

Justitiedepartementet
Enheten för migrations- och asylpolitik
Departementssekreterare Oscar Berger
103 33 Stockholm

Vår referens

Dnr

2017-02-20

Anna Jansson Libietis

Ju2016/09057/EMA

Remissvar: Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden

Företagarna har getts möjlighet att yttra sig över Justitiedepartementets lagrådsremiss Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden.

Företagarnas kommentarer

Småföretagarbarometern¹ visar år efter år att kompetensbrist är det främsta hindret för tillväxt bland Sveriges småföretag. Bara under det senaste året har nära fyra av tio företag tackat nej till order, med kapacitetsbrist och svårigheter att hitta rätt kompetens som främsta anledning. Företagarnas kompetensbarometer² visar att bland företag som behövt rekrytera de senaste två åren har endast 50 procent lyckats tillföra den kompetens de sökt. Om alla företag som har haft rekryteringsbehov, men inte lyckats anställa, hade anställt bara en person per företag hade det skapats 72 026 jobb i de små- och medelstora företagen, varje år.

En väl fungerande arbetskraftsinvandring är av stor vikt för de enskilda företagens möjlighet att växa, men också för Sveriges framtida välstånd och konkurrenskraft på den globala marknaden. Globala företag och en internationaliserad marknad kräver en global arbetsmarknad. Kompetensbristen är ett stort problem idag, men riskerar att bli än större i och med de stora pensionsavgångar som Sverige står inför. Arbetskraftsinvandringen är en viktig del av lösningen och Sverige behöver ett regelverk som stöder de svenska företagens möjlighet att attrahera och behålla internationell kompetens. Ett främjande regelverk, som understödjer växande företags möjlighet att stanna i Sverige och inte outsourca verksamhet till andra länder, är nödvändigt.

Skärpningen av utlänningslagen, bland annat genom reformen 2014, har medfört en förskjutning bort från lagens arbetskraftsfrämjande syfte. En olycklig förändring gjordes i återkallelsebestämmelsen, om att arbetstillstånd ska avslås om förutsättningarna inte är uppfyllda, vilket i praktiken tagit bort möjligheten att rätta mindre avvikelser samt göra en helhetsbedömning. Centrum för Rättvisa har i en granskning av avslag på ansökningar om förlängning av tillstånd, visat att en tydlig negativ konsekvens av förändringen, är att många arbetskraftsinvandrare har utvisats på grund av bagatellartade misstag och omedvetna avvikelser.

¹ <http://www.foretagarna.se/Opinion/Smaforetagsbarometern/>

² <http://www.foretagarna.se/globalassets/det-ar-attityden-dumbom-riks-nov-2016.pdf>

En enig riksdag tog i november 2016 ställning för att ge utredningen tilläggsuppdraget att undersöka om nuvarande regelverk fungerat ändamålsenligt samt om det fått för långtgående konsekvenser. Riksdagen föreslog därtill att utredningen skulle undersöka omfattningen av avslag på arbetstillstånd, på grund av mindre misstag av seriösa arbetsgivare. Regeringen valde att avstå från att lämna tilläggsdirektivet, vilket Företagarna beklagar.

Företagarna är kritiska till att vi inte bjudits in att sitta med i den av utredningen tillsatta expertgruppen, där endast en representant genom Svenskt Näringsliv, kan sägas ha representerat arbetsgivarnas perspektiv. Utredningens uppdrag var att överväga åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden. I uppdraget ingick även att undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden och beskriva utnyttjandets karaktär. Enligt Företagarnas mening saknar utredningens förslag verkningfulla åtgärder som bidrar till att stärka arbetskraftsinvandrares ställning. Mindre misstag och omedvetna avvikelser riskerar fortsatt att drabba arbetskraftsinvadare. Med fängelse som straffsats samt otydlighet och svårigheter för arbetsgivare att ha kunskap om rådande villkor, ser Företagarna med oro på att de lagda förslagen riskerar ha en starkt hämmande effekt på seriösa arbetsgivare. Utredningens kartläggning om omfattningen av utnyttjande av arbetskraftsinvandrare ger därtill en felaktig bild av problematikens karaktär och därmed också en felaktig bild om lämpliga åtgärder för att komma tillrätta med problemet. Företagarna menar att en kompletterande utredning, enligt det tilläggsdirektiv som togs av en enig riskdag, måste genomföras innan det är möjligt bereda de av utredningen lagda förslagen.

Nedan återfinns Företagarnas kommentarer och förslag till åtgärder mer i detalj, vilka skulle främja arbetsgivarnas möjlighet att göra rätt och stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden.

1. Kartläggningen

Den kartläggning som utredningen genomfört visar att 375 av 753 beslut om avslag beror på brister i anställningsvillkoren. Resultatet ger en *inte* en rättvisande bild av omfattningen av eller karaktären på felaktigheter i anställningsvillkoren. Siffrorna måste ställas i relation till;

1. Det totala antalet ansökningar om arbetstillstånd och förlängning av desamma under motsvarande period (första halvåret 2015), vilket kan summeras till omkring 9000 förstagångstillstånd och 3000 förlängningsansökningar. Problemet med bristande anställningsvillkor rör således endast ca 3 % av alla ansökningar.
2. Centrum för Rättvisas granskning "Arbetskraftsinvandrares rättslöshet i Sverige"³ som visar att Migrationsverkets avslag på förlängning av arbetstillstånd ofta grundas på bagatellartade misstag.
 - a. 303 av de 450 granskade besluten om avslag grundar sig på att lagens anställningsvillkor inte ansågs ha varit uppfyllda. I 85 av dem har personerna som Migrationsverket beslutat att utvisa haft en lön som det enligt lagen går att försörja sig på. Där har myndigheten anmärkt på att lönen har varit för låg i förhållande till kollektivavtalet och/eller att

³ http://centrumforrattvisa.se/wp-content/uploads/2016/10/Rapport_arbetskraftsinvandring_CFR.pdf

försäkringsskyddet har varit bristfälligt under den tidigare tillståndsperioden.

- b. I 82 av de 450 fallen berodde utvisningen på att tjänsten inte hade annonserats korrekt.
- c. I 42 av de 450 fallen berodde utvisningen på ansökningsfel. I 20 av dessa fall hade ansökan om förlängt arbetstillstånd kommit in för sent.

Siffrorna ovan visar att arbetskraftsinvandrare med ordnade jobb och eftertraktad kompetens många gånger utvisas på grund av små misstag eller oavsiktliga och marginella avvikelser i villkoren. Beaktande måste tas vid ovan nämnda siffror och Företagarna menar att man måste gå vidare med det, av en enig riksdag, tagna tilläggsdirektivet om att granska omfattningen av avslag på arbetstillstånd, på grund av mindre misstag av seriösa arbetsgivare.

2. En uttrycklig bestämmelse om skenanställning

Företagarna delar uppfattningen att sanktioner ska kunna införas mot oseriösa arbetsgivare som uppsåtligen erbjuder skenanställningar. Redan med nuvarande regelverk är det möjligt att avslå en ansökan om arbetstillstånd på grund av s.k. skenanställning. Företagarna efterfrågar tydliga riktlinjer för vad som utgör en skenanställning, för att inte skapa osäkerhet hos beslutsfattande myndighet, men också för att säkerställa att arbetsgivare inte döms på felaktiga grunder. I utredningen saknas emellertid en tydlig definition om vad som utgör en skenanställning. Företagarna anser att utredningen tydligt måste definiera vad som utgör en skenanställning och att riktlinjer kan införas i regleringsbrev eller i förordning och inte kräver en ny bestämmelse i Utlänningslagen. Företagarna avstyrker därmed det lagda förslaget.

3. Straffansvar för arbetsgivare

Företagarna är positiva till åtgärder som syftar till att stävja fusk och utnyttjande. Emellertid vill Företagarna understryka att straffpåföljder är en avvikande företeelse på arbetsmarknaden och enligt vår mening finns en alltför stor otydlighet i utredningens förslag. Företagarna avstyrker därmed det lagda förslaget.

Arbetsgivare som misstar sig i fråga om vilka villkor som "följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen" (6 kap. 2 §) riskerar fängelse upp till ett år eller böter, samtidigt som man, även fortsättningsvis, bidrar till att arbetskraftsinvandrare utvisas på orätta grunder. Endast 40 % av företagen har kollektivavtal. För de 60 % av företagen som inte har kollektivavtal är det i praktiken många gånger omöjligt att känna till villkoren i komplexa kollektivavtal och huruvida dessa förändras under tiden som avtalet för arbetstillstånd löper. Därmed riskerar många företag att oavsiktligt avvika från villkoren inom kollektivavtalen.

Vad gäller praxis inom yrket eller branschen, är det högst oklart vad som gäller och det finns ingen entydig definition. Det är därtill problematiskt att det är de fackliga organisationerna som, potentiellt godtyckligt, avgör huruvida villkoren lever upp till bestämmelserna inom 6 kap. 2 §. Ställningstagandet bör, enligt tydliga riktlinjer, göras av en oberoende myndighet.

Förslagen som presenteras i utredningen riskerar ha en stark avskräckande effekt på seriösa arbetsgivare, då de negativa konsekvenserna av ett oavsiktligt misstag kan bli mycket allvarliga. Särskilt ser vi risker att de mindre företagen, utan personalavdelning, kommer att avstå från att rekrytera internationell kompetens.

Om utlänningslagen ska främja tillgången till kompetens, måste utgångspunkten vara att stödja och ge arbetsgivarna goda chanser att leva upp till bestämmelserna inom 6 kap. 2 §. Det är inte rimligt att förvänta sig att en enskild arbetsgivare ska ha möjlighet att besitta kunskap om villkoren inom komplexa kollektivavtal eller om praxis för yrket eller branschen, när inte ens våra myndigheter klarar av den uppgiften. Särskilt inte när villkoren kan förändras under tiden då arbetstillståndet löper eller inför att en förlängningsansökan ska göras. Först om de fackliga organisationerna tar sitt ansvar och offentliggör kollektivavtalen, om man inrättar en rådgivningsfunktion för arbetsgivare (se förslag i punkt 10) samt om en helhetsbedömning görs för att säkerställa att ingen döms på grund av oavsiktliga avvikelser, menar vi att en straffpåföljd är rimlig att införa.

Om man ändå, trots starka argument emot, väljer att gå vidare med förslaget om straffansvar, menar Företagarna att straffsatsen fängelse ska reserveras för grova företeelser, som exempelvis upprepade felaktigheter, medan böter ska vara normalpåföljden.

4. Möjlighet att underlåta återkallelse när arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit rättelse

Att ge arbetsgivarna möjlighet att självträta avvikelser är positivt och Företagarna tillstyrker förslaget om att arbetstillstånd inte ska återkallas då arbetsgivaren på eget initiativ har gjort en rättelse. Företagarna ser emellertid med oro att en ändring av 7 kap. 7 e § punkt 2 i många fall kommer att vara verkningslös och behöver kompletteras enligt nedan.

Utgångspunkten för en fungerande arbetskraftsinvandring måste vara att ge arbetsgivarna stöd och råd för att kunna göra rätt. Ingen myndighet klarar av uppgiften att tillhandahålla en uppdaterad och heltäckande information om vad som gäller för utländsk arbetskraft i Sverige, varför det är orimligt att förvänta sig att enskilda arbetsgivare ska klara av uppgiften. Det är exempelvis inte rimligt att förvänta sig att arbetsgivaren har kännedom om förändring inom rådande kollektivavtal och det kan i praktiken vara omöjligt att teckna en försäkring för en arbetstagare som saknar personnummer. Det leder till en svag ställning och personliga tragedier för arbetskraftsinvandrare som utvisas på grund av oavsiktliga avvikelser. Det leder också till allvarliga konsekvenser för företag som är beroende av en väl fungerande arbetskraftsinvandring för att bedriva verksamhet i Sverige och utgör en stor risk för Sveriges möjlighet att attrahera kompetens.

Därmed behöver det av utredningen lagda förslaget kompletteras med:

1. Möjligheten för arbetsgivaren att – vid mindre misstag eller bristande kunskap – självträta villkoren retroaktivt utan att arbetstillståndet återkallas eller att avslag ges på förlängningsansökan, även när Migrationsverket vid granskning upptäcker avvikelsen.
2. En lagändring i 7 kap. 7 e § första stycket där ordet "ska" byts ut mot "kan". Företagarna föreslår därtill att en bestämmelse läggs till om att om att skälen till varför villkoren i 6 kap. 2 § inte uppfyllts alternativt att arbetet inte inletts

inom tre månader, uteslutande varit att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Förslagen lagändring och tillägg skulle möjliggöra för Migrationsverket att göra en helhetsbedömning av de givna villkoren och omständigheterna kopplade därtill i de enskilda fallen.

3. En tidig efterkontroll av Migrationsverket, i stödjande syfte för att göra arbetsgivaren uppmärksam på och få möjlighet att rätta eventuella brister i anställningsvillkoren.

4. Direktåtkomst

Företagarna är positiva till åtgärder som gör att Migrationsverket på ett bättre sätt än idag kan få uppfattning om arbetsgivarens tillförlitlighet och till åtgärder som effektiviserar handläggning av ärenden rörande arbetstillstånd. I fråga om direktåtkomst är det emellertid viktigt att sekretessen bibehålls och att direktåtkomsten enbart kan tillämpas om uppgifterna krävs för Migrationsverkets handläggning av ärenden. Företagarna tillstyrker förslaget.

5. Rätt för regeringen att utfärda ytterligare föreskrifter om kontroller

Utgångspunkten för en fungerande arbetskraftsinvandring måste vara ett system som stöttar arbetsgivarna i deras strävan efter att göra rätt, snarare än ett entydigt fokus på kontroller. Redan inom nuvarande regelverk är det möjligt för Migrationsverket att ha en flexibilitet i systemet med efterkontroller. Företagarna avstyrker därmed förslaget.

6. Förkortade tidsfrister för återkallelse av tillstånd och för omställning

Kortare tid för återkallelse av tillstånd och för omställning kan inte anses stärka arbetskraftsinvandras ställning. Företagarnas bedömning är att det istället har en motsatt effekt. Företagarna menar att Migrationsverket snarare bör initiera efterkontroll tidigare än efter fyra månader. Om anställningen ännu inte påbörjats kan Migrationsverket istället avvakta med att genomföra efterkontrollen till fyra månader efter arbetstillståndets första giltighetsdag. Företagarna avstyrker förslaget.

7. Ett system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Idag råder långa handläggningstider av arbetstillstånd både för nya ansökningar och förlängningsansökningar. Företagarna välkomnar förslag om som leder till effektiviserad handläggning av arbetstillstånd för arbetskraft från tredje land och menar att det gynnar såväl arbetstagare som arbetsgivare. Företagarna tillstyrker därmed förslaget.

Företagarna ser emellertid med oro på de små företagens förmåga att kvalificera för systemet och menar att ett system för effektivare prövning behöver beaktas även för de små företagen och för de arbetsgivare som rekryterar från tredje land för första gången. Utgångspunkten måste, som sagt ovan, vara att stödja arbetsgivarna i deras strävan efter att göra rätt, från början. Det är angeläget att en servicefunktion inrättas, som effektiviserar handläggningen och underlättar även för små företag och för dem som för första gången rekryterar internationell kompetens att undvika avvikelser i anställningsvillkoren, som i sin tur, med nuvarande regelverk och de av utredningen presenterade förslagen, leder till ödesdiga konsekvenser för såväl arbetsgivare som arbetstagare. Se förslag nedan (punkt 10) om hur en sådan funktion bör utformas.

8. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt Företagarnas mening kan utredningens förslag inte fortsatt beredas utan att synpunkterna och förslagen i remissinstansernas svar tas i beaktande. Därtill behöver den kompletterande utredning som en enig riksdag tog ställning till i november 2016, genomföras innan fortsatt beredning av förslagen är möjlig. Detta påverkar med stor sannolikhet såväl de lagda förslagen, som tidpunkten för ikraftträdande.

9. Konsekvenser

Företagarna bedömer konsekvensanalysen som bristfällig. Ingen hänsyn tas till svårigheten för de mindre företagen och de arbetsgivare som rekryterar arbetskraft från tredje land för första gången, att ta del av ett nytt system för effektivare prövning. Hänsyn tas heller inte till det stora behovet av en vägledande instans, som såväl stöttar seriösa arbetsgivares strävan att göra rätt, samt ger service till den enskilde arbetskraftsinvandringen (se punkt 10 nedan). Vi saknar också ett resonemang kring den uppenbara risken att många arbetskraftsinvandrare fortsatt riskerar att utvisas på grund av oavsiktliga avvikelser i villkoren.

Det finns många argument för varför Sverige behöver en väl fungerande arbetskraftsinvandring. Arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU/EES, inom ett brett spektra av branscher, påverkar i stor utsträckning företagens förmåga att skapa arbetstillfällen och ger betydande samhällsekonomiska värden. Det årliga bidraget till svensk produktion uppgår till ca 10 miljarder och ungefär 4 miljarder i skatteintäkter.⁴ Utredningens konsekvensanalys borde därmed ha tagit i beaktande att även små förändringar i omfattningen av arbetskraftsinvandring därmed skulle ge betydande negativa konsekvenser i skatteintäkter och produktionsnivå.

10. Förslag till åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarernas ställning på arbetsmarknaden

Utöver synpunkter och förslag ovan, lämnar Företagarna följande åtgärdsförslag, för att förbättra arbetsgivarnas chans att göra rätt och därmed stärka arbetskraftsinvandrarernas ställning på svensk arbetsmarknad:

1. I den svårnavigerade kontext, med komplicerade regelverk, svårigheter att navigera bland villkor och praxis inom olika branscher, långa handläggningstider samt nu av utredningen förslagna straffpåföljder, är Företagarnas bedömning att det inte är tillräckligt med ett informationsmaterial med grundläggande upplysningar om villkor kopplade till arbetstillstånd för arbetstagare från tredje land. Med utgångspunkten att förenkla för såväl arbetsgivare som arbetstagare att ha en fullgod kunskap om regelverket och till det hörande villkor, för såväl arbetstagare från EU/EES som från tredje land, bör man inrätta ett Rådgivningscentrum med uppgift att ge såväl information som rådgivning i enskilda fall. Här samlas samtliga de myndigheter som berörs av arbetskraftsinvandring under samma tak, för att underlätta tillgången till aktuell information om skyldigheter och rättigheter kopplade till gällande regelverk, samt för att ge rådgivning i enskilda fall. Funktionen skulle minska risken för oavsiktliga avvikelser och därmed minska risken för desamma i samband med bedömning av ansökningar och förlängningsansökningar. Ett rådgivningscenter skulle bidra till att stärka

⁴ "Värdet av internationell kompetens - arbetskraftsinvandringens bidrag till produktion och välfärd" Damvad Analytics, 2016

arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden samt effektivisera handläggningen av enskilda ärenden.

2. Fel begångna av tidigare arbetsgivare som upptäcks vid efterkontroll eller i samband med förlängningsansökan, leder enligt Migrationsverkets nuvarande tolkning till att arbetskraftsinvandrare förlorar sitt arbetstillstånd. I praktiken innebär det att arbetstagaren inte har möjlighet att söka och ta ett nytt jobb, även om den nya arbetsgivaren ger fullgoda villkor. Det är en orimlig konsekvens som kraftigt slår mot den enskilde arbetstagaren. För att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden menar Företagarna att frågan behöver åtgärdas.
11. Gemenskapsföreträdet ställer inte krav på att lediga tjänster ska utannonseras i Arbetsförmedlingens platsbank för att bli synliga för EU-medborgare. För att inte riskera att enskilda arbetskraftsinvandrare utvisas på orätta grunder samt för att förtydliga regelverket gentemot arbetsgivarna, menar Företagarna att man behöver förtydliga vilka kanaler som kan användas.

Beträffande förslaget om Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden anser Företagarna:

- att den kompletterande utredning som ett enigt Socialförsäkringsutskott tog initiativ till behöver genomföras innan fortsatt beredning av förslagen.
- att beaktande av synpunkter och förslag ovan måste tas innan utredningens förslag fortsatt kan beredas.

Företagarna avstyrker sammantaget förslaget.

Patrik Nilsson

Anna Jansson Libietis

Chef Analys & Opinion

Utredare arbetsmarknad