

Justitiedepartementet
Stockholm
Sverige

Beredningsdatum
2021-04-27

Sofia Råsmar
072 - 527 31 20
sofia.rasmar@tco.se

Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring

SOU 2021:5

TCO har tagit del av delbetänkandet till *SOU 2021:5 Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring*, i det följande kallad *utredningen*, och inkommer här med följande yttrande. Yttrandet följer utredningens disposition.

Inledande kommentar

TCO har en i grunden positiv syn på arbetskraftsinvandring. Arbetskraftsinvandring erbjuder möjligheter.

- För företag, myndigheter och organisationer kan arbetskraftsinvandring vara ett sätt att undvika brist på arbetskraft med en viss kompetens, eller att kunna anställa den bästa personen för ett visst jobb. Det kan också vara en källa till nya impulser från medarbetare med andra erfarenheter och en annan bakgrund.
- För individen kan arbetskraftsmigration både erbjuda ett sätt att undkomma ekonomiska eller andra svårigheter i hemlandet och en möjlighet att utvecklas i sitt arbetsliv – eller helt enkelt att göra verklighet av en dröm om att bo i ett annat land ett år.

TCO anser att en ordning, där det ej görs någon skillnad på olika typer av arbetskraftsinvandrare utifrån till exempel utbildning eller lönenivå, men där det alltid ställs krav på löner, försäkringar och övriga villkor i nivå med relevant svenskt kollektivavtal i huvudsak är en bra ordning. Dagens system för arbetskraftsinvandring har dock brister. Öppenhet måste kombineras med likabehandling men jakt på billigare arbetskraft får inte vara en drivkraft för arbetsgivare att anställa personer från andra länder.

Ett väl fungerande system för arbetskraftsinvandring bör vara så öppet att det motsvarar de faktiska behov av arbetskraftsmigration som företag, samhällen och individer har samtidigt som öppenheten inte får, som idag är fallet, medföra en ökad risk för utnyttjande av arbetstagarna och missbruk av systemet. TCO vill därför se *en bättre balans i systemet i förhållandet mellan arbetskraftsinvandrare och*

arbetsgivarna för att komma till rätta med arbetstagarnas ofta utsatta position. Det finns förslag i utredningen (se avsnitt 10) som bidrar till att utjämna balansen men de förslag som läggs är långt ifrån tillräckliga. En utgångspunkt för att komma tillrätta med balansen i systemet bör vara att *stärka arbetsgivarens incitament att göra rätt för sig* och självmant avhjälpa eventuella brister innan det finns en risk för återkallelse eller ett nekat beslut om förlängning av arbetstillstånd.

TCO vill utöver en översyn av balansen i systemet till förmån för de utsatta arbetstagarna, se ett samlat grepp kring lagstiftningen i syfte att uppnå *ett tydligare regelverk med lagtext och förarbeten som klargör hur bedömningen av villkor ska göras*. En del sådana tydliggöranden föreslås av utredningen (se avsnitt 7.2 och 8.2). Det välkomnar TCO. Tyvärr fortsätter dock utredningen att bygga vidare på den praxis som följt av de så kallade Luciadomarna¹ (se avsnitt 9.5.4 *En ökad möjlighet att underlåta återkallelse* och 10.3.3 *Migrationsverkets kontroll*). Det finns positiva inslag i Luciadomarna men TCO vänder sig mot den *helhetsbedömning* som refereras till i domarna som är alltför långtgående. Det kan exempelvis aldrig vara tillåtet att ett sämre försäkringsskydd kan kompenseras av en högre lön. En utebliven försäkring kan få ödesdiga konsekvenser för den enskilde arbetstagaren och inte läkas i efterhand. Trots detta bygger utredningen vidare på denna praxis. TCO önskar därför att regeringen beaktar vår invändning mot att använda helhetsbedömningen i Luciadomarna som utgångspunkt i det kommande lagstiftningsarbetet.

6 Uppehållstillstånd för högkvalificerade personer för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet

6.4 Överväganden och förslag

Som påpekats i den inledande kommentaren anser TCO som utgångspunkt att en ordning, där det ej görs någon skillnad på olika typer av arbetskraftsinvandrare utifrån till exempel utbildning eller lönenivå, men där det alltid ställs krav på löner, försäkringar och övriga villkor i nivå med relevant svenskt kollektivavtal i huvudsak är en bra ordning. Det kan dock finnas tillfällen när avsteg behöver göras så som när rekryteringsproblem på arbetsmarknaden uppstår, efterfrågad kompetens saknas och inte minst att olika former av kompetenshöjande insatser tar tid. När och om ett sådant avsteg ska göras, i syfte att möjliggöra för Sverige att bättre kunna konkurrera på en global arbetsmarknad, så är det viktigt att systemet träffar rätt

¹ MIG 2017:24 och MIG 2017:25.

målgrupp och inte leder till matchningsproblematik och/eller lönedumpning.

