu väldigt öppet och allmänt formulerat. I utlänningsdatalagen (som hänvisas till i promemorians avsnitt 16) är bemyndigandet ifråga om direktåtkomst tydligare avgränsat enligt följande och kanske kan en motsvarande lösning övervägas även nu?:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. ytterligare föreskrifter om begränsningar av direktåtkomst enligt första stycket, och

2. föreskrifter om behörighet och säkerhet vid sådan åtkomst.

I första hand bör de närmare förutsättningarna också så långt som möjligt anges i lag och det bör övervägas om vissa förutsättningar kan regleras i lagen. Möjligen kan konstruktionen i socialförsäkringsbalken 114 kap 17 § övervägas. Där anges i lagen att frågan om behörighet till databasen ska tilldelas på visst sätt i enligt med föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vidare anges i lagen att behörighet för åtkomst till socialförsäkringsdatabasen och till personuppgifter ska begränsas till vad som behövs för att den enskilde tjänstemannen ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Dessutom anges i 18 § att direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen är tillåten endast i den utsträckning som anges i lag eller förordning.

9.1 Personuppgiftsbehandling hos Migrationsverket?

En näraliggande fråga i sammanhanget är också om utlänningsdatalagen är tillämplig för personuppgiftsbehandling vid ICT-ärenden. Detta uttalas indirekt i promemorian och det är önskvärt att förhållandet tydliggörs. Kan sådan personuppgiftsbehandling sägas omfattas av 2 § p 1 och 2 som reglerar utlänningsdatalagens tillämpningsområde och som gäller personuppgiftsbehandling som rör utlänningars inresa i Sverige och utlänningars vistelse eller arbete i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige? Om så är fallet bör det klargöras och det kan också finnas anledning att närmare redovisa förhållandet mellan förutsättningar för direktåtkomst å ena sidan och kraven på personuppgiftsbehandlingen å andra sidan.

Unionen

A handwritten signature in blue ink that reads "Peter Hellberg". The signature is written in a cursive style with a large loop at the end of the last name.

Peter Hellberg, 1:e vice ordförande