



SVENSKT NÄRINGSLIV

Justitiedepartementet
Enheten för migrations- och asylpolitik
Departementssekreterare Oscar Berger

103 33 Stockholm

Vår referens/dnr:
Karin Ekenger 266/2016

Er referens/dnr:
Ju2016/09057/EMA

2017-02-20

Remissvar

Betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91)

Svenskt Näringsliv har beretts möjlighet lämna synpunkter på betänkandet "Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden".

Allmänna synpunkter

Utredningen har haft till uppdrag lägga fram förslag som stärker ställningen för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden. Tyvärr saknar den enligt vår mening verkningfulla förslag som skulle bidra till detta. Det finns istället snarare risk för att situationen kan komma att försämrans om flera av utredningens förslag genomförs.

En enig riksdag tog i november 2016 ställning för att ge utredningen i tilläggsuppdrag att undersöka om det nuvarande regelverket har fungerat som det var tänkt. Vidare föreslog riksdagen att utredningen skulle undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare nekas arbetstillstånd eller förlängning av arbets- och uppehållstillstånd på grund av mindre misstag av seriösa arbetsgivare. Riksdagens mening var också att utredningen borde se över om nuvarande regler har fått alltför långtgående konsekvenser.

Några tilläggsdirektiv gavs inte från regeringen. Utredningsarbetet avslutades istället enligt den ursprungliga planen. Svenskt Näringsliv beklagar att den särskilda utredaren inte fick möjlighet att fortsätta arbetet enligt de nya perspektiv som efterfrågades av ett enigt Socialförsäkringsutskott och en enig riksdag i ett tillkännagivande.

Förslagen utgår nu från nuvarande regler samtidigt som en enig riksdag befarar att de på ett oönskat sätt gör att mindre misstag beträffande anställda hos seriösa arbetsgivare får alltför långtgående konsekvenser. Detta leder enligt Svenskt Näringslivs uppfattning till att förslagen i de delar de avser sanktioner inte kan genomföras förrän en kompletterande utredning enligt riksdagens intentioner genomförs.

I förordet står att "Experterna har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form." Denna formulering är anmärkningsvärd då den inte är avstämd eller förankrad med expertgruppen och inte heller

stämmer för Svenskt Näringslivs del. Svenskt Näringslivs expert nekades av utredningen att skriva särskilt yttrande eller avvikande mening.

Utredningens kartläggning av avslagsbesluten redovisas också på ett sätt som är ägnat att överdriva problemet då antalet avslagsbeslut inte ställs i relation till antalet beslut.

Nedan återfinns mera detaljerade synpunkter på utredningsförslagen samt också förslag till åtgärder som enligt Svenskt Näringslivs mening skulle bidra till att stärka arbetskraftsinvandrarernas ställning och göra det lättare att göra rätt för såväl arbetsgivare som medarbetare.

5.1 En bestämmelse om skenanställning (föreslagna 6 kap 3a §).

Som framgår av utredningen är det redan med dagens regler möjligt att avslå en ansökan om arbetstillstånd avseende skenanställning, och att så har skett i ett antal ärenden (116 stycken under första halvåret 2015).

Det huvudsakliga skälet för förslaget att införa en särskild bestämmelse avseende skenanställning anges vara bristen på riktlinjer för Migrationsverket. En sådan brist kan dock åtgärdas på andra sätt (i regleringsbrev eller i förordning) och kräver i sig inte någon ny bestämmelse i Utlänningslagen.

Det anges i utredningen ett antal faktorer som Migrationsverket bör beakta vid en sådan bedömning (dvs. någon form av riktlinjer anges), men det framgår inte av utredningen huruvida detta redan sker eller inte sker. Vilka av de angivna, önskvärda kontrollåtgärderna vidtas inte? Eller anser utredningen att antalet avvisningar på denna grund (116 stycken under första halvåret 2015) är för litet? Vad borde i så fall antalet ha varit?

Vi delar utredarens uppfattning att oseriösa arbetsgivare som uppsåtligen erbjuder skenanställningar ska kunna sanktioneras men ställer oss tveksamma till om det behövs en regel som den föreslagna för att göra detta möjligt. Utredningen nämner för övrigt att det finns andra straffbestämmelser som kan bli aktuella vid uppenbara skenanställningar såsom exempelvis bedrägeri.