TCO ser särskilda problem med matchningen i det förslag som utredningen lägger och ställer sig därför tveksam till den av utredningen föreslagna ordningen för högkvalificerad arbetskraft. Systemet behöver vara bättre riktat så att det exempelvis inte leder till att högkvalificerade arbetstagare tar jobb inom lågkvalificerade yrken. Det räcker inte att så som nu referera till en viss utbildningsnivå. Vidare önskar TCO att en samhällsekonomisk analys görs där särskild hänsyn ska tas till den svenska kontexten och vår svenska modell.

Skulle en ny grund ändå införas så är det av vikt att den person som ges tillståndet har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden för att täcka kostnader för sin återresa samt att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring. Gällande sistnämnda så måste det vara tydligt vad som avses med en heltäckande sjukförsäkring och att kravet ska vara möjligt att uppfylla.

7 Näringsverksamhet

7.2 Överväganden och förslag

TCO ställer sig positiv till att nuvarande praxis för att beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet klargörs i lag och förordningstext.

8 Möjlighet att byta grund för uppehållstillstånd

8.1.1 Överväganden och förslag

Utredningen framhåller att en förutsättning för att det ska vara möjligt att söka och få uppehållstillstånd på en annan grund inifrån landet bör vara att ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare beviljade tillståndet samt att det inte funnits grund för att återkalla det tidigare tillståndet. Med hänsyn till dessa förutsättningar ser TCO positivt på förslaget.

8.2 Förlängning av anhörigas uppehållstillstånd

TCO har inget att invända mot förslaget utan välkomnar att ett förtydligande av praxis görs i lagtexten.

8.3 Återkallelse av tillstånd

TCO har inget att invända mot förslaget.

8.4 Ändringar i socialförsäkringsbalken

TCO har inget att invända mot förslaget.

9 Kompetensutvisningar

TCO ser positivt på att utredningen ska presentera förslag i syfte att komma till rätta med de så kallade kompetensutvisningar som sker. För de fåtal fall som enligt utredningens redovisning sker så är det dock viktigt att de förslag som ges blir träffsäkra och ändamålsenliga. Tyvärr anser TCO att de förslag som utredningen presenterar bygger vidare på den praxis som Migrationsdomstolen presenterat i *Luciadomarna*.² Se TCO:s resonemang avseende dessa under punkten *inledande kommentar*.

Utöver detta anser TCO att utredningen borde ha gjort en analys av hur förslagen för att motverka kompetensutvisningar förhåller sig till Migrationskommitténs förslag om språk- och samhällskunskapskrav. Förslag på krav som kan motverka högkvalificerade personers, till exempel forskares, förutsättningar att verka i Sverige och i en del fall till och med kan befaras innebära kompetensflykt. En utveckling som i så fall skulle gå på tvärs mot vad svensk arbetsmarknad behöver.

9.5.2 Begränsningen av antalet perioder med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska tas bort

Regelverket kring förlängningsansökningar är otydligt och ett förtydligande i lagtext och förarbeten är önskvärt. Mot bakgrund av detta har utredningen föreslagit att begränsningen av antalet perioder med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska tas bort. TCO anser dock inte att syftet med ändringen uppfylls genom nämnda förslag utan utredningen väljer i stället att föreslå en ytterligare liberalisering av regelverket genom att ta bort begränsningen av antalet på varandra följande tillståndsperioder. Enligt utredningen så skulle en sådan förändring leda till att Sveriges attraktionskraft ökar, regelverket blir enklare att tillämpa och att utlänningen ges en ökad möjlighet att stanna i Sverige då den nya ordningen kan göra det enklare att få permanent uppehållstillstånd, status som varaktigt bosatt och svenskt medborgarskap.

Det sistnämnda får dock inte anses klart då en översyn av reglerna gällande permanent uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap är pågående och det finns i stället en risk att utlänningen hamnar i en lång rad av på varandra följande tillfälliga uppehållstillstånd.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär en viss utsatthet och kan vara en faktor som möjliggör för arbetsgivare att utnyttja människor. Sådana faktorer bör undanröjas. TCO saknar en analys av vad flera på varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär för arbetskraftsinvandringen i praktiken.

² Se MIG 2017:24 och MIG 2017:25.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang så ställer sig TCO tveksam till förslaget och hade hellre sett ett förtydligande av reglerna i lagtexten.

