

Handläggare, telefon
Maria Hagberg, 08-730 99 80

Rapport

Arbetsmiljöverket (AV) har fått i uppdrag att senast den 30 november 2004 redovisa uppdraget att analysera konsekvenserna för tillsynen med anledning av utvidgningen av EU den 1 maj 2004.

1. Regeringens uppdrag till AV

”AV skall analysera om utvidgningen av EU den 1 maj 2004 medfört svårigheter eller hinder för verkets tillsyn av arbetsmiljön hos företag och företagare som är verksamma i Sverige men registrerade i andra länder inom EU och om den nya situationen medför behov av nya angreppssätt såsom närmare samarbete mellan myndigheter inom EU, eller nya regler och rutiner för tillsynen. I uppdraget ingår att överväga om det finns skäl att i ökad utsträckning vidta särskilda åtgärder som står till myndighetens eller regeringens förfogande inom ramen för gällande lagstiftning.

AV skall också analysera om det under en viss period efter utvidgningen finns skäl att införa en förstärkt tillsyn eller att särskilt förstärka tillsynen vad avser branscher eller geografiska områden där en ökad rörlighet kan förväntas. AV skall redovisa för- och nackdelar med en sådan ordning, hur den skulle kunna utformas, vid vilken tidpunkt den tidigast kan göras verksamt, vilka kostnader den skulle medföra samt vilka konsekvenser i övrigt en sådan förstärkning inom ramen för gällande anslag för verket skulle medföra.”

Sammanfattning

AV:s tidigare erfarenheter i tillsynen visar att utländska företag och företagare ofta återfinns inom särskilt riskutsatta branscher, t ex inom bygg- och anläggningsarbete.

AV har avgränsat uppdraget till de kategorier av utländska företag och företagare som är verksamma inom de mest riskutsatta branscherna och som dessutom saknar känd adress eller fast bosättning i Sverige. Det är i dessa situationer som svårigheter eller hinder främst bedöms kunna uppstå i tillsynen.

AV har idag inget underlag för att kunna bedöma omfattningen av den ökade rörligheten över gränserna, som utvidgningen sägs ha inneburit. Den förväntade och sannolika ökade rörligheten av arbetskraft innebär emellertid att AV behöver ha en ökad beredskap för tillsyn av ovannämnda kategori av utländska företag och företagare. För att kunna hantera de ökade svårigheterna i själva tillsynen måste AV:s resurser stärkas. Annars riskerar denna kategori att sänka säkerhetsnivån och därmed försämra arbetsmiljön på många svenska arbetsplatser.

AV **föreslår** att det görs ett tillägg i utredningsdirektivet till översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen (Kommittédirektiv 2004:91) att utreda frågan om det i tredje kapitlet arbetsmiljölagen (AML) kan införas ett särskilt beställaransvar. I första hand avses ett generellt arbetsmiljöansvar för en beställare gentemot den som utför ett arbete. I andra hand avses ett utvidgat arbetsmiljöansvar för den som beställer och låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete, d.v.s. ett ansvar utöver det nuvarande projekterings- och samordningsansvaret.

Därutöver föreslår AV att arbetsmiljöansvaret för den som anmälts som förestandare enligt lagen (1992:160) om utländska filialer (UFL) förtydligas liksom att undantaget i förordningen (1992:308) om utländska filialer (UFF) för byggnadsarbete kortare tid än ett år slopas.

AV bedömer, mot bakgrund av de svårigheter som finns i att utöva tillsyn mot utländska företag och företagare, att det finns behov av en utökad myndighets-samverkan såväl inom som utom landets gränser.

AV kan komma att behöva anpassa tillsynen för att möta de särskilda svårigheter som uppstår på grund av att arbeten som utförs här i landet av utländska företag och företagare ofta är kortvariga och att företagen saknar förankring i Sverige.

AV kommer att vidta följande åtgärder.

- Rutiner och policys förtydligas inom AV för att underlätta tillsynen av utländska företag och företagare,
- Särskilda informationsinsatser genomförs internt för att minska svårigheterna i tillsynen.