5.2 Straffansvar för arbetsgivare (föreslagna 20 kap 5a §).

Vi anser att regelverket för arbetskraftsinvandring är väl värt att vårda och delar uppfattningen att oseriösa arbetsgivare ska sättas åt. Dock finns sådan osäkerhet och otydlighet i utredningens förslag beträffande straffansvar att vi avvisar det.

a) Första stycket

Allmänt gäller att straffbestämmelser bör reserveras för allvarliga fall där andra repressiva åtgärder bedöms otillräckliga. Att sätta någon i fängelse är – naturligen – en mycket ingripande åtgärd och hör dessutom inte hemma på arbetsmarknaden; särskilt inte om den brottsliga gärningen gäller nivån på anställningsförmåner. Till detta kommer de problem som finns med straffansvaret för juridiska personer - vem bär ansvaret för gärningen om vd delegerat arbetsledning och personalansvar vidare till underställda chefer?

Innebörden av förslaget (första stycket) är i själva verket att den arbetsgivare som misstar sig i fråga om vilka villkor som enligt 6 kap 2 § "följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen" eller Migrationsverkets tolkning av denna regel riskerar fängelse i upp till ett år eller böter.

Bestämmelsen i 6 kap 2 § är enligt vår mening alltför oprecis och otydlig för att ligga till grund för straff. Ett system med kollektivavtal är inte tillräckligt transparent och förutsägbart för att ligga till grund för ett straffansvar. Dels kan finnas en oklarhet i hur kollektivavtal ska tolkas mellan parterna och dels finns ytterligare en osäkerhet i hur kollektivavtalen tolkas av Migrationsverket. Det är också tydligt att begreppet "praxis i branschen eller yrket" inte på ett rättssäkert sätt kan ligga till grund för straffpåföljd.

Det förhållandet att den föreslagna bestämmelsen uppställer kravet att arbetsgivaren "uppsåtligen" inte ska ha uppfyllt villkoren i kollektivavtal eller praxis i yrket eller branschen räcker inte för att rättfärdiga bestämmelsen. Kravet på uppsåt kan i och för sig medföra att åklagaren sällan kommer att lyckas att uppfylla detta beviskrav. Men det hjälper inte när det finns en risk att man som arbetsgivare kan hamna i fängelse för enkla misstag, som om de rört en annan anställd kanske enbart lett till att man rättat till dem (eventuellt efter en lokal förhandling), om de bedömts som uppsåtliga. En sådan bestämmelse kan leda till att framför allt mindre företag utan egna personalavdelningar kommer att avstå från möjligheten att rekrytera utomeuropeiska medarbetare.

I det fall man ändå skulle välja att gå vidare med förslaget om straffansvar för arbetsgivare är vår uppfattning att påföljden fängelse i upp till ett år ska reserveras för grova förseelser och att normalpåföljden ska vara böter.

b) Andra stycket

Den brottsliga handlingen anges vara att arbetsgivaren "uteslutande i syfte" att kringgå reglerna om arbetstillstånd erbjuder en anställning (och att arbetstillstånd har vägrats).

Enligt den föreslagna bestämmelsen om skenanställning (6 kap 3a §) räcker det för avslag att Migrationsverket bedömer att en skenanställning föreligger, det vill säga att ett anställningserbjudande har upprättats enbart för att en utlänning ska få ett arbetstillstånd. Detta betyder att det, för att en straffrättslig process ska inledas, räcker att Migrationsverket bedömer att anställningserbjudandet avsett en skenanställning och på den grunden avslagit begäran om arbetstillstånd.

Även om Migrationsverket har bevisbördan för att påvisa att det rör sig om en skenanställning är det synnerligen vagt beskrivet vad som ska ingå i bedömningen för att myndigheten ska inleda en straffrättslig process mot en arbetsgivare. Å andra sidan uppställs i bestämmelsen kriteriet "uteslutande i syfte att", men vad detta kriterium närmare betyder framgår inte.

Gemensamt för den föreslagna bestämmelsen i 20 kap 5a § är att fängelse ska vara den normala påföljden och att böter endast ska utdömas om det finns mildrande omständigheter. Även om arbetsgivare som fuskar på olika sätt när det gäller arbetstillstånd ska vidkännas påföljder är det att tillmäta brottet alltför högt straffvärde att ange fängelse som normalpåföljd.

Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget vore en rimligare avvägning att ange böter som normalpåföljd och fängelse för de allvarigare fallen, exempelvis vid upprepade felaktigheter. Vi vill än en gång understryka att straffpåföljder är en avvikande företeelse på arbetsmarknaden.

5.3 Möjlighet till självrättelse (7 kap 7e § punkt 2)

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget till ändring av 7 kap 7e § punkt 2 det vill säga att arbetstillstånd inte ska återkallas då arbetsgivaren på eget initiativ har gjort en rättelse.

Även i fall när arbetsgivare - på grund av missförstånd eller bristande kunskap inom ett område - inte själva uppmärksammat att villkoren enligt 6 kap 2 § inte uppfyllts utan detta istället påtalats av Migrationsverket i samband med efterkontroll eller förlängningsansökan ska det enligt vår mening vara möjligt att göra rättelse av mindre misstag utan att arbetstillståndet återkallas.

Följderna blir annars helt oproportionerliga för såväl arbetstagare som arbetsgivare. Detta har tydliggjorts av den praxis beträffande tolkningen av 6 kap 2 § som Migrationsöverdomstolens dom 2015:11 förde med sig. Den tillämpning som idag är regel försvagar i själva verket snarare de utländska arbetstagarnas ställning på arbetsmarknaden jämfört med de inhemska. Mindre och vanligt förekommande misstag, som om det gällde en annan anställd bara skulle korrigeras eller på sin höjd leda till en lokal förhandling, leder enligt Migrationsverkets nya praxis till att arbetskraftsinvandrare, som har investerat tid och pengar för att arbeta i Sverige, blir utvisade och tvingas lämna landet. Samtidigt förlorar arbetsgivaren viktig kompetens.

Mot bakgrund av den praxisbildande domen behövs därför en lagändring också i 7 kap 7 e § första stycket där ordet "ska" byts ut mot "kan" så att Migrationsverket får tillbaka möjligheten att göra en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Vidare föreslår vi att det i 7 kap 7 e § punkt 1 förs in en skrivning att ett tillfälligt uppehållstillstånd endast ska kunna återkallas om skälen till varför förutsättningarna enligt 6 kap 2 § inte längre är uppfyllda alternativt att utlänningsen inte påbörjat arbetet inom tre månader, utslutande har varit i syfte har varit att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Genom att lägga till detta krav riskerar inte arbetskraftsinvandrare utvisning på grund av enskilda avvikelser eller i fall där branschpraxis är oklart eller svårt att definiera.

Att arbetsgivare gör oavsiktliga misstag är inte så förvånade då de sammantagna regelverken för utländsk arbetskraft är så komplicerade att ingen myndighet ansett sig ha möjlighet att tillhandahålla heltäckande och uppdaterad information om vad som gäller för utländsk arbetskraft i Sverige. Trots detta ställs sådana krav på alla arbetsgivare – stora som små - som rekryterar utomeuropeiska medarbetare.

Socialförsäkringsutskottet berörde för övrigt frågan i det initiativ som riksdagen ställde sig bakom i november 2016.

Se vidare avsnittet Övrigt nedan. Vi föreslår där bland annat att regeringen tar beslut om att inrätta en "One stop shop" för information och rådgivning till både arbetsgivare och till utländska medarbetare.

5.4 Direktåtkomst

Enligt utredningen ska Migrationsverket få direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter från andra uppräknade myndigheter om uppgifterna behövs för viss handläggning.

Effektiviteten av sådan direktåtkomst måste ställas i förhållande till de risker som en spridning medför av känslig information som i vissa avseenden har total sekretess. Genom direktåtkomsten kommer sekretessen som gäller Skatteverkets beskattningsdatabas enligt

utredningen att minska vilket är bekymmersamt och bör analyseras mer ingående. Detta läks inte genom att sekretessen i fråga om uppgifter från andra myndigheter förstärks eller förblir oförändrad.

Genom direktåtkomst kan myndighetens utredningsarbete effektiveras och som följd beslutstiderna kortas ned. Detta är till gagn både för arbetskraftsinvandrare och för näringslivet.

Det är dock viktigt att databaserna är konstruerade på så sätt att enbart de särskilt angivna uppgifterna är tillgängliga genom direktåtkomsten, att sekretessen bibehålls oförändrad och att direktåtkomsten enbart kan nyttjas om uppgifterna är nödvändiga för Migrationsverkets ärendehandläggning i särskilt uppräknade fall. Proportionalitetsprincipen måste beaktas och bör framhållas.

5.6 Kortad tid för att tillträda jobb och för omställning

Motivet för förslagen att korta tiden för att tillträda jobb respektive för omställning är att Migrationsverket beslutat att inte påbörja efterkontroller förrän fyra månader efter tillståndets första giltighetsdag eftersom det inte är säkert att arbetstagaren hunnit tillträda anställningen då hen har fyra månader på sig att göra detta.