9.5.3 En ny bestämmelse som reglerar förlängningsansökningar införs

TCO anser att det är positivt att utredningen framhåller att en arbetstagare inte ska drabbas av en tidigare arbetsgivares misstag. TCO vill dock påpeka att det oftast är vid förlängningsansökningar som problem med arbetstagarens villkor uppdagas. Som utredningen påpekar behövs därför fortsatt en möjlighet att kontrollera tidigare tillståndperioder. För att bibehålla legitimiteten i systemet och för att skydda de arbetstagare som kommer hit anser dock TCO att det i Migrationsverkets instruktion eller regleringsbrev bör finnas skrivningar om att kontroller av tidigare anställningar trots allt bör ske. TCO anser således inte att det räcker, som görs i Migrationsverkets instruktion idag, ange att kontroller bör ske utan det måste också preciseras hur, när och i vilken omfattning efterhandskontroller ska göras.

9.5.4 Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete bör inte återkallas vid ringa fall eller om återkallelsen med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig.

TCO ställer sig positiv till en justering av reglerna på så sätt att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete inte bör återkallas vid ringa fall i syfte att en arbetstagare inte ska riskera att få ett återkallat tillstånd och utvisning på grund av mindre fel och misstag från arbetsgivarens sida. I praktiken innebär detta att färre återkallelser kommer att ske. En förutsättning är dock att regelverket är förutsägbart och tydligt och inte alltför långtgående i bedömningen av vad som utgör ringa fall.

TCO avstyrker en justering av reglerna på så sätt att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ej bör återkallas om återkallelsen med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig. Som exempel på sistnämnda lyfter utredningen att en proportionalitetsbedömning bör göras och att det ska anses vara en följd av den av TCO kritiserade helhetsbedömningen som blivit utfallet av Luciadomarna. De kompetensutvisningar som förslaget kommer att träffa bör bli ytterst få vilket ytterligare stärker argumentet att en ändring inte kan anses motiverad.

9.6.2 Utredningens bedömning avseende behovet av skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete

TCO kan ha förståelse för utredningens skrivningar att det är svårt att motivera att en arbetstagare som arbetat i strid med bestämmelser ändå ska få utvisningen upphävd eller ett förlängt uppehållstillstånd. Utredningen menar vidare att de förslag som

utredningen har presenterat tillsammans med redan befintliga bestämmelser utgör ett tillräckligt skydd och att ytterligare förslag för att stärka arbetstagarnas ställning inte behövs.

TCO delar dock inte utredningens bedömning att de förslag som utredningen hittills har presenterat tillsammans med redan befintliga bestämmelser sammantaget utgör ett tillräckligt skydd för arbetstagarna. Det är fortsatt en framträdande obalans i förhållandet mellan arbetskraftsinvandrare och arbetsgivare, där det är arbetskraftsinvandrarerna som står i princip samtliga risker om ett arbetstillstånd nekas eller återkallas.

10 Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden

Det ska råda bra villkor på svensk arbetsmarknad i enlighet med svenska kollektivavtal. Som TCO påpekat inledningsvis ser vi ett stort behov av en bättre balans i systemet och ställer sig bakom och vill se åtgärder i form av kontroll av arbetsgivare i syfte att förhindra att arbetstagare utnyttjas.

10.3 Utredningens förslag: en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa.

TCO anser att förslaget går i rätt riktning men för att bli verkningsfullt och nå sitt syfte så måste förändringar av förslaget ske.

TCO anser att *samtliga arbetsgivare ska anmäla förändringar eller försämringar*. TCO är medveten om att det beviljas ett stort antal arbetstillstånd varje år men vår uppfattning är att förändringar av anställningsvillkoren efter anställningserbudandet getts in inte förekommer i någon större utsträckning. Bördan på företagen bör med andra ord ej bli stor. Så som förslaget nu är utformat ser TCO en risk att det i praktiken kommer att träffa ett fåtal arbetsgivare och i praktiken bli verkningslöst.

TCO anser vidare att en generell anmälningsskyldighet för de arbetsgivare som gjort förändringar eller försämringar i anställningsvillkoren måste kompletteras med *regler om särskilda kontroller i denna grupp av arbetsgivare för att tillförsäkra att anmälningsskyldigheten efterlevs*. Hur och när dessa kontroller ska ske måste under alla förutsättningar preciseras i Migrationsverkets instruktion och/eller regleringsbrev. Utan en sådan precisering finns risk att kontroller inte genomförs på det sätt som behövs.

Idag faller en stor börda på den enskilde arbetstagaren som får ta konsekvenserna av bristerna i systemet. Förslaget innebär, med de modifieringar TCO föreslår, en möjlighet att bättra på det nuvarande

arbetskraftsinvandringssystemets legitimitet och samtidigt i en större utsträckning säkerställa goda villkor i nivå med kollektivavtal.