- En kartläggning görs under 2005 av vilka effekter EU-utvidgningen får i tillsynen.
- Viss förstärkt tillsyn planeras och kommer att genomföras under 2006.

Redan dessa förberedande åtgärder innebär att resursanvändningen inom AV påverkas och att det därmed finns behov av resursförstärkning, alternativt omprioritering av inriktningen.

2. Risker i arbetsmiljön - erfarenheter

Utländska företag och företagare som bedriver verksamhet i Sverige återfinns framförallt inom bygg- och anläggningsverksamhet, städ-, transport-, hotell- och restaurangbranschen samt inom skogsbruks- och jordbruksområdet, särskilt vid säsongsbetonade arbeten såsom avverkning, m. m. Inom dessa branscher förekommer riskfyllda arbetsmiljöer som kan medföra både ohälsa och olycksfall, ofta med allvarliga följder för den enskilde individen. Den största risken inom byggbranschen är fall. Ofta saknas arbetsmiljöplan och skyddsorganisation.

Utländska företagare förekommer ofta vid mindre byggen, t ex uppförande av villor, sommarhus och fjällstugor. Många utländska egen- och ensamföretagare, framförallt från de forna öststaterna, har sedan flera år arbetat i Sverige med sådant bygg- och anläggningsarbete. Erfarenheter från tillsynen av sådana arbetsställen, t ex vid små och medelstora byggen inom expansiva turistområden som fjällvärlden och kusten, tyder på att säkerhets- och arbetsmiljömedvetandet är mindre utvecklat i de utländska företagen. Byggherren själv har heller inte alltid klart för sig vilken roll han/hon har under byggtiden och brister därför ofta i sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagen.

Även om erfarenheter finns i tillsynen enligt ovan, är det ovisst om riskerna på arbetsställen med utländska företag eller företagare är större, och arbetsmiljön därmed sämre, än på arbetsställen med inhemsk arbetskraft.

3. Svårigheter eller hinder i tillsynen

Vad EU-utvidgningen den 1 maj 2004 kommer att innebära i tillsynshänseende, kan AV ännu inte bedöma. Problem i tillsynen av utländska företag och företagare har förekommit även tidigare och någon märkbar ökning av problemen har, i vart fall inte ännu, observerats i tillsynen. Enligt uppgifter från Migrationsverket i september 2004 har det skett en 74-procentig ökning sedan den 1 maj 2004 av utländsk

arbetskraft som anmält att de vill jobba i Sverige. Svårigheterna i tillsynen kan komma att öka för det fall att fler utländska företag och företagare kommer för att arbeta i Sverige. Det är då viktigt att AV kan hantera denna situation. Risken är annars att arbetsmiljön totalt sett försämras.

Språksvårigheter

Vid tillsyn av arbetsplatser med utländsk arbetskraft utgör ofta språket problem i kommunikationen med den ansvarige på arbetsplatsen eller, när sådan saknas, med de personer som utför arbetet. Språket kan också innebära svårigheter med att överhuvudtaget få fram nödvändiga identitetsuppgifter om personerna på arbetsplatsen. Språket kan även innebära hinder för att nå ut med och att få viktig information gällande arbetsmiljön på arbetsstället.

Skyddsansvar

På mindre byggarbetsplatser kan det ibland vara svårt att få reda på vem som är arbetsgivare eller byggherre. Det är också ofta svårt för inspektören på plats att avgöra om de som arbetar på ett arbetsställe är att anse som egenföretagare eller anställda. Det är inte ovanligt att personerna som utför ett arbete förnekar att det är fråga om ett anställningsförhållande men också att det överhuvudtaget skulle vara fråga om ett arbete som det utgår ekonomisk kompensation för. En vanlig förklaring är att man hjälper sin släkting eller sin vän.

Delgivning mm

För att kunna avbryta ett riskabelt arbete, t ex genom att meddela ett omedelbart förbud på plats, behövs ofta ett tolkbiträde, vilket kan vara svårt att ordna snabbt. Skriftliga beslut kan vara svåra att delge via post då det kräver att det finns en känd adressat.

Skyddsorganisation

På mindre arbetsställen saknas ofta den vedertagna svenska skyddsorganisationen. Detta innebär att det normala forum, som arbetsgivarens samverkan med skyddsombudet utgör, inte fungerar och inspektören har därmed inte heller de sedvanliga kontakterna vid tillsynen. Ett regionalt skyddsombud får inte gå in på arbetsstället om där inte finns medlemmar i dennes fackliga organisation. Många gånger får AV därför inte heller kännedom om de brister som kan finnas i arbetsmiljön.

I de fall AV ändå får tips om bristande arbetsmiljöer från regionala skyddsombud och de fackliga organisationerna har dessa resulterat i oanmälda inspektioner.

Med anledning av nu redovisade svårigheter och hinder att utöva tillsyn, kommer AV att se över och utarbeta policys och rutiner, vilket beskrivs närmare i kapitel 5.

4. Behov av nya angreppssätt

Närmare samarbete mellan myndigheter inom EU

För att kunna bedriva en effektivare tillsyn av utländska företag och företagare som bedriver verksamhet i Sverige, krävs en ökad myndighetssamverkan, såväl inom som utom landet.

I takt med att rörligheten av arbetskraft över gränserna ökar, kommer också behovet av att ha upparbetade formella kanaler till närliggande länders motsvarande myndigheter att bli större. I första hand för att åstadkomma att de gemensamma skydds- och säkerhetsnivåerna förs ut till berörda företagare redan i respektive hemland. I andra hand för att kunna bistå med information i de fall ett myndighetsingripande är nödvändigt.

AV bedömer att formerna för samverkan inom EU och enligt andra internationella överenskommelser behöver utvecklas vidare. Detsamma gäller hur nya kontaktvägar skulle kunna utvecklas och inom vilka ramar detta kan ske.

Nya regler

Vår preliminära bedömning är att AV i stort sett har de verktyg som krävs inom gällande lagstiftning för tillsynen. Det finns emellertid behov av att göra vissa ändringar i såväl arbetsmiljölagstiftningen som i annan lagstiftning. Nedan föreslagna åtgärder skulle ha särskilt stor inverkan på möjligheten att bedriva en effektiv tillsyn av utländska företag och företagare.

Beställaransvar

Möjligheten att ställa krav på byggherren är begränsade eftersom denne inte har något arbetsmiljöansvar annat än för samordningen (3 kap. 7 § AML), projekteringen (3 kap. 14 § AML) och bl. a. för att arbetsmiljöplan finns (10 § AFS 1999:3). I dagsläget saknas därmed möjlighet att ställa krav mot byggherren på en säkerhetsförebyggande åtgärd, såvida inte denna kan anses utgöra en samordningsfråga. Även inom andra områden, t ex transportbranschen, är det önskvärt att ett beställaransvar införs, inte primärt på grund av den ökade rörligheten över gränserna, utan då det generellt behövs för att ansvaret för säkerheten i arbetsmiljön bör läggas på den som i praktiken torde ha bäst förutsättningar att påverka denna.

AV **föreslår** därför att det görs ett tillägg i utredningsdirektivet till översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen (Kommittédirektiv 2004:91) att utreda frågan om det i tredje kapitlet arbetsmiljölagen (AML) kan införas ett särskilt beställaransvar. I första hand avses ett generellt arbetsmiljöansvar för en beställare gentemot den som

utför ett arbete. I andra hand avses ett utvidgat arbetsmiljöansvar för den som beställer och låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete, d.v.s. ett ansvar utöver det nuvarande projekterings- och samordningsansvaret. En sådan förändring skulle avsevärt minska de svårigheter i tillsynen som redovisats i kapitel tre.

Lagen om utländska filialer m.m.

Den som anmälts som föreståndare enligt Lagen (1992:160) om utländska filialer (UFL), har enligt nämnda lag ett ansvar för den här i Sverige bedrivna verksamheten. Det är inte ovanligt att den som förmedlar ett uppdrag anmäls som föreståndare enligt UFL. Vad detta ansvar närmare innebär i arbetsmiljöhänseende är emellertid otydligt. AV **föreslår** därför att detta ansvar förtydligas.

AV **föreslår** vidare att undantaget i Förordningen (1992:308) om utländska filialer (UFF) för byggverksamhet som pågår högst ett år, från skyldigheten att anmäla filial eller föreståndare, tas bort. En sådan åtgärd skulle öka AV:s möjligheter att formellt delge beslut mot många utländska företag och företagare.

Användning av tvångsmedel på plats

Utvecklingen kan komma att kräva att AV, som en följd av utvidgningen, utökar möjligheterna att använda tvångsmedel direkt på plats. För närvarande har AV använt möjligheten att t ex föreskriva om sanktionsavgifter endast i samband med användning av obesiktigade tryckbärande anordningar. Ett starkare påtryckningsmedel för att t ex undanröja fallriskerna vid arbete på högre höjd skulle kunna vara att avgiftsbelägga avsaknaden av fallskydd. Det bör dock noteras att den verkliga effekten, d v s utkrävandet av avgiften, innefattar flera av de problem som redovisats ovan såsom språksvårigheter, delgivningsproblem, men även verkställighetsproblem m.m.

Det finns även andra möjligheter att genom ”prissättning” av arbetsmiljörisken förstärka effekterna av de myndighetskrav som ställs. Ett sådant förfarande föreslås under avsnitt 5 nedan, genom att AV möjliggör användningen av vite vid omedelbara förbud på plats.

Nya rutiner för tillsynen

AV har under senare år satsat stora resurser på att kontrollera att det på arbetsplatserna finns ett fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete. Den hittillsvarande utvecklingen tyder på att de utländska företagen och företagarna mestadels finns inom branscher med korta arbetscykler, med snabba förändringar av arbetsgruppernas sammansättning och dessutom snabba geografiska förflyttningar. Dessa kännetecken är alls inte exklusiva för de utländska företagen och företagarna men förstärks ofta av dessa personers mindre fasta förankring i det svenska samhället.

Detta, i kombination med att en stor del av de utländska företagen och företagarna är verksamma inom branscher och områden med generellt kända riskfyllda arbetsmiljöer, innebär att tillsynsstrategierna behöver förändras. Den tillsyn som behövs på de nu aktuella arbetsställena handlar om att ställa krav på vidtagande av säkerhetsförebyggande åtgärder istället för systematiskt arbetsmiljöarbete.

AV har under senare år inriktat tillsynen mot systematiskt arbetsmiljöarbete hos i första hand stora eller medelstora arbetsgivare, för att nå så många arbetstagare som möjligt med tillgängliga resurser. Utländska företag och företagare återfinns inte företrädesvis inom dessa kategorier av arbetsgivare. Utvecklingen kan därför komma att kräva att större resurser avsätts för ökad tillsyn av små företag och ensamföretagare.

5. Särskilda åtgärder inom ramen för gällande lagstiftning

AV konstaterar att tillsynen kan göras än mer effektiv genom att förstärka och förtydliga de möjligheter som enligt nuvarande lagstiftning finns och kan användas i tillsynen - t ex användningen av omedelbart förbud på plats, möjligheten att kombinera omedelbart förbud med vite, tolkhjälp, försegling, polishandräckning, begäran om att polisen tar i beslag verktyg m.m. som används för att bryta mot förbud.

AV håller på att förstärka nuvarande policys och rutiner för en enklare hantering av vissa rättsliga frågor och har tagit fram en checklista för de situationer som kan uppstå vid tillsyn av arbetsplatser med utländska företag och företagare. Checklistan innehåller förslag på lämpliga tillvägagångssätt när problem uppstår vid tillsyn av utländska företag och företagare.

Ett frågeformulär översatt till olika språk kommer också att utarbetas, för att lättare få fram personuppgifter samt uppgifter om huruvida personen är egen företagare eller anställd och, i så fall, namn på eventuell arbetsgivare.

Tolkhjälp

AV kommer snarast att utveckla de interna riktlinjerna för tolkhjälp bl.a. i samband med inspektion. Samtidigt ska också ses över vilka regler som gäller för översättning av handlingar i tillsynen.

Språksvårigheter vid tillsynen av utländska företag och företagare innebär att tolk kommer att behöva användas i ökad omfattning, vilket kommer att kräva ökade resurser.

Omedelbart förbud med vite på plats

AV:s interna tjänsteföreskrifter ”Regler för inspektion” (Tillsynsserien 4/2003) innefattar idag en möjlighet för inspektören att interimistiskt meddela ett omedelbart gällande förbud på plats. Detta får dock inte förenas med vite.

Efter pågående omarbetning kommer reglerna att ge möjlighet för inspektören att förena förbudet med vite, om detta bedöms ge bättre effekt än ett förbud med straffsanktion.

Kontroll av lagda förbud

Redan lagda förbud behöver kontrolleras ofta och regelbundet. En ändring av de interna tjänsteföreskrifterna kommer att innebära att tätare kontroll av lagda förbud kommer att ske.

Begäran om polishandräckning

Enligt 7 kap. 5 § första stycket AML har AV rätt till tillträde till arbetsställe och får där göra undersökningar och ta prov. Polismyndigheten åläggs att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsyn enligt AML. Denna möjlighet kan användas när det finns ett behov av att kunna utnyttja de särskilda befogenheter och tvångsmedel som polisen har. En begäran om polishandräckning skall alltid föregås av en noggrann prövning av om det finns andra sätt att lösa den uppkomna situationen. AV har tagit fram en rutin för att underlätta detta förfarande.

Försegling mm

Beslut om försegling kommer framöver att övervägas i större utsträckning än tidigare.

För att säkerställa förbud enligt 7 kap 7 eller 8 §§ AML kan AV också besluta om försegling eller annan avstängning av anläggning, utrymme eller anordning (7 kap 10 § AML). AV verkställer själv ett sådant beslut genom att plombera anläggningen, maskinen eller lokalen. En rutin för detta kommer att utarbetas som stöd i tillsynen.

Begäran om beslagtagande

AV kan begära att t. ex. material eller verktyg som används skall tas i beslag om misstanke om brott mot någon av de straffsanktionerade bestämmelserna föreligger. Ett omedelbart förbud som ej förenats med vite är direkt straffsanktionerat, liksom borttagande av en skyddsanordning. Möjligheten att begära beslagtagande kommer framöver att övervägas i större utsträckning än tidigare. En instruktion om hur denna fråga ska hanteras inom AV kommer att tas fram.

Samverkan med andra myndigheter

Sedan en tid pågår inom ett distrikt en samverkan mellan AV, Skatteverket och polisen, med anledning av ett stort byggprojekt med många entreprenörer i flera led. Vinsten med samarbetet är framförallt en bättre och effektivare kontakt mellan

myndigheterna. Speciellt värdefullt är det för AV:s del vid tillsyn av tillfälliga, kortvariga arbeten, t. ex. byggarbetsplatser, där besluten behöver fattas snabbt och där det kan vara svårt att veta vilken juridisk person kraven skall riktas mot.

I praktiken har det visat sig att t. ex. skatteverket via kollegor i andra länder fått fram uppgifter som haft betydelse för mot vem krav ska riktas. Vissa inspektioner har också genomförts där alla tre myndigheterna agerat utifrån respektive lagområde.

Samarbetet utgör en intressant modell för myndighetssamverkan. AV kommer därför att initiera en motsvarande samverkan i övriga län, under förutsättning att de andra myndigheterna ställer sig positiva till ett sådant samarbete. Även kommunens byggnadsnämnd skulle kunna delta i en sådan samverkan.