Vår invändning är att det egentligen inte finns några stora nackdelar för Migrationsverket att initiera efterkontroll tidigare än efter fyra månader. I de fall det visar sig att anställningen ännu inte påbörjats kan man avvakta med att genomföra efterkontrollen till efter fyra månader.

Syftet med utredningen är att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden. Det stärker knappast arbetskraftsinvandrarens ställning utan måste istället ses som en nackdel att man nu tvunget måste tillträda arbetet inom tre månader från tillståndets första giltighetsdag istället för som tidigare inom fyra månader. I all synnerhet som man kan få vänta på besked om man får arbetstillstånd i många månader eller t o m år. Det ger en kortare tid att förbereda för flytt och för att ordna för boende i Sverige.

Inte heller förslaget att tiden för omställning i vissa fall det vill säga att man ska få tre månader på sig att söka nytt arbete istället för som nu fyra månader stärker arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden.

5.7 System för effektivare prövning

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget att Migrationsverket får i uppdrag att i samråd med arbetsmarknadens parter ta fram ett system för effektivare prövning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Det är dock viktigt att det system för certifiering som nu finns inte försämras. Certifieringen är, med några undantag, väl fungerande och har lett till kortare handläggningstider för utomeuropeiska medborgare att få arbetstillstånd för anställning hos certifierade arbetsgivare. Det vore beklagligt om en ambition att effektivisera leder till att väl fungerande arbetsformer tas bort. Det är därför viktigt att de positiva erfarenheter som finns tillvaratas.

5.8 Ikraftträdande

Enligt Svenskt Näringslivs mening behöver den kompletterande utredning som ett enligt Socialförsäkringsutskott tog initiativ till genomföras innan fortsatt beredning av förslagen. Detta kan komma att påverka såväl förslagen som tidpunkten för ikraftträdande.

5.9 Konsekvenser

Konsekvensanalysen förefaller vara hastigt hopkommen. Den präglas dessvärre av lösa påståenden och en påtagligt negativ syn på de svenska företag som väljer att rekrytera utomeuropeisk arbetskraft. Det finns säkert arbetsgivare som inte är seriösa, vare sig de anställer svensk eller utländsk arbetskraft, men att i en statlig utredning ge uttryck för att syftet med utländsk arbetskraft är att komma undan med sämre anställningsvillkor är mycket anmärkningsvärt.

Arbetskraftsinvandring är ett viktigt inslag i kompetensförsörjningen för Sveriges företag även om det vid varje given tidpunkt handlar om ett förhållandevis litet antal människor. För närvarande rör det sig om betydligt färre än 20 000 personer eller mindre än 4 promille av den svenska arbetskraften.

Studier visar att rekrytering av arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU/EES påverkar företags förmåga att skapa samhällsekonomiska värden och arbetstillfällen i positiv riktning¹. Positiv utveckling återfinns för företag inom ett brett spektra av branscher och inte enbart inom exempelvis högteknologiska sektorer. Sammantaget uppgår arbetskraftsinvandrararnas årliga bidrag till svensk produktion till ungefär 10 miljarder och de ger upphov till ca 4 miljarder i skatteintäkter.²

Då arbetskraftsinvandrare tillför betydande samhällsekonomiska värden till den svenska ekonomin innebär även relativt små förändringar i rekryteringsmönster för arbetskraftsinvandrare stora konsekvenser för produktionsnivåer och skatteintäkter. Om arbetskraftsinvandringen minskar med tio procent sjunker bidraget till den svenska produktionsnivån med motsvarande en miljard medan bidraget till skatteintäkter minskar med nästan en halv miljard.

Konsekvensanalysen tar inte upp det förhållandet att det är ett stort antal mindre företag som rekryterar även om stora företag står för det stora antalet rekryteringar. Det handlar också enligt tillgängliga studier i regel om enstaka rekryteringar under en femårsperiod. Detta bör vägas in då det självfallet påverkar arbetsgivarnas förutsättningar att hantera det redan komplicerade regelverket.