10.4 Alternativt förslag: anställningsavtalet ska bifogas med ansökan

TCO delar utredningens bedömning att nackdelarna överväger fördelarna i fråga om att låta ett anställningsavtal bifogas ansökan.

10.5 Ska en arbetstagare vars arbetstillstånd återkallas ha rätt till ersättning från arbetsgivaren?

TCO anser tvärt emot den slutsats utredningen kommer fram till att en arbetstagare ska ha rätt till ersättning från arbetsgivaren. TCO har länge efterfrågat en rätt till skadestånd eller ersättning för arbetskraftsinvandrare i de fall arbetsgivaren avviker från de villkor som utlovats under tillståndsprövningen. I Ds 2018:7 föreslogs ett skadeståndsansvar för arbetsgivare och TCO uttryckte då sitt stöd för en rätt till skadestånd eller ersättning för arbetskraftsinvandrare i de fall arbetsgivaren avviker från de villkor som utlovats under tillståndsprövningen. TCO hade flera synpunkter på det då givna förslaget och särskilt viktigt var att det inte ska finnas en möjlighet att sätta ned ersättningen om arbetskraftsinvandrarerna "frivilligt" accepterat en anställning med bristande villkor. Det sistnämnda mot bakgrund av det beroendeförhållande som föreligger mellan arbetskraftsinvandrarerna och dennes arbetsgivare.³

En ordning där ersättning eller skadestånd från arbetsgivaren utgår till arbetstagaren om en återkallelse beror på arbetsgivarens brister torde stärka incitamenten för arbetsgivaren att göra rätt för sig från början. Därtill bör en enskild arbetstagare som väljer att föra en process för att få ersättning eller skadestånd från sin arbetsgivare under vissa omständigheter få vara kvar i Sverige under tvistens gång. Regeringen bör återkomma med ett justerat förslag med Ds 2018:7 som utgångspunkt. Förslaget bör remitteras.

11 Försörjningskrav för familjemedlemmar

11.4 Överväganden och förslag

För att attrahera kompetens till Sverige så bör det finnas goda förutsättningar att ta hit sin familj. Möjligheten att ta med sig sin familj är viktig för att arbetskraftsinvandrare ska komma till Sverige.

TCO anser mot bakgrund av detta att fokus bör ligga på arbetstagarens arbetsvillkor i kombination med möjlighet att etablera sig i landet med sin familj.

³ För mer information se [TCO:s yttrande över Ds 2018:7](#).

12 Utökad kriminalisering av brottet organiserande av människosmuggling

12.2 Överväganden och förslag

TCO tillstyrker utredningens förslag att det ska bli brottsligt att planlägga eller organisera för utlänningar att resa till Sverige med tillstånd som lämnats på grundval av oriktiga uppgifter. TCO tillstyrker lagda förslag i syfte att motverka skenanställningar och att arbetstillstånd används för att kringgå de regler som annars finns för inresa i Sverige.

TCO vill dock betona att den inre utlänningskontrollen redan idag är ansträngd. För att förslaget ska få effekt måste medel tillföras Polismyndigheten.

13 Resa under handläggningstiden

13.3 Överväganden och förslag

TCO har inga invändningar mot förslaget.

15 Konsekvensanalys

I konsekvensanalysen ingår att göra en analys av förslagets påverkan på enskilda. Enskilda får i denna utredning huvudsakligen anses vara de arbetskraftsinvandrare som söker sig till Sverige. Analysen är uppseendeväckande kort och lyfter i huvudsak konstateranden utan analys. Detta att jämföra med en mycket utförligare analys gällande förslagets effekter på företagen. Ett exempel är att den administrativa bördan för företagen till följd av att kontroller föreslås öka redovisas utförligt medan detta förslags effekt på enskilda knappt berörs. Obalansen i konsekvensanalysen är viktigt att ha med sig i det fortsatta lagstiftningsarbetet när för- och nackdelar av att införa en skärpning av exempelvis reglerna för kontroller övervägs. Nedan anger TCO ett antal områden där vi hade önskat en utförligare analys.

Oro för otillräckliga kontroller

Enligt utredningen slutade Migrationsverket utföra slumpmässiga kontroller då det saknades uttryckligt krav om det. TCO anser att fokus i systemet för arbetskraftsinvandring bör ligga på förhandskontroller snarare än efterhandskontroller men tycker dock att en viss nivå av efterhandskontroller är nödvändigt för att säkerställa att oseriösa arbetsgivare inte missbrukar systemet.

Utredