

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

REMISSVAR (Ju2016/09057/EMA)

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

Övergripande synpunkter

Saco anser att svensk arbetsmarknad vinner på en hög rörlighet för arbetskraften, såväl nationell som internationell. En grundläggande förutsättning är samtidigt att de arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige får löner, försäkringar och övriga villkor i enlighet med svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Regeringen tillsatte för drygt ett och ett halvt år sedan Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden, i syfte att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden och motverka att de utnyttjas. Utredningens betänkande har nu remitterats.

Saco anser att utredningens betänkande innehåller ett antal förslag som stärker arbetskraftsinvandringssystemet, så som ökade kontroller av och sanktioner mot arbetsgivare, men saknar förslag som på ett konkret sätt stärker arbetskraftsinvandrares ställning. Den allvarligaste bristen är att arbetserbjudandets villkor fortsatt kommer att ha en svag ställning, samt att arbetskraftsinvandrare fortsatt kommer att utvisas utan ekonomisk kompensation på grund av arbetsgivares missbruk av systemet.

Saco kommenterar nedan utredningens kartläggning och förslag.

Kartläggningen

Utredningen fick i uppdrag att undersöka hur och i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden. Utredningen har i detta syfte gått igenom ett antal avslagsbeslut på förstagångs- och förlängningsansökningar från Migrationsverket och funnit att den vanligaste anledningen till avslag var brister i anställningsvillkoren.

En sådan uppgift är visserligen intressant, men utgör endast en sammanställning av det missbruk som upptäcks inom ramen för det befintliga kontrollsystemet. Utredningens kartläggning bidrar inte till att beskriva karaktären av och storleken på det totala missbruket av arbetskraftsinvandrare på den svenska arbetsmarknaden.

Saco efterlyser därför en kartläggning av det missbruk som *inte* upptäcks inom ramen för det befintliga kontrollsystemet. En indikation

på missbruk kan exempelvis vara antal och andel
arbetskraftsinvandrare som har en lön eller övriga villkor som
understiger den lön och de villkor som utlovades i arbetserbjudandet.

En uttrycklig bestämmelse om skenanställning

Utredningen föreslår att arbetstillstånd ska avslås om ett
arbetserbjudande har upprättats uteslutande i syfte att kringgå reglerna
om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Saco motsätter sig inte en sådan bestämmelse, men anser att en bättre
lösning skulle vara att Migrationsverket vid misstanke om
skenanställning utreder detta på motsvarande vis som ett så kallat CAS-
ärende. Därmed skulle ett avslag inte baseras på en prövning av
arbetsgivarens och arbetskraftsinvandrarens intentioner, utan på de
faktiska omständigheterna.

Straffansvar för arbetsgivare

Saco tillstyrker att en ny lagregel med särskilt straffansvar för
arbetsgivare införs. Saco anser däremot inte att ett sådant straffansvar
ska baseras på en domstolstolkning av om lön och villkor är i nivå med
kollektivavtal eller praxis i yrket eller branschen. En bedömning av
huruvida anställningsvillkor är kollektivavtalsenliga är många gånger
svårt för andra än de avtalstecknande parterna att avgöra.

Saco anser istället att arbetserbjudandet, som anger lön och övriga
villkor, bör få en starkt ställning. Det är anställningserbjudandets villkor
som är grunden för huruvida svenska staten beviljar
arbetskraftsinvandraren ett arbetstillstånd eller inte. De
anställningsvillkor som arbetsgivaren utlovar innan avresa utgör också
grunden för arbetskraftsinvandrarens ekonomiska kalkyl att ta det
erbjudna jobbet och flytta till Sverige. I Sverige är det mycket ovanligt
att en arbetstagare får sänkt lön eller i övrigt försämrade villkor. Detta
är samtidigt en realitet för allt för många arbetskraftsinvandrare.

Utredningen avvisar dock såväl krav på bindande anställningsavtal som
förbud mot försämrade villkor, bland annat med hänvisning till att detta
skulle leda till arbetskraftsinvandrare får en bättre position än andra
arbetstagare på svensk arbetsmarknad. Saco anser till skillnad från
utredningen att det finns goda skäl att skydda denna grupp, som är i
särskilt utsatt position då de blir av med sin rätt att vistas i Sverige om
de blir av med sitt arbete.

Saco anser i första hand att arbetserbjudandets lön och villkor ska vara
bindande från och med att arbetstagaren tillträder sin tjänst. Den
arbetskraftsinvandrare som har erbjudits ett arbete har rimligen
förhandlat färdigt med den mottagande arbetsgivaren innan ankomst.
Saco ser inte att det finns någon anledning att vid en tidsbegränsad
anställning, till vilken en arbetsgivare funnit det nödvändigt att
rekrytera från tredje land, ska finnas anledning att förändra de villkor
som angivits i arbetserbjudandet till arbetstagarens nackdel.

I andra hand anser Saco att det, utan ingrepp i rådande avtalsfrihet, finns goda möjligheter att stärka arbetserbjudandets villkor. En skyldighet kan till exempel införas för arbetsgivare att inrapportera förändrade anställningsvillkor till Migrationsverket. Myndigheten utgår därefter i sina efterkontroller från arbetserbjudandets lön och övriga villkor (i de fall ett nytt avtal inte har inrapporterats), vilket både kommer att förenkla och förtydliga myndighetens arbete. I de fall villkoren försämrats får Migrationsverket en varningssignal och påbörjar en granskning av ärendet.

Utredningen föreslår vidare att motsvarande straffansvar, innefattande fängelse i straffskalan, ska gälla arbetsgivare som har erbjudit en anställning i syfte att kringgå reglerna om arbetstillstånd. Saco anser som tidigare nämnt att det inte bör vara intention utan faktiska förhållanden som ska kontrolleras och sanktioneras.

Saco saknar en fördjupad analys av straffansvaret för arbetsgivare där den som söker arbetstillstånd har sin anställning helt eller delvis utomlands.

Möjlighet att underlåta underkallelse när arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit rättelse

Utredningen föreslår att tillstånd inte bör återkallas i de fall arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit åtgärd så att förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda.

Saco anser att förslaget är ett steg i rätt riktning, men att det fortfarande är allt för snävt då underlåtelse att återkalla endast är möjligt om arbetsgivaren självmant har rättat bristen innan Migrationsverket har uppmärksammat den.

Arbetsgivare som har anställt arbetskraftsinvandrare kan, i likhet med övriga arbetsgivare, göra mindre misstag exempelvis vid utbetalning av lön eller försäkringspremier. Ett mindre misstag bör inte vara upphov till vare sig fängelsestraff eller utvisning, oavsett om arbetsgivaren har hunnit upptäcka detta självmant eller inte.

Saco anser att Migrationsverkets prövningar bör utgå från en helhetssyn och rimlighetsbedömning. När det gäller att avgöra vad som är mindre avvikelser bör detta ske i samråd med arbetsmarknadens parter. Arbetsmarknadens parter är de aktörer som har bäst förutsättningar att göra sådana tolkningar, då de i linje med rådande arbetsmarknadsmodell hanterar en överväldigande majoritet av alla tvister som rör arbetsvillkor på den svenska arbetsmarknaden.

Direktåtkomst

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska få medges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter från ett antal myndigheters databaser, om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Saco tillstyrker förslaget.

En stor brist som genomsyrar utredningens förslag är samtidigt att de inte har analyserat den särskilda problematik som uppstår då arbetstagaren formellt sett är anställd i ett annat land. En betydande andel tredjelandsmedborgare som ansöker om arbetstillstånd har sin anställning helt eller delvis utomlands. För dessa betalas oftast lön och övriga anställningsförmåner helt eller delvis utomlands.

För personer vars lön och övriga anställningsförmåner betalas utomlands är Migrationsverkets direktåtkomst till andra svenska myndigheters databaser utan verkan. Saco efterlyser specifika förslag för hur Migrationsverket kan effektivisera sin kontroll inför tillståndsgivande och därefter under den löpande tillståndstiden för dessa sökande. Då merparten av de berörda arbetskraftsinvandrarerna kommer från ett fåtal länder skulle exempelvis Sverige kunna sluta avtal med dessa länder om utlämnande av uppgifter om deklarerad inkomst etc.

Efterkontroller

Utredningen föreslår att regeringen ska få meddela ytterligare föreskrifter om Migrationsverkets arbete med efterkontroller.

Saco tillstyrker förslaget, med tillägget att föreskrifterna bör tas fram i samråd med parterna.

Förkortade tidsfrister för återkallelse av tillstånd och för omställning

Utredningen föreslår att tidsfristen för att återkalla tillstånd och för omställning i samtliga fall ska vara tre månader. I dag är denna tidsfrist i vissa fall fyra månader.

Saco delar utredningens ambition om enhetliga tidsfrister, vilka bidrar till ökad förutsägbarhet, men anser att det är lämpligare att dessa tidsfrister harmoniseras till fyra månader.

Utredningen har inte analyserat hur stor andel av de som har fått sitt tillstånd återkallat som har sökt om nytt tillstånd under månad fyra. Att hitta ett nytt arbete kan ta tid för alla på svensk arbetsmarknad, inte minst för den som troligen inte talar språket, har sämre nätverk och sin hemort i annat land. Om syftet är att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden bör ett rättesnöre vara att förbättra snarare än att försämra villkoren för omställning.

Ett system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska ges i uppdrag att, i samråd med arbetsmarknadens parter, ta fram ett system för effektivare prövning av ärenden om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Saco tillstyrker förslaget, med förhoppning om ett reellt trepartssamarbete mellan Migrationsverket och arbetsmarknadens parter.

Alternativa överväganden

Utredningen redovisar i sitt betänkande ett antal förslag som övervägts, men som utredningen avfärdat av olika skäl. Det gäller bland annat krav på anställningsavtal, begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats, en försäkringslösning till skydd för arbetskraftsinvandrarerna och möjlighet till skadestånd till arbetskraftsinvandrarerna. Saco menar att utredningen delvis har avfärdat dessa förslag på grund av att utredningen primärt har fokuserat på att definiera och sanktionera så kallade skenanställningar, medan direktivets övriga delar fått en underordnad roll och inte utretts i tillräcklig utsträckning.

Saco anser som tidigare nämnts att anställningserbjudandets lön och övriga villkor bör stärkas. Att införa fängelsestraff för arbetsgivare som missbrukar systemet stärker inte ställningen för arbetskraftsinvandrarerna, som även fortsatt riskerar utvisning utan ekonomisk kompensation. Saco anser att sanktioner ska riktas mot den part som har missbrukat systemet. Om en anställning avslutas mot bakgrund av att arbetsgivaren har missbrukat systemet, bör arbetskraftsinvandrarerna kompenseras för utebliven inkomst.

Saco anser att krav bör införas på att den sökande visar upp ett giltigt anställningsavtal vid ansökan om arbetstillstånd. De erfarenheter av att hantera arbetstillståndsärenden som finns bland Sacos förbund, i synnerhet hos Sveriges ingenjörer, visar att det i många fall inte framgår tillräckligt tydligt i arbetserbjudandet med vilken arbetsgivare den sökande erbjuds eller har ett bindande avtal med.

Oberoende av möjligheterna för arbetsgivaren att under anställningstiden, i enlighet med de begränsningar som finns i svensk rätt, omreglera anställningsvillkoren, så har ett bindande anställningsavtal verkan tills sådan omreglering sker. Det är olyckligt att utredaren inte ser den praktiska betydelsen av detta för den enskilda arbetskraftsinvandrarerna.

Saco anser att krav på ett giltigt anställningsavtal skulle förbättra möjligheterna för arbetskraftsinvandrarerna att utkräva överenskomna villkor, förbättra Migrationsverkets efterkontroller, förenkla eventuella domstolsprocesser och förtydliga betydelsen av de fackliga organisationernas utlåtande.

Vad gäller unionsföreträdet anser Saco att krav på att utannonsera lediga tjänster i Arbetsförmedlingens platsbank bör tas bort. När kravet infördes var den digitala tjänstesektorn ännu i sin linda och jobbsökandet såg helt annorlunda ut. Globala aktörer som LinkedIn existerade ännu inte och andelen internetanvändare har sedan dess

fördubblats. Kravet leder inte till något annat än onödig byråkrati samtidigt som den saknar reell betydelse för hur anställningsförfaranden går till i praktiken.

Övriga synpunkter

En stor brist med utredningens förslag är att det inte innehåller någon analys av hur det föreslagna regelverket ska förhålla sig mot bestämmelser som finns i andra migrationsrättsliga regelverk. Detta gäller bland annat förhållandet till bestämmelser i utstationeringslagen och Blåkortsdirektivet. Detta lämnar ett antal frågetecken gällande vilka krav som gäller när det kommer till lön och övriga villkor, lagval, var talan ska väckas, etc.

Betänkandet behandlar inte heller de personer som vistas och arbetar i Sverige, men är eller tror sig vara undantagna kravet på arbetstillstånd. Det finns idag inga sammanställda uppgifter om hur många personer från tredjeländ som detta rör sig om. Det kan många gånger vara svårt att vid ansökningstillfället bedöma om ansökan om arbetstillstånd, och med det ett upprättat arbetserbjudande, är nödvändigt. Migrationsverket lämnar idag inte någon rådgivning till arbetsgivaren eller till den sökande. För dessa tredjelandsmedborgare som vistas och arbetar i Sverige finns inget liknande regelverk med exempelvis systematiska efterkontroller och straffansvar för arbetsgivare.

Saco anser att regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att utreda hur stor ovan nämnda grupp är. Regeringen bör även överväga om Migrationsverket bör få i uppdrag att ge rådgivning till arbetsgivare och sökande gällande frågor om vilket regelverk som gäller för deras situation, samt överväga vilket system av kontroller och eventuella sanktioner som bör gälla för dessa "övriga" arbetskraftsinvandrare och deras respektive arbetsgivare.

Remissvar från Akademikerförbundet SSR och Sveriges Ingenjörer biläggs.

Med vänlig hälsning

Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist

Josefin Edström