

Justitiedepartementet
Migrationsenheten
Elin Jansson

Vår referens/dnr:
2021 - 189

Er referens/dnr:
Ju2021-03785

2022-02-08

Remissvar

Slutbetänkande Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88)

Föreningen Svenskt Näringsliv har givits möjlighet att lämna synpunkter på remissen Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering.

1. Sammanfattning

Svenskt Näringsliv delar i stort utredningens bedömning kring vilka lagändringar och vilka andra åtgärder som behöver vidtas för att motverka missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring. Ett flertal av utredningens förslag kommer att bidra till att motverka kriminella aktörer som missbrukar regelverket och bidra till att vidmakthålla legitimiteten för systemet. Svenskt Näringsliv har tagit fram en näringslivsagenda mot brottslighet inom arbetskraftsinvandringen med förslag på ett antal relevanta, träffsäkra och verkningsfulla åtgärder. Exempel på sådana åtgärder är att underlätta informationsöverföring mellan myndigheter, stärkt kontrollverksamhet och myndighetssamverkan samt fler kontroller inom personlig assistans. Vidare föreslår Svenskt Näringsliv att dagens försörjningskrav ska knytas till utvecklingen av prisbasbeloppet, vilket enligt vår uppfattning skulle vara en rimlig och relevant ordning.

Enligt kommittédirektivet är utgångspunkten för utredningen att dagens system för arbetskraftsinvandring ska värnas. Svenskt Näringsliv anser att det alternativa förslaget om krav på en anställning med viss anställningsgrad och inkomst som ska göra det möjligt att uppnå goda levnadsvillkor inte är förenligt med direktivet i den delen. Förslaget är ett fundamentalt avsteg från dagens system. Vidare sätter förslaget kollektivavtalens löner reglering ur spel och leder till att staten blandar sig i den svenska lönebildningsmodellen. Utredningen anser dessutom att förslaget inte skulle vara ändamålsenligt för att motverka kriminella aktörer på svensk arbetsmarknad. Svenskt Näringsliv avstyrker därmed det alternativa förslaget.

Kommittédirektivet anger vidare att utredningen ska ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan

förbättras. Det är enligt Svenskt Näringsliv uppfattning anmärkningsvärt att utredningen inte föreslår några åtgärder eller insatser som handlar om att öka attraktiviteten för internationell kompetens att söka sig till Sverige. Framförallt mot bakgrund av att kompetensförsörjning numera är en av de största utmaningarna för svenska företag.

Utredningen beskriver missbruket av system för arbetskraftsinvandring som betydande och mycket allvarligt. Svenskt Näringsliv kan konstatera att utredningens kartläggning inte ger stöd för att missbruket skulle vara "betydande". Utredningens kartläggning inkluderar missbruk och utnyttjande som drabbar även annan utländsk arbetskraft, vilket ger en överdriven och missvisande bild av problemen inom den reglerade arbetskraftsinvandringen. Mot bakgrund av bristen på relevant och specifik information avseende arbetskraftsinvandras situation hade det varit tillräckligt att konstatera att det förekommer kriminella aktörer som missbrukar systemet.

Svenskt Näringsliv delar utredningens bedömning om att ett höjt inkomstkrav och krav på viss anställningsgrad inte är ändamålsenliga åtgärder för att motverka de kriminella aktörer som missbrukar systemet.

Svenskt Näringsliv avstyrker det alternativa förslaget om skadestånd till arbetstagare som utnyttjas.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen avseende införandet av ett nytt brott mot exploatering av utländsk arbetskraft samt att handel med arbetserbjudanden och arbetstillstånd kriminaliseras.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget om att införa en fakultativ bestämmelse kring när ett arbetstillstånd får vägras.

Svenskt Näringsliv delar utredningens uppfattning om att det kan finnas behov av att införa vissa krav för arbetsgivare som tillhandahåller bostad till arbetskraftsinvandrare. Detta förutsätter dock att Migrationsverkets information för arbetsgivare kring kraven i bestämmelsen är tydlig, enkel och lättillgänglig.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget om att Migrationsverket ska åläggas en uppgiftsskyldighet till IVO och Försäkringskassan vid avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos assistansanordnare.

2. Allmänna synpunkter

Svenskt Näringsliv anser att starkare incitament för inhemska arbetssökande att ta jobb kan leda till att företagens behov av arbetskraftsinvandring minskar i vissa branscher. Men att begränsa rekryteringsbasen för svenska företag genom att försämra möjligheterna att anställa tredjelandsmedborgare skulle försvaga näringslivet och den svenska ekonomin. För att komma till rätta med det växande utanförskapet måste de svenska bidragssystemen förändras så att även människor som redan bor i Sverige tar de arbeten som finns.

Att stärka näringslivets kompetensförsörjning var ett viktigt skäl till att reglerna för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU förändrades 2008. Målet var att motverka brist på arbetskraft genom att göra det enklare för arbetsgivare att anställa personer från länder utanför Europa. Dagens regelverk utgår ifrån att det är arbetsgivaren som är bäst lämpad

och har den naturliga rätten att avgöra och definiera sitt kompetensbehov och hur det ska tillgodoses.

De allra flesta arbetsgivare som rekryterar arbetskraftsinvandrare följer reglerna. Dessvärre förekommer fusk och missbruk som innebär att ett fåtal kriminella aktörer kringgår flera olika regelverk på svensk arbetsmarknad, i ekonomiskt eller felaktigt syfte. Detta drabbar även utländsk arbetskraft och då främst de som inte är en del av den reglerade arbetskraftsinvandringen, exempelvis personer som vistas illegalt i Sverige eller är EU-medborgare.

Det är angeläget att samhället motverkar organiserad brottslighet och att detta sker på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. I sammanhanget bör dock noteras att beträffande majoriteten av den utländska arbetskraften på svensk arbetsmarknad saknar staten möjlighet att ställa krav på anställningsvillkor. Men inom den reglerade arbetskraftsinvandringen kan staten i enlighet med utlänningslagen ställa krav på anställningsvillkor. Detta innebär bland annat att ett uppehållstillstånd för arbete endast får beviljas om lön och övriga anställningsvillkor är i enlighet med kollektivavtal eller vad som är brukligt i yrket eller branschen. Det är också inom den reglerade arbetskraftsinvandringen som staten har störst möjlighet att vidta åtgärder mot de arbetsgivare som försöker kringgå regelverket. Denna ordning innebär att arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU är den arbetskraft på svensk arbetsmarknad som är mest reglerad och kontrollerad jämfört med såväl svensk arbetskraft som övriga grupper av utländsk arbetskraft.

Ett väl fungerande och rättssäkert kontroll- och sanktionssystem är viktigt för att skapa konkurrensneutralitet och en trygghet för både arbetsgivare och arbetskraftsinvandrare. Effektiva och ändamålsenliga kontroller och sanktioner bidrar till regelefterlevnad och förhindrar att arbetsgivare skapar sig konkurrensfördelar genom att inte ta sitt ansvar.

3. Särskilda synpunkter på förslagen

Svenskt Näringsliv beklagar att utredningen inte har tagit sig an kommittédirektivets uppdrag om hur marknadsföringen av Sverige, som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan förbättras, på ett mer genomgripande sätt. Mot bakgrund av den brist på arbetskraft som råder på svensk arbetsmarknad borde en sådan angelägen fråga prioriteras och få större uppmärksamhet.

Istället har utredningen valt att huvudsakligen fokusera på frågor om att motverka utnyttjande av utländsk arbetskraft. Fusk och missbruk är högst angelägna frågor men det hade varit önskvärt med perspektiv som tydliggör och förslag som svarar mot behovet av arbetskraftsinvandring.

3.1 Myndighetssamverkan

Svenskt Näringsliv anser att de företag som medvetet bryter mot regler ska drabbas av sanktioner. Annars riskerar detta att leda till en snedvriden konkurrens, vilket drabbar föreningens medlemsföretag, näringslivet i stort och samhällsekonomin.

Svenskt Näringsliv delar utredningens bedömning om att pågående arbete med myndighetssamverkan behöver inväntas och analyseras innan ytterligare åtgärder i denna del vidtas. Enligt vår uppfattning är en ökad myndighetssamverkan, förbättrat informationsutbyte och gemensamma myndighetskontroller ett framgångsrikt sätt att komma

till rätta med fusk och missbruk på arbetsmarknaden. Detta beror främst på att kriminaliteten är komplex och spänner över flera områden.

Svenskt Näringsliv delar utredningens erfarenheter om att det saknas relevant statistik eller annan samlad relevant information från samverkande myndigheter kring specifikt arbetskraftsinvandring. Svenskt Näringsliv har länge efterfrågat kvalitativa och kvantitativa data avseende arbetskraftsinvandrare. En förutsättning är dock att informationsutbytet mellan myndigheter underlättas genom sekretessbrytande regler. Enligt berörda myndigheter är dagens sekretessbestämmelser ett stort hinder för bättre samverkan.

3.2 Kartläggningen

Utredningens uppdrag har varit att kartlägga missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring. Som grund för kartläggningen utgår utredningen från ett flertal myndighetsrapporter, vittnesmål, statistik, intervjuer och redogörelser.

Utredningen tydliggör att den information som ligger till grund för kartläggningen inkluderar all utländsk arbetskraft, oavsett tillståndsgrund, på svensk arbetsmarknad. Det saknas därmed siffror, uppskattningar eller beräkningar som uteslutande gäller arbetskraftsinvandrare, vilket krävs för att kunna bedöma hur omfattande missbruket är för denna grupp.

Trots denna avgörande brist drar utredningen slutsatsen att problemet med missbruk av systemet och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare är betydande och mycket allvarligt. Som stöd för detta menar utredningen att sannolikt även arbetskraftsinvandrare kan ha utnyttjats eller riskerar att utnyttjas, bland annat genom att arbeta till orimliga anställningsvillkor eller betala tillbaka delar av sin lön.

Svenskt Näringsliv anser att utredningens slutsats om att missbruket är betydande vilar på osäker grund. Detta innebär inte att vi ifrågasätter att missbruk och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare förekommer på svensk arbetsmarknad. Men för att staten ska kunna vidta ändamålsenliga åtgärder för att motverka missbruk och utnyttjande är det av största vikt att en kartläggning baseras på fakta som avgränsas till arbetskraftsinvandrare.

För att kunna ta fram en relevant kartläggning som endast avser arbetskraftsinvandrare krävs ett uppehållsrättsligt perspektiv. Det måste gå att urskilja vilken tillståndsgrund som ger en utlänning rätt att befinna sig i Sverige. Tillståndsgrunden är också avgörande för under vilka förutsättningar en utlänning får arbeta i Sverige. Likaså har tillståndsgrunden en avgörande betydelse för vilka åtgärder mot missbruk som är relevanta och effektiva. Den uppehållsrättsliga grunden skiljer sig åt mellan exempelvis EU-medborgare, utländska studenter, asylsökande, tredjelandsmedborgare med beviljat arbetstillstånd osv. Utländsk arbetskraft kan vara i Sverige och arbeta på olika tillståndsgrunder eller utan tillstånd, det vill säga illegalt.

Eftersom kartläggningen saknar relevant och specifik information avseende arbetskraftsinvandrares situation hade det räckt med att konstatera att det förekommer kriminella aktörer som missbrukar systemet.

3.2.1 Inkomster och anställningsgrad

Mot bakgrund av bland annat statistik från SCB och Migrationsverket finner utredningen att det inte är inkomstnivåerna i sig som leder till ett sådant missbruk att det finns skäl att av den

anledningen ändra befintligt krav på inkomstnivå. Statistik visar att nästan nio av tio utländska arbetstagare (arbetskraftsinvandrare inkluderat säsongarbetare, au-pairer m.fl.) hade en löneinkomst under åren 2019 - 2020 som översteg 20 000 kronor per månad. Vidare finner utredningen att deltidsanställningar inte utnyttjas på ett otillbörligt sätt i någon större utsträckning. Utredningens slutsats är därmed att det missbruk som finns främst består i att arbetskraftsinvandrare tvingas betala tillbaka delar av lönen till arbetsgivare snarare än att den uppgivna inkomsten inte stämmer.

Svenskt Näringsliv välkomnar denna bedömning. Vi anser att varken ett höjt inkomstkrav eller ett krav på en viss anställningsgrad kommer att motverka kriminella aktörer från att missbruka systemet.

4. Alternativt förslag om inkomstkrav och anställningsgrad

Utredningen konstaterar att det inte finns något behov att införa krav på viss inkomst eller anställningsgrad för ansökan om arbetstillstånd. Trots detta redogör utredningen för ett alternativt förslag som innebär att ett arbetstillstånd får beviljas om en anställning motsvarar minst 75 procent av en heltidstjänst och gör det möjligt för att uppnå goda levnadsvillkor. Svenskt Näringsliv avstyrker det alternativa förslaget.

Det är viktigt att arbetskraftsinvandrare kan försörja sig på sin inkomst. Men regelverket måste även tillåta arbetskraftsinvandring till alla yrken och ge flexibilitet för olika anställningsgrader. Att arbetsgivaren kan bestämma anställningsgrad utifrån verksamhetens behov samt att tillämpa överenskomna kollektivavtalade löner är i enlighet med vad som gäller på svensk arbetsmarknad. Det är av största vikt att arbetsgivarens arbetsledningsrätt och svenska kollektivavtal respekteras.

Befintligt krav på försörjningsförmåga föreslås av utredningen att ändras till ett nytt krav som innebär att en arbetskraftsinvandrare ska ha en anställning med en inkomst som gör det möjligt att uppnå goda levnadsvillkor. Att införa ett nytt begrepp menar utredningen skulle ge Migrationsverket möjlighet att använda en annan beräkningsmodell än i dag. Detta genom att låta medelinkomsten för löntagare i Sverige eller konsumentprisindex styra beräkningen. Regeringen ges vidare möjlighet att genom ett bemyndigande utfärda närmare föreskrifter om, vilka förutsättningar som krävs för att uppnå goda levnadsvillkor.

Svenskt Näringsliv anser att frågor om lön, försäkringar och övriga anställningsvillkor ska regleras genom kollektivavtal. Begreppet goda levnadsvillkor är enligt vår uppfattning inte lämpligt att använda som norm för anställningsvillkor på svensk arbetsmarknad. Förslaget är systemfrämmande, saknar respekt för kollektivavtalens lönereglering samt förankring i en ekonomisk försörjningsgrund. Att medelinkomsten för svenska löntagare ska utgöra nivån för goda levnadsvillkor skulle innebära att alla de arbetstagare i Sverige som har en inkomst under den reglerade nivån inte kan anses uppnå goda levnadsvillkor.

Förslaget skulle få mycket långtgående effekter. Exempelvis kommer det innebära att EU-medborgare och svensk arbetskraft på samma arbetsplats och med samma arbetsuppgifter som en arbetskraftsinvandrare skulle, helt osakligt och genom en statlig reglering, kunna ha lägre anställningsgrader och lägre lön än arbetskraftsinvandrare. Detta oaktat individernas kompetens, arbetsinsats och produktivitet. Detsamma gäller för arbetstagare som beviljats tillstånd för arbete i enlighet med andra tillståndsgrunder i utlänningslagen där det saknas krav på anställningsgrad och lönenivåer. Förslaget leder därmed inte till likabehandling av arbetstagare.

Utöver att förslaget är systemfrämmande och sätter kollektivavtalens lönereglering ur spel innebär det dessutom att staten på ett oacceptabelt sätt blandar sig i den svenska lönebildningen. Dessutom är förslaget ett fundamentalt avsteg från det nuvarande systemet för arbetskraftsinvandring och riskerar att leda till sämre kompetensförsörjning och konkurrenskraft i näringslivet.

Svenskt Näringsliv har i detta avseende föreslagit utredningen att istället justera nu gällande försörjningskrav i relation till utvecklingen av konsumentprisindex. En sådan justering skulle leda till en höjning av nivån på försörjningskravet med ca 20 %. En fördel med denna ordning skulle också vara att försörjningskravet över tid följer prisutvecklingen. Detta förslag har ingen direkt effekt mot kriminalitet. Det syftar istället till att förhindra att kostnadsutvecklingen minskar arbetskraftsinvandrares försörjningsförmåga.

4.1 Alternativt förslag om skadestånd

Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen lämna författningsförslag på skadestånd till arbetstagare som utnyttjas. Utredningens bedömning är dock att det mot bakgrund av samtliga lagändringar och andra åtgärder som föreslås inte finns behov av att införa en särskild ersättning för arbetskraftsinvandrare som inte får utlovade villkor.

Trots detta redogör utredningen för ett alternativt förslag som innebär att skadestånd bör kunna riktas mot den arbetsgivare som brustit när det gäller villkoren för anställningen. Enligt förslaget ska en arbetskraftsinvandrares rätt till skadestånd regleras i en särskild lag och ge rätt till ersättning motsvarande tre månadslöner, om arbetsgivaren insett eller borde ha insett att anställningen inte uppfyllde villkoren för anställning och uppehållstillståndet därför återkallas eller inte förlängs.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Vi befarar att företag som har tecknat sifferlösa kollektivavtal alternativt erbjuder anställningsvillkor i enlighet med branschpraxis kommer att löpa större risk att drabbas. Detta trots att de erbjudit arbetskraftsinvandrare lika anställningsvillkor som övriga arbetstagare på arbetsplatsen.

5. Konsekvensanalys

Svenskt Näringsliv konstaterar inledningsvis att konsekvensanalysen baseras på utredningens kartläggning som omfattar all utländsk arbetskraft på svensk arbetsmarknad. Konsekvensanalysen är därmed i vissa delar inte relevant eftersom utredningens slutsatser av kartläggningen vilar på osäker grund.

Svenskt Näringsliv anser att utredningen inte har bedömt konsekvenserna för företagen gällande bägge de alternativa förslagen på ett tillräckligt genomgripande sätt. Svenskt Näringsliv efterfrågar en konsekvensbedömning av vad det skulle innebära för företagens kompetensförsörjning, konkurrenskraft och arbetsgivarens arbetsledningsrätt att införa krav på en anställning med viss anställningsgrad och inkomst som ska göra det möjligt att uppnå goda levnadsvillkor. Det saknas även en redogörelse för hur förslaget skulle påverka de svenska kollektivavtalens lönereglering och det faktum att staten blandar sig i den svenska lönebildningsmodellen. Utredningen har avgränsat förslagets konsekvenser till att handla om osäkerheten kring rådande inkomstnivå fram till dess att Migrationsöverdomstolen prövat frågan och att detta endast är av övergående karaktär. Detta är enligt vår uppfattning anmärkningsvärt. Flera års väntan på ett beslut från Migrationsöverdomstolen kring rådande

inkomstnivå skulle leda till en betydande osäkerhet och ett stort risktagande för både företag och arbetskraftsinvandrare. Detta riskerar att leda till nya kompetensutvisningar och att färre företag våga rekrytera arbetskraftsinvandrare.

Vidare har utredningen endast lyft fram konsekvenser avseende krav på viss anställningsgrad som mest påtaglig för små företag. Det saknas en redogörelse för konsekvenserna för alla storlekar av företag. En statlig reglering av anställningsgrad påverkar företag oberoende av dess storlek.

När det gäller förslaget om skadestånd till arbetskraftsinvandrare anges i analysen att osäkerheten kring vilka villkor som egentligen gäller för en viss bransch är för stor och att företag därför inte vill anställa tredjelandsmedborgare. Företag vill undvika att hamna i en eventuell skadeståndsprocess. Enligt Svenskt Näringslivs bedömning är risken för att hamna i en skadeståndsprocess störst för företag som erbjuder lön och försäkringar och övriga anställningsvillkor i enlighet med branschpraxis eller för företag med sifferlösa kollektivavtal. Denna aspekt har utredningen inte berört överhuvudtaget.

Karin Johansson
Vice vd, chef Näringspolitik och
opinionsbildning

Amelie Berg
Policyexpert
Kompetensförsörjning