Informationsinsatser

Allmän information

AV förutser ett ökat behov av institutionell information på olika språk. En broschyr håller för närvarande på att utarbetas, som allmänt beskriver arbetsmiljölagstiftningens innehåll, arbetsgivarens skyldigheter samt AV:s tillsynsansvar. Broschyren kommer att översättas till de språk som talas av de största grupperna av utländsk arbetskraft som kommer till Sverige.

Riktad information

Ett informationsbrev med liknande innehåll som broschyren kommer att skickas till byggherrar som återfinns i nätverket "Sverige bygger", kommuner via byggnadsnämnderna, förmedlingsföretag inom byggbranschen samt företag och organisationer inom jord- och skogsbruk och hotell- och restaurangnäringen.

IT

AV:s externa hemsida ska utvecklas så att informationen blir tydlig och lättillgänglig för utländska företag och företagare med tillfällig verksamhet i Sverige. AV kommer att utreda om möjlighet finns att länka AV:s hemsida till andra myndigheters hemsidor, t. ex. skattemyndigheten och deras information om F-skattedel.

6. Skäl att införa förstärkt tillsyn

AV finner för närvarande inte skäl att i större omfattning än vad som anges nedan förstärka tillsynen under viss period, i vissa branscher eller i vissa geografiska områden. Det är i första hand riskerna i arbetsmiljön för utländska företag och företagare som ska styra behovet av en förstärkt tillsyn av dessa. Det faktum att svårigheter finns i att utöva tillsynen, bör däremot inte ensamt utgöra skäl för förstärkt tillsyn, i vart fall inte innan dessa problem fått sådan omfattning att tillsynen därmed blir alltför resurskrävande.

Enligt AV:s bedömning är det i dagsläget inte möjligt att ha en klar uppfattning om typen, graden och omfattningen av arbetsmiljörisker hos utländska företag eller företagare som är verksamma i Sverige. En närmare kartläggning av situationen krävs därför. En jämförelse med riskbilden vid motsvarande svenska arbetsplatser behöver också göras, för att kunna inrikta och dimensionera en eventuell framtida förstärkt tillsynsinsats någorlunda rätt.

AV kommer därför att under de närmaste åren noggrant följa utvecklingen på området för att eventuellt därefter, om skäl för det bedöms föreligga, ytterligare förstärka tillsynen. AV kommer även fortsättningsvis att prioritera tillsynsinsatser utifrån riskbilden för att nå optimal resursanvändning. Det är också ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att samtliga distrikt utövar tillsynen på ett enhetligt sätt.

Planerade tillsynsinsatser

AV kommer under 2005 att samla och systematisera information från tillsynen av arbetsplatser med utländska företag och företagare inom samtliga näringsgrenar. Information kommer att ges på samtliga distrikt om tillämpningen av rutiner och användningen av checklista m.m. i tillsynen.

Erfarenheter från tillsynen 2005 kan sedan ligga till grund för inspektioner med kampanjmetodik av ett urval av aktuella näringsgrenar och andra eventuella insatser under 2006.

AV bedömer att kartläggningar och tillsyn underlättas om information om pågående byggprojekt i större utsträckning kan inhämtas från kommunernas byggnadsnämnder. Detsamma gäller om kontroll av adresser för innehavare av F-skattesedel kan göras via skattemyndigheten. AV kommer att undersöka om möjlighet finns för att etablera sådana informationskanaler. Vidare behövs en kartläggning av vilka företag som förmedlar utländsk arbetskraft. Dessa förmedlare ska omfattas av den riktade informationen enligt kapitel 5 ovan.

Kostnader

Tillsynen av utländska företag och företagare kan, beroende på utvecklingen, komma att ta stora resurser i anspråk för AV. Redan de åtgärder som nu planerats innebär vissa kostnader. AV har för 2005 initialt avsatt medel för institutionell information och för tolkbiträde. Utvecklingen kan, med hänvisning till vad som anförts i denna rapport, komma att medföra ytterligare sådana kostnader samt föranleda att särskilda tillsynsåtgärder behöver vidtas under 2006. Detta innebär att det kan komma att krävas resursförstärkningar för AV.