¹ "Rekrytering av internationell kompetens – arbetskraftsinvandringens betydelse för svenska företag" Damvad Analytics, 2016

² "Värdet av internationell kompetens - arbetskraftsinvandringens bidrag till produktion och välfärd" Damvad Analytics, 2016

Några förslag till konkreta åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden

- Idag är arbetstagaren bunden till den första arbetsgivaren och yrket under de första två åren respektive yrket för de nästa två åren. Svenskt Näringsliv föreslår att den bestämmelsen tas bort helt eller alternativt att den ersätts med en bestämmelse om bundenhet till yrkesområde under de första två åren. Att på samma sätt som andra arbetstagare kunna avancera yrkesmässigt eller "rösta med fötterna" om denne inte är nöjd med sina villkor eller med sin arbetssituation skulle de facto stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden. Enligt Utlänningslagen finns visserligen en öppning för arbetskraftsinvandrare att söka nytt jobb under tre månader om man lämnat det gamla jobbet och också att börja på det nya jobbet och söka nytt arbetstillstånd utan att behöva lämna landet. Men kombinationen av regler skapar oklarhet för arbetskraftsinvandraren.
- För att förenkla och förtydliga Migrationsverkets kontroll och uppföljningsarbete skulle det kunna övervägas att stärka ställningen för arbetserbjudandets lön och övriga villkor, utan att för den skull göra ingrepp i rådande avtalsfrihet. En skyldighet skulle till exempel kunna införas för arbetsgivare att inrapportera förändringar i individuellt avtalade anställningsvillkor eller starttidpunkt för anställningen till Migrationsverket.
- Gemenskapsföreträdet ställer inte krav på att lediga tjänster måste utannonseras på just Arbetsförmedlingens platsbank för att bli synliga enligt uttalande av EU-kommissionen. Det bör tydliggöras lämpligt sätt så att inte fler arbetskraftsinvandrare (och arbetsgivare) drabbas av felaktig rättstillämpning.
- Enligt Migrationsverkets tolkning leder ett fel begånget hos en tidigare arbetsgivare till att den utomeuropeiske medarbetaren förlorar arbetstillståndet i Sverige i samband med efterkontroll eller förlängningsansökan, även om den nye arbetsgivaren inte gjort något fel. Detta leder i praktiken till att den möjlighet som finns i lagen att söka nytt jobb under fyra månader efter att man avslutat anställning hos felande arbetsgivare inte fyller någon funktion. Sannolikt var detta inte lagstiftarens avsikt och behöver åtgärdas för att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning. Detta problem och flera av de som nedan nämns kan som framhållits ovan åtgärdas genom en ändring i 7 kap 7 e §.
- Migrationsdomstolens avgörande 2015:11 medför att tillämpningen av regelverket förändras på ett avgörande sätt då en helhetsbedömning av samtliga faktorer i ett ärende i ett slag omöjliggjordes. Detta har lett till stor osäkerhet för såväl arbetskraftsinvandrare och arbetsgivare och behöver åtgärdas så att det åter blir möjligt att göra en helhetsbedömning.
- Enligt vår mening finns det även behov av att en myndighet ges helhetsansvaret för ett rådgivningscentrum/en "One-stop-shop" dit arbetsgivare både i Sverige och utlandet och utländska medborgare kan vända sig för att få både rådgivning och aktuell information om regler för utländsk arbetskraft och för egenföretagare i Sverige. Utgångspunkten måste vara att göra det lätt att göra rätt både för arbetsgivare och för utländska arbetstagare. Regeringen har tidigare tagit ett lovligt initiativ att ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att ta fram ett förslag till hur ett antal myndigheter däribland Migrationsverket ska kunna samverka om en lättillgänglig webbaserad information om gällande bestämmelser för utländsk arbetskraft. Utredaren lyfter i avsnitt 5.2.5 betydelsen av att arbetsgivare och arbetskraftsinvandrare får tydlig information om straffansvar för att motverka missbruk av reglerna. Men utredaren har inte tillräckligt beaktat att många av problemen skapas av att arbetsgivare kämpar med att hantera snåriga regler, långa

handläggningstider hos Migrationsverket och oförutsägbara beslut. Till detta kommer att tillämpningen av reglerna till följd av praxisbildande domslut kan förändras över tid (ibland t o m på ett sätt som ger retroaktiv verkan t ex 2015:11) utan att arbetsgivare informeras om detta. Det är då inte tillräckligt med informationsmaterial med grundläggande upplysningar.

- Mot bakgrund av att många företag saknar kollektivavtal är det utomordentligt viktigt att de fackliga organisationerna tar det ansvar som lagts på dem att göra aktuella kollektivavtal tillgängliga (f n via Arbetsmiljöverket).

SVENSKT NÄRINGSLIV



Peter Jeppsson