

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande över remiss av betänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88)

Övergripande kommentarer

Sveriges roll som kunskapsnation är beroende av högutbildad arbetskraft. Genom att underlätta tillträdet till den svenska arbetsmarknaden kan attraktiviteten att arbeta, investera och forska i Sverige öka bland högkvalificerade utländska medborgare. Det är viktigt för Sveriges konkurrenskraft och kompetensförsörjning. Sverige ska utgöra ett attraktivt val för arbetskraftsinvandrare genom goda och förutsägbara anställningsvillkor på arbetsmarknaden. Men det krävs att systemet för arbetskraftsinvandring är transparent och förutsägbart och inte missbrukas. Ingen ska riskera att utnyttjas. I detta slutbetänkande har fokus varit på att hindra missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring.

Saco anser att slutbetänkandet väl genomarbetat. Trots problem att i många fall hitta relevant statistik ger ändå kartläggningarna en bild av läget på arbetsmarknaden. Saco vill särskilt lyfta, såsom Akademikerförbundet SSR har framfört, att denna utredning försökt undvika ett ”stuprörsbeteende” vad gäller andra utredningars arbete; den hänvisar till de senaste årens olika utredningar med koppling till denna utredning. Saco anser också att det är förtjänstfullt att utredningen framhåller behovet av att utvärdera resultat av de förändringar som beslutats innan nya förslag beslutas och genomförs.

Saco vill framhålla att det är viktigt att Migrationsverket får de resurser som krävs för att förkorta sina handläggningstider av ärenden som rör arbetskraftsinvandring samt andra liknande uppehållstillstånd såsom uppehållstillstånd för forskning eller forskarstudier där många av de sökande också är anställda. Långa handläggningstider för nya ansökningar eller för förlängt uppehållstillstånd eller för permanent uppehållstillstånd måste hanteras skyndsamt. Kvalificerade sökande och deras arbetsgivare kan inte vänta länge på beslut då det har stor negativ påverkan för både individen och för arbetsgivarna. Idag ser vi

att handläggningstiderna är långa och kan vara ökande även för till synes okomplicerade ärenden. Det kan här noteras att JO¹ under 2021 riktat kritik mot Migrationsverket för detta, men också att de tidigare uttalat att det ytterst är en fråga för riksdag och regering att se till att Migrationsverket har de resurser som krävs för att fatta beslut i rimlig tid. Krav på ökade kontroller av sökande och arbetsgivare kan tillsammans med de nya krav som införts för permanent uppehållstillstånd leda till ännu längre handläggningstider om nya resurser inte tillförs.

5 Åtgärder för att motverka systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas

5.3.1 Myndighetssamverkan och gemensamma myndighetskontroller

Utredningens bedömning: Det är viktigt att den samverkan mellan berörda myndigheter som påbörjats får fortsätta medel och mandat att verka även framöver. Resultaten av samverkan och de nya åtgärder som utredningen föreslår bör analyseras innan ytterligare åtgärder planeras.

Saco delar bedömningen om att påbörjade åtgärder bör analyseras och utvärderas först.

Saco vill dock lyfta att ytterligare förslag om tydligare myndighetssamverkan är välkommet och helt centralt för att nå målet att förebygga och hindra arbetskraftsexploatering. Vi vill också understryka vikten av att ansvaret för tillsyn och kontroller fortsatt ska ligga hos flera myndigheter, ej endast Arbetsmiljöverket. Det är därför viktigt att det samverkansansvar som Arbetsmiljöverket fått för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet verkligen följs upp och utvärderas i syfte att identifiera behov av ytterligare åtgärder.

5.3.2 Informationsutbyte mellan myndigheter

Utredningens bedömning: Frågan om informationsutbyte och eventuella sekretesshinder mellan myndigheter ska utredas vidare.

¹ <https://www.jo.se/sv/Om-JO/Press1/Presskatalog/Langa-handlaggningstider-hos-Migrationsverket/>

Saco delar bedömningen

5.3.3 Information och hjälp till arbetskraftsinvandrare

Utredningens förslag: Information om arbetskraftsinvandrares rättigheter och skyldigheter ska framgå av berörda myndigheters hemsidor. Samma information ska också lämnas till arbetskraftsinvandrarerna i samband med tillståndsbeslutet. Myndigheterna ska även genom länkar hänvisa till varandra för att ge en bättre överblick vart en utsatt kan vända sig. Information med länkar ska också finnas på sweden.se och tjänsten Flytta.

Saco instämmer i förslaget med tillägget att information om partsmodellen bör ingå och information om vikten som anställd att vara medlem i en fackförening. Saco anser att det är viktigt att det ges information, både till arbetsgivare och till arbetskraftsinvandrare, om villkoren på den svenska arbetsmarknaden, parternas ställning och fackföreningens roll.

I remissvaret till utredningens första del framförde Saco att det borde utreda huruvida Migrationsverket kan åta sig ett sådant informationsuppdrag.

Vad gäller möjligheten för arbetskraftsinvandrare att processa mot arbetsgivaren och till vilken instans arbetskraftsinvandrarerna kan vända sig vid missbruk lämnar utredningen inga förslag.

Akademikerförbundet SSR har framfört att det är beklagligt att utredningen inte lämnar förslag på denna punkt.

5.3.4 Upplivningskampanj

Utredningens bedömning: De planerade upplivningsinsatserna för att öka allmänhetens kunskaper och medvetenhet när det gäller arbetslivskriminalitet bör genomföras både nu och i framtiden. Några andra informationsinsatser behövs inte för närvarande.

Saco delar bedömningen

5.3.5 Ett arbetstillstånd får vägras för arbete hos en arbetsgivare som brutit mot väsentliga regler

Utredningens förslag: Ett tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL får vägras om 1. arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion enligt 20 kap. eller dömts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § BrB, eller 2. arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift och uppgifterna rör redovisning av arbete.

Saco instämmer i förslaget

5.3.6 Vissa krav på en bostad som tillhandahålls av arbetsgivaren

Utredningens förslag: Om arbetsgivaren tillhandahåller en bostad till en utlänning med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL 1. får hyran för bostaden inte stå i missförhållande till utlänningens lön eller boendets standard och 2. ska bostaden uppfylla allmänna säkerhets- och hälsobestämmelser. Om en fysisk eller juridisk person bryter mot punkterna 1 eller 2 ska denne betala en särskild avgift. För varje utlänning ska avgiften vara det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upptäcktes, eller om den har upphört, den senaste dagen som den pågick. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, ska avgiften för varje utlänning i stället vara två prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften ska tillfalla staten. Arbetsgivaren ska kunna föreläggas vid vite att till Migrationsverket lämna uppgifter om arbetstagarens boendeförhållanden.

Saco instämmer i förslaget

5.3.7 Inkomstnivå och anställningsgrad

Utredningens bedömning: Ett höjt inkomstkrav eller en begränsning av anställningsgraden för att beviljas arbetstillstånd behöver inte införas eftersom det inte är ändamålsenligt för att motverka det missbruk som utredningen har kartlagt.

Alternativt förslag: Om inkomstnivån ska höjas och anställningsgraden regleras ska det krävas att anställningen motsvarar minst 75 procent av en heltidstjänst och gör det möjligt för utlänningen att uppnå goda levnadsvillkor.

Saco delar bedömningen

Det alternativa förslaget är däremot för vagt. En inkomstnivå som ska ge "goda levnadsvillkor" är väldigt relativt och dess innebörd och effekt svår att överblicka. För att uppnå goda levnadsvillkor är det viktiga i stället att säkerställa att lön, försäkringar och övriga villkor är i nivå med svenska kollektivavtal och branschpraxis. Detta ligger också mer i linje med den svenska partsmodellen och innebär inte en inblandning i parternas lönebildning. Saco anser alltså att detta är viktigare, det vill

säga att villkoren för arbetstillståndet säkras, än att reglera tillträdet till den svenska arbetsmarknaden.

I utredningens första del lämnade Saco ett särskilt yttrande om att det ska finnas ett bindande anställningsavtal för att arbetstillstånd ska kunna beviljas enligt reglerna för arbetskraftsinvandring. Detta för att Migrationsverket ska kunna säkerställa att lön, försäkringar och övriga villkor är i nivå med svenska kollektivavtal. Såsom Sveriges Ingenjörer föreslår, bör därutöver ett ytterligare uppdrag ges till Migrationsverket att under arbetskraftsinvandrarens tillståndstid genomföra löpande kontroller övervägas. Det uppdraget har Migrationsverket inte idag och det behövs för att i tid upptäcka, granska och följa upp fusk och arbetslivskriminalitet.

5.3.9 Överväganden som rör Migrationsverkets certifieringssystem

Utredningens bedömning: Det nuvarande certifieringssystemet som Migrationsverket tillämpar fungerar tillfredsställande varför inga förändringar av detta föreslås.

Saco delar inte bedömningen

Sacos uppfattning är att dagens system som Migrationsverket tillämpar inte fungerar tillfredsställande. Men med hänsyn till problemet med långa handläggningstider behövs ett snabbspår. Saco vill därför lyfta förslaget från Sveriges Ingenjörer (se bifogat svar) om att Migrationsverkets certifieringssystem avskaffas och att snabbexpediering kan ske via kollektivavtal. Ställningstagandet bygger på vittnesmål från certifierade arbetsgivare som säger att det är omöjligt att granska villkor för utomeuropeiska försäkringar på tio dagar. Genom att erbjuda en migrant en anställning som omfattas av ett svenskt kollektivavtal blir det möjligt att granska anställningsvillkor i en snabb process. För övriga fall bör erbjudas en garanti på max 90 dagars för kompletta ansökningar.

6 Skärpta straff för arbetsgivare och skadestånd till arbetstagare m.m.

Utredningens kartläggning visar att det största problemet med arbetskraftsexploatering inte är fusk med redovisning av t ex inkomst utan handeln med arbetstillstånd och att vissa arbetskraftsinvandrare tvingas betala tillbaka delar av lönen.

Sveriges Ingenjörer lyfter bristande myndighetskontroll för arbetskraftsinvandrare som beviljas uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige och som har sin anställning utomlands under tillståndstiden. Utredningen har över lag inte beaktat dessa situationer. Det är tveksamt om de nya brotten, särskilt olovlig handel, kommer att kunna omfatta arbetskraftsinvandrare som har anställning i utlandet. Denna problematik behöver analyseras och övervägas vidare. Annars är risken att handeln med arbetstillstånd flyttas utomlands.

Saco anser i övrigt att utredningens förslag på straff på det hela taget är balanserade och kan hindra den grävsta arbetskraftsexploateringen.

6.3.2. Ett nytt brott, exploatering av utländsk arbetskraft, ska införas

Utredningens förslag: Den som, i annat fall än som avses i 4 kap. 1 a eller 1 b § BrB, exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor, döms för exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms för grov exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

Saco instämmer i förslaget

6.3.3 Olovlig handel med arbetserbjudande m.m.

Utredningens förslag: Den som erbjuder arbete till en utlänning, anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär, avtalar om eller tar emot en ersättning som står i uppenbart missförhållande till motprestationen, döms till fängelse i högst två år. Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen. Ett avtalsvillkor om sådan ersättning som avses i första stycket är ogiltigt. Den som har tagit emot en särskild ersättning är skyldig att lämna tillbaka det han eller hon tagit emot.

Saco instämmer i förslaget

6.3.4 Försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Utredningens bedömning: Något behov av att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till exploatering av utländsk arbetskraft eller olovlig handel med arbetserbjudanden m.m. samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra exploatering av utländsk arbetskraft eller olovlig handel med arbetserbjudanden m.m. finns inte.

Saco har inga synpunkter

6.3.5 Näringsförbud

Utredningens bedömning: Utöver de befintliga reglerna om näringsförbud vid brott behöver det inte införas någon ytterligare ny grund för att kunna ge näringsförbud som enbart riktar sig till den som på olika sätt missbrukar reglerna för arbetskraftsinvandring.

Saco delar bedömningen

6.3.6 Skadestånd till arbetstagare som utnyttjas

Utredningens bedömning: Utredningen har i sitt första delbetänkande föreslagit en rad åtgärder för att minska risken för att arbetskraftsinvandrare inte ska kunna få förlängning av sitt arbetstillstånd p.g.a. att villkoren inte nått upp till de krav som ställs för tillstånd. Det saknas därför skäl att införa en särskild ersättning för denna grupp. Därutöver föreslår utredningen att det införs ett nytt brott, exploatering av utländsk arbetskraft, som bl.a. kan ge rätt till skadestånd till de arbetstagare som drabbats. De arbetskraftsinvandrare som utnyttjats på detta sätt kommer därmed kunna tillerkännas ersättning i samband med domstolsprövningen av brottet.

Alternativt förslag: Om en rätt till ett särskilt skadestånd för arbetskraftsinvandrare ska införas bör det 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 enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 UtIL och uppehållstillståndet därför återkallas eller inte förlängs.

Saco instämmer i det alternativa förslaget, men anser att ersättningsnivån i det alternativa förslaget är för lågt. Saco förordar att det införs ett sanktionssystem med ett skadestånd som tillfaller arbetstagaren med en högre ersättningsnivå än i utredningens förslag, dvs ett system utan tak för ersättningen.

6.3.7 Möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet

Utredningens bedömning: Det bör inte införas ytterligare en möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet om villkoren under föregående period inte varit uppfyllda. Fördelarna med en sådan möjlighet överväger inte de nackdelar som finns. Något sådant förslag lämnas därför inte.

Saco delar bedömningen

Saco vill dock lyfta att Akademikerförbundet SSR har framfört att det ändå vore rimligt att överväga en ventil i särskilt ömmande fall.

7 Marknadsföring av Sverige och myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring

7.11.1 Marknadsföring

Utredningens bedömning: Det bör även fortsättningsvis utgå statlig finansiering till projektet Flytta och webbsidan sweden.se för att utvidga dessa med ytterligare funktioner.

Saco delar bedömningen

Saco vill ändå särskilt lyfta några aspekter. Den globala konkurrensen om kompetens är knivskarp och det är bra att lättillgängligt och enkelt lyfta fram fördelar med att både besöka, bo och verka i Sverige. Det är viktigt att informationen bör lyfta fram hur det är att arbeta i Sverige, hur det är att verka på den svenska arbetsmarknaden, de fackliga organisationernas roll och hur det fungerar med kollektivavtal som också ger medarbetare viktiga förmåner. Här kan det vara bra att titta på den information som finns för utstationerade arbetstagare på Arbetsmiljöverkets hemsida. Dessa texter är utformade för utstationeringssituationer och kan därför inte direkt appliceras, men de utgör ett bra exempel på information om svensk arbetsmarknad.

Utredningen vill gärna se att idén om samlokalisering av servicekontor med så kallade international houses, som innebär mötesplats och mottagning fysiskt under ett tak, förverkligas. Pilotprojektet för att etablera sådana verksamheter har skjutits upp under pandemin. Det kan finnas skäl att pröva idén igen. Men som Akavia framför i sitt remissvar finns det större möjligheter att satsa på digitala lösningar där

information samordnas. Den skulle antagligen fungera väl för den målgruppen av högt kvalificerade medarbetare och företag.

7.11.2 Samordnande funktion

Utredningens bedömning: En aktör bör ges ett samordnande ansvar för internationell kompetensförsörjning. Resultatet av den förstudie som bedrivs inom Regeringens samverkansprogram Kompetensförsörjning och livslångt lärande bör dock avvaktas innan det bestäms hur en sådan funktion ska utformas.

Saco delar bedömningen

Saco vill här lyfta frågan om en eventuell ny myndighet. Utredningen lyfter fram ett tidigare förslag från Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03) om att en ny nationell myndighet för ett samlat ansvar för kompetensförsörjningspolitiken inrättas. I inspel till utredningen lyfte också Saco att det behövs en mer sammanhållen kompetensförsörjningspolitik i Sverige. I linje med detta resonemang är det rimligt att det tidigare förslaget om en ny myndighet också bör övervägas. Om det inte anses möjligt är det viktigt att frågan inte fastnar, utan att förslaget kan tas vidare genom att någon befintlig myndighet får uppdraget.

8 Tiden för anställning vid så kallat spårbyte

8.2.3 Behov av ändring av tidsgränsen?

Utredningens bedömning: Tidsgränsen för spårbyte bör inte ändras till kortare tid än fyra månader.

Saco delar bedömningen

Saco vill ändå framföra att det är angeläget att frågan följs upp.

Bilägger remissvar från Sacoförbunden Sveriges Ingenjörer (tillsammans med rapporten "Legal handel av arbetstillstånd") och Akavia.

Med vänlig hälsning
Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Lena Maier Söderberg
Chefsjurist