

A group of four diverse professionals (three men and one woman) are seated around a white table in a modern office setting, engaged in a meeting. A whiteboard with a diagram is visible in the background. The scene is viewed through large glass windows, with bright light streaming in from the left. The office has a clean, contemporary aesthetic with a grey floor and white ceiling.

Sacos syn på arbets- kraftsinvandring

Inledning

Reglerna för arbetskraftsinvandring samt migrationsrätten i övrigt genomgår betydande förändringar just nu. Syftet med denna promemoria är att sammanfatta och förtydliga Sacos ståndpunkter i frågan om arbetskraftsinvandring för att på ett så effektivt sätt som möjligt kunna driva ett väl förankrat påverkansarbete gentemot regering och riksdag. Det har framkommit att det finns ett behov – hos medlemsförbunden och Saco – att tillsammans nå en gemensam grund.

I promemorian omnämns migrationsrättsliga frågor som Saco tidigare har kommenterat i remissvar eller diskuterat i andra sammanhang. Sacos inställning i frågorna är densamma med grundvärden som utgår från att det finns ett stort behov av utländsk arbetskraft i Sverige samt att den svenska partsmodellen har en fortsatt viktig roll. Eftersom det ständigt sker förändringar inom rättsområdet kan promemorian regelbundet behöva ses över och uppdateras.

Arbetskraftsinvandring omfattar frågor om arbetstillstånd och uppehållstillstånd, EU-rätt, anhöriginvandring och mycket annat. Möjligheten att kunna vistas i Sverige ser olika ut beroende på om den utländska medborgaren kommer från ett annat EU-land eller inte eller är anhörig till en sådan medborgare. För arbetskraft inom EU/EES och Schweiz gäller den fria rörligheten för personer. För medborgare från länder utanför EU/EES och Schweiz behövs tillstånd. Det gäller för arbete både under begränsad tid och för långvarigt arbete i Sverige.

Migrationsrätten är ett brett rättsområde som även omfattar många viktiga frågor som rör andra grupper än arbetskraftsinvandrare – som flyktingar och andra skyddsbehövande – men det faller utanför denna promemoria.

Migrationsrättens regelverk finns framför allt i utlänningslagen men också i andra lagar och förordningar. I utlänningslagen regleras olika sorters tillstånd beroende på vilket arbete det gäller och hur förutsättningarna ser ut för arbetskraftsinvandraren som ska utföra arbetet. Tillstånden behandlas i lagens olika kapitel, exempelvis uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au-pair-arbete (5 b kap.), arbetstillstånd (6 kap.), blåkort (6 a kap.), tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT (6 b kap.) och tillstånd för säsongarbete (6 c kap.).

Beslut om arbetstillstånd är en förvaltningsrättslig fråga med Migrationsverket som ansvarig myndighet. Men på vilket sätt arbetskraftsinvandringen fungerar har även betydelse för den svenska arbetsmarknaden i stort. Det rör grundläggande frågor som

konkurrenskraft och kompetensförsörjning, krav på kollektivavtalsenliga löner och anställningsvillkor och att bekämpa alla former av arbetslivskriminalitet. Den svenska partsmodellen är den givna utgångspunkten där arbetsmarknadens parter närmare preciserar och anpassar löner och anställningsvillkor i kollektivavtalen.

Även EU-samarbetet påverkar den svenska arbetsmarknaden. Medlemsstaterna behöver i viss utsträckning gemensamma regler för att kunna konkurrera om den högkvalificerade arbetskraften med andra länder som USA och Kanada. Det är viktigt för Sverige och EU att kunna locka till sig kompetent arbetskraft. Efterfrågan är stor hos arbetsgivarna att få den kompetens som behövs. EU-samarbetet ger även EU-medborgare och deras familjemedlemmar möjlighet att arbeta, söka jobb eller starta en egen verksamhet i andra medlemsstater. Den fria rörligheten på EU:s inre marknad är en betydelsefull grundläggande rättighet.

Utstationerade arbetstagare befinner sig också i Sverige för att arbeta. En tydlig skillnad mellan utstationering och arbetskraftsinvandring är dock att det vid utstationering i grunden rör sig om tjänster som erbjuds av en arbetsgivare i ett annat land. I utstationeringslagen regleras frågor som rör utstationering och den gäller för alla arbetsgivare som är etablerade i ett annat land men som utstationerar arbetstagare till Sverige. Arbetsgivarna ska vid utstationering tillämpa vissa grundläggande villkor för de anställda – den s.k. hårda kärnan av anställningsvillkor – och göra en anmälan till Arbetsmiljöverket.

Sammanfattningsvis behövs det en ökad rörlighet från andra länder på den svenska arbetsmarknaden. Systemet för arbetskraftsinvandring får inte missbrukas och goda anställningsvillkor ska erbjudas alla arbetstagare. Den svenska partsmodellen med sina kollektivavtal är väl anpassad för förändringar. Förfarandet vid arbetskraftsinvandring måste vidare vara enkelt och smidigt utan långa handläggningstider både för den sökande av arbetstillstånd och hans eller hennes familj. Nedan beskrivs dessa delar mer ingående.

Det behövs arbetskraftsinvandring på den svenska arbetsmarknaden

Behov av kompetens

Sveriges roll som kunskapsnation är beroende av kvalificerad arbetskraft för sin kompetensförsörjning. En fortsatt åldrande befolkning i Sverige och i många EU-länder medför även att den arbetande befolkningen minskar. För att svenska företag ska kunna vara konkurrenskraftiga måste det gå att hitta rätt kompetens vid rekrytering av personal. Många företag,

organisationer och universitet verkar på en internationell arbetsmarknad som är utsatt för en internationell konkurrens. Det är kompetens som måste vara styrande snarare än nationalitet.

Rörlighet inom EU men också invandring från länder utanför EU/EES-området är viktigt. EU måste effektivt och snabbt kunna möta behovet inom unionen av kvalificerade tredjelandsmedborgare. Genom att underlätta tillträdet till EU och den svenska arbetsmarknaden kan attraktiviteten att arbeta, investera och forska öka. Varje lagändring som i praktiken innebär ett extra hinder för arbetskraftsinvandrare måste noggrant övervägas.

Avsikten är inte att arbetsgivare ska kunna använda arbetskraftsinvandring i stället för kvalificerad arbetskraft i Sverige. Men det ska vid behov finnas en möjlighet att komplettera med arbetskraft utifrån för att klara kompetensförsörjningen. Innan ett arbetstillstånd kan beviljas måste en arbetsgivare först utannonsera tjänsten i Sverige och EU/EES under minst tio dagar. Vid arbetskraftsinvandring är det av vikt att systemet inte heller kringgår de legitimationskrav som finns för vissa yrken i Sverige. Legitimationskraven ska även fortsättningsvis garantera kunskaper och färdigheter för att utöva ett visst yrke.

Arbetsmarknadsprövning är inte rätt väg

En myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning innebär att arbetstillstånd beviljas särskilda grupper som anses tillhöra bristyrken. I praktiken innebär det att staten definierar behovet av kompetens på arbetsmarknaden, vilket riskerar att skapa problem. Det är arbetsgivaren som bäst kan identifiera vilket behov av arbetskraft som finns i den egna verksamheten. Behovet av arbetskraft är inget som kan beslutas av en myndighet i förväg. Arbetsmarknaden behöver heller ingen detaljstyrning från staten om vilka yrkesgrupper som inte ska kunna få arbetstillstånd.

Ett system med arbetsmarknadsprövning riskerar att bli fyrkantigt och byråkratiskt. Det kan också skapa konkurrensnackdelar för företag om de inte får möjlighet att rekrytera den personal som behövs. Ett anpassat system som tar hänsyn till behovet – i hela Sverige – och pågående förändringar på arbetsmarknaden fungerar alltid bättre.

Den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen avskaffades 2008. Men förslag där skilda regler ska gälla beroende på om det kan anses vara ett bristyrke eller inte är dessvärre återkommande i lagstiftnings-sammanhang.

Den svenska partsmodellen måste värnas

Rollfördelningen på arbetsmarknaden

I Sverige är det arbetsmarknadens parter som ansvarar för lönebildningen och andra anställningsvillkor genom branschanpassade kollektivavtal. Utöver parternas förhandlingsarbete på arbetsmarknaden – både på central och lokal nivå – behövs regering, riksdag, EU och andra internationella organ för att sätta det arbetsrättsliga ramverket och för att trygga goda anställningsvillkor och för att främja facklig verksamhet i stort. Det är en rollfördelning på arbetsmarknaden som har varit framgångsrik. Pågående och kommande lagstiftningsprojekt på området behöver respektera och ta hänsyn till partsmodellen.

Kollektivavtalen har fördelen att de omförhandlas regelbundet. Till skillnad från ny lagstiftning som ofta tar lång tid att få på plats kan kollektivavtalens villkor snabbt förändras om behovet finns. Vi tror att den möjligheten till anpassning passar väl in på framtidens arbetsmarknad där också arbetskraftsinvandringen har en självklar plats.

Genom att partsmodellen är anpassningsbar, flexibel och föränderlig har den alla förutsättningar att vara en självklar utgångspunkt även i framtiden.

Ingen lönetröskel

Löner är en del av de villkor som arbetsmarknadens parter ansvarar för i Sverige. Det innebär att det är främmande för den svenska kollektivavtalsmodellen att i lag eller förordning införa lönetrösklar som ska gälla för arbetstagare som är verksamma i Sverige. I förhållande till EU-rätten omfattas lönebildning av medlemsstaternas nationella kompetens. Det innebär att lönebildning inte är en fråga som ska regleras på EU-nivå. Trots detta finns det numera i utlänningslagen en lönetröskel för blåkortsinnehavare efter ett genomförande av ett EU-direktiv.

Även om regleringar om lön i utlänningslagen, eller förordningar på området, är förvaltningsrättsliga och handlar om tillträde till arbetsmarknaden, finns en risk att det i praktiken fungerar som en lagstadgad lönetröskel för arbetskraftsinvandrades anställningar. Risken är att en angiven lönetröskel i lag eller förordning blir för låg eller för hög. En låg tröskel innebär att arbetskraftsinvandrare riskerar sämre lön än andra arbetstagare. En hög tröskel kan i stället medföra att de arbetstagare som inte är arbetskraftsinvandrare får en sämre lön. En hög tröskel kan också göra det svårt för arbetsgivare att rekrytera personal, särskilt i branscher med löner som ligger under genomsnittet. Det är inte möjligt att finna en lönetröskel som passar alla akademiker. Löner ska därför inte regleras i lag eller förordning. Branschavtalens bestämmelser är betydligt bättre

lämpade med flexibla och anpassade lösningar på en ombytlig arbetsmarknad.

Löner ska som utgångspunkt vara differentierade utifrån arbetstagarnas arbetsuppgifter, utbildning, erfarenhet och kompetens och det ansvar som arbetet innebär. Det gäller för alla akademiker, även för arbetskraftsinvandrare och utstationerade arbetstagare.

Goda anställningsvillkor för alla

Kollektivavtalen sätter normen

För att få ett arbetstillstånd måste som regel lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor följa kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det regleras i utlänningslagen och avser att ge arbetskraftsinvandrare skäliga anställningsvillkor som ligger i linje med de villkor som övriga arbetstagare får på arbetsmarknaden. Det är svenska villkor som ska gälla på den svenska arbetsmarknaden.

Numera måste anställningsavtalet bifogas ansökan om arbetstillstånd. Generellt sett stärker anställningsavtalet arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden och bör därför ligga till grund för beslut om arbetstillstånd. Ett avtal tydliggör bland annat vilka parter som binds i anställningsförhållandet och om arbetstagaren är anställd i Sverige eller ska ses som utstationerad.

Ingen ska utnyttjas på arbetsmarknaden

Arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem och det behövs åtgärder så att systemet för arbetskraftsinvandring inte missbrukas. Samverkan mellan myndigheter för att stoppa fusk, regelöverträdelser och brottslighet behövs. Det är viktigt att Migrationsverket även gör kontroller och uppföljningar. Det behövs även sanktioner gentemot de arbetsgivare som inte följer regelverket. Det behövs vidare kompensation till de arbetstagare som förlorar sitt arbetstillstånd på grund av arbetsgivares agerande. Kravet på goda anställningsvillkor för alla måste respekteras. En god arbetsmiljö ska vara en självklarhet. Ingen får utnyttjas på svensk arbetsmarknad.

För akademiker är det ofta bra försäkrings- och tjänstepensionsvillkor som brister när företag saknar kollektivavtal. Det är därför viktigt att Migrationsverket granskar om försäkringar och tjänstepension är i nivå med kollektivavtal eller praxis inom branschen. Myndigheten ansvarar för uppföljning av anställningsvillkor vid ansökan av arbetstillstånd, inte arbetstagarorganisationerna.

Det måste vara möjligt att byta arbetsgivare

En annan aspekt av trygghet är att skapa möjligheter för en arbetskraftsinvandrare att kunna byta arbetsgivare. Om den möjligheten inte finns riskerar en arbetstagare att stanna hos arbetsgivare som inte erbjuder villkor som överensstämmer med lag och avtal. En arbetstagare ska inte behöva godta dåliga arbetsvillkor enbart för att få stanna i Sverige. Det måste även vara möjligt att söka ett nytt jobb om en arbetskraftsinvandrare blir uppsagd eller själv avslutar sin anställning.

Det finns möjligheter enligt gällande regelverk att i vissa situationer byta arbetsgivare efter två år utan att lämna in en ny ansökan. I regel kan man även stanna i Sverige i tre månader vid uppsägningen eller där arbetskraftsinvandraren själv avslutar sin anställning. Det är viktigt att möjligheten att byta arbetsgivare underlättas. Saco anser att det är bättre om arbetstillståndet enbart knyts till yrke och inte också till arbetsgivaren. Vidare behöver akademiker generellt sett mer tid än tre månader för att hitta ett nytt jobb som matchar kompetensen på ett bra sätt. Om en arbetskraftsinvandrare måste lämna in en ny ansökan måste handläggningstiden hållas kort så att arbetskraftsinvandraren inte riskerar en osäker tillvaro i Sverige.

Anmälan om utstationering

En utstationerad arbetstagare är anställd i ett annat land men utför en tjänst i Sverige under en begränsad tid. Vid utstationering måste exempelvis arbetsgivaren göra en anmälan till Arbetsmiljöverket. Det utstationeringsregister som finns hos Arbetsmiljöverket måste ge en rättvisande bild av antalet utstationeringar för att fylla ett syfte. Arbetsmiljöverket skulle regelbundet behöva kontrollera och följa upp inkomna anmälningar för att upptäcka och hantera eventuella felaktigheter i registret. Det är viktigt att arbetstagarorganisationer och myndigheter kan få tag på utländska arbetsgivare för att kunna kontrollera att utstationerade arbetstagare får de villkor som de har rätt till. Goda anställningsvillkor även för utstationerade måste vara en självklarhet.

Enklare förfarande vid ansökan om arbetstillstånd

Snabb och smidig handläggning

Komplicerat regelverk och långa handläggningstider kan göra det mindre attraktivt att arbeta i Sverige. Onödigt krångel i handläggningen tar även värdefull tid från både arbetsgivare och arbetstagare. Tid som skulle kunna läggas på forskning, utveckling av idéer eller förbättring av människors hälsa. Förfarandet hos Migrationsverket måste därför

förenklas samtidigt som rättssäkerheten bibehålls och nödvändiga kontroller görs. Migrationsverket måste få de resurser som krävs för en korrekt och smidig hantering av inkommande ärenden.

För många arbetsgivare är bristen på personal med särskild kompetens stor. Då kan tidsaspekten och möjligheten att snabbt få kompetent personal på plats vara mycket viktigt för att bibehålla företagets konkurrenskraft. Hur lång handläggningstid som behövs kan variera beroende på ärendet. Om anställningen eller branschen ses som särskilt utredningskrävande och där risken för missbruk bedöms stor behövs generellt sett en längre handläggningstid. Om arbetsgivaren har kollektivavtal kan handläggningstiden som regel kortas ner eftersom lön, villkor och försäkringar följer av avtalet.

För sökande av arbetstillstånd med anställning på svensk statlig myndighet, kommun eller region kan Migrationsverkets granskning av villkoren vid ansökningstillfället vara kraftigt förenklad. Detsamma kan gälla för sökande av arbetstillstånd med anställning i Sverige på företag som är anslutet till arbetsgivareförbund inom eller utanför Svenskt Näringsliv eller där ett företag omfattas av ett hängavtal. Handläggningstiden skulle i sådana fall kunna hållas mycket kort och garantera ett snabbt förfarande. Det är ett system som främjar anställning i Sverige på arbetsplatser där arbetskraftsinvandringen omfattas av ett svenskt kollektivavtal.

Migrationsverket måste också följa de tidsfrister som finns för ansökningar om uppehållstillstånd för studier (90 dagar) och för forskning (60 dagar).

Det finns även ett ansvar hos Migrationsverket att ge tydlig information till sökande så att det blir lättare att skicka kompletta ansökningar och att göra rätt från början. Det är viktigt att regelverket upplevs som tydligt och förutsägbart av den som söker uppehålls- eller arbetstillstånd.

Förbättra villkoren för forskare och doktorander

Det ska vara attraktivt att vara forskare eller doktorand i Sverige. Det är ett krav för att forskare från andra länder ska söka sig hit. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det också viktigt att forskare vill stanna i Sverige. Det behövs högt kvalificerade personer för att säkra kompetensförsörjningen, både specifikt inom forskningen och generellt på arbetsmarknaden. Den forskarutbildade arbetskraften är en resurs som vi helt enkelt inte får missa och den behövs både inom akademien och inom näringslivet. De som söker sig till Sverige för att doktorera eller forska missas tyvärr ofta i debatten om den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen. Det leder till att det perspektivet ofta inte kommer med i utredningar och andra sammanhang.

Forskning är till sin karaktär internationell och det måste finnas en möjlighet för forskare att röra sig mellan arbetsgivare i och utanför Sverige. Forskare och doktorander från andra länder bidrar till en internationell forskningsmiljö. Även samordningen mellan svenska myndigheter måste bli bättre, exempelvis mellan myndigheter som beviljar forskningsanslag (bland annat Vetenskapsrådet) och som beviljar uppehålls- eller arbetstillstånd (Migrationsverket). Försörjningen för forskare bör helst ske genom lön och inte genom stipendier som kan skapa problem vid ansökan om arbetstillstånd eller permanent uppehållstillstånd. Återkommande korta anställningskontrakt för utländska forskare på lärosätena skapar också osäkerhet och en sämre framförhållning både vad gäller arbetet som tillvaron i Sverige i övrigt.

Många doktorander och postdoktorer kommer idag från länder utanför EU/EES och är beroende av olika uppehålls- eller arbetstillstånd. För att attrahera doktorander och forskare måste det bli lättare för gruppen än vad det är idag att få permanent uppehållstillstånd. Regler om uppehållstillstånd för forskare faller huvudsakligen under särskilda bestämmelser i utlänningslagen. Det behöver tillsättas en utredning som bland annat ser över regelverket för permanent uppehållstillstånd när det gäller forskare och doktorander. Utredningen behöver också se över möjligheten för forskare och doktorander att kunna byta uppehållstillstånd utan att först behöva lämna Sverige och ansöka från ett annat land.

Familjemedlemmar får inte glömmas bort

Familjemedlemmar till den sökande för arbetstillstånd, eller uppehållstillstånd för studier eller forskning, får inte glömmas bort i ansökningsprocessen. En arbetskraftsinvandrares vilja att komma till Sverige är starkt kopplat till hur den övriga familjens situation ser ut. Medföljande partners måste kunna få uppehållstillstånd men också i de flesta fall arbetstillstånd. Många högkvalificerade arbetstagare har även en välutbildad partner. Handläggningstider och förfaranden måste samspela för den sökande av arbetstillstånd och hans eller hennes familjemedlemmar.

Reglerna kring barn som föds i Sverige till arbetskraftsinvandrare behöver ses över. Regelverket har luckor där olika sorters tillstånd ger olika rättigheter för barnet. Exempelvis kan inte nyfödda barn till forskare och blåkortsinnehavare söka uppehållstillstånd från Sverige utan behöver först lämna landet för att därefter återvända.

Sammanfattande ståndpunkter

Arbetskraftsinvandring är viktigt för Sverige. Om vi ska kunna bibehålla vår konkurrenskraft internationellt behövs kvalificerade medarbetare. Bristen på kompetens särskilt inom vissa branscher kan få stora följd effekter i samhället – exempelvis på den tekniska utvecklingen, klimatomställningen eller hälsan. Det är rätt kompetens som behövs och det är arbetsgivare som bäst vet vad en verksamhet behöver, inte en myndighet.

Goda anställningsvillkor på arbetsmarknaden kan i många fall tryggas inom ramen för den svenska partsmodellen. Men det behövs mer kontroller och bättre uppföljning för att förhindra missbruk och arbetslivskriminalitet. Flera myndigheter kan behöva mer resurser för att kunna utöva en utökad tillsyn.

Arbetskraftsinvandring är inte enbart en nationell fråga utan också en fråga inom EU-samarbetet. En ökad rörlighet mellan medlemsstaterna stärker Sveriges konkurrenskraft. EU-medborgare kan söka jobb och arbeta i Sverige. Medlemsstaterna kan också tillsammans locka till sig kvalificerad arbetskraft till Europa från andra delar av världen.

När migrationsrätten i Sverige och EU genomgår förändringar ställs också krav på anpassningar. Det är viktigt att de åtgärder som vidtas är ändamålsenliga och effektivt kan rätta till brister i systemet. Arbetslivskriminaliteten måste minska. Goda arbetsvillkor ska erbjudas alla. Branschavtalens bestämmelser om löner och allmänna anställningsvillkor är med sina flexibla och anpassade lösningar mycket lämpade för framtidens arbetsmarknad. Sacos målsättning är att finna möjligheter, vara en aktiv aktör och att ständigt se till akademikers behov.

Saco anser att

- arbetskraftsinvandring är viktigt för att tillgodose Sveriges kompetensbehov
- attraktiviteten att arbeta, investera och forska i Sverige måste öka
- varje nytt hinder i regelverket för arbetskraftsinvandrare måste noga övervägas
- en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning ger inte arbetsgivare möjlighet att rekrytera den kompetens som behövs
- den svenska partsmodellen måste respekteras – inga lönetrösklar i lag eller förordning för arbetskraftsinvandrare
- löner är en nationell angelägenhet – inga lönetrösklar på EU-nivå för arbetskraftsinvandrare
- det är svenska villkor som ska gälla på den svenska arbetsmarknaden
- det behövs utökade myndighetskontroller/uppföljningar samt sanktioner gentemot arbetsgivare för att stoppa arbetslivskriminaliteten
- arbetskraftsinvandrare som förlorar sitt tillstånd pga. brister hos arbetsgivaren ska ha rätt till kompensation
- det är viktigt för arbetskraftsinvandrare att kunna byta arbetsgivare vid dåliga arbetsvillkor
- det behövs en utökad kontroll av anmälningarna till utstationeringsregistret
- det behövs ett enkelt, snabbt och rättssäkert ansökningsförfarande om arbetstillstånd
- om arbetsgivaren har kollektivavtal ska handläggningstiden som regel kunna kortas ner eftersom lön, villkor och försäkringar följer av avtalet
- regelverket behöver ses över för att göra det lättare för forskare att söka sig till och stanna i Sverige
- familjemedlemmar till den sökande för arbetstillstånd får inte glömmas bort i ansökningsprocessen.

Saco, Sveriges akademikers centralorganisation, är den samlade organisationen för Sveriges akademiker. Vi är en partipolitiskt obunden facklig centralorganisation. Sacos 21 självständiga förbund företräder yrkes- och examensgrupper från hela arbetsmarknaden, inklusive egenföretagare. Något som förenar våra medlemsförbund är akademisk utbildning, kunskap, kompetens och yrkesstolthet. Sacoförbunden samlar omkring 960 000 akademiker och närmar sig miljonen. Som företrädare för Sveriges akademiker är det självklart för Saco att ständigt påverka kunskapsnivån i Sverige. Utbildning och forskning som ger kunskap är en investering för såväl samhället som individen och är en av de viktigaste faktorerna för tillväxt och utveckling av ett samhälle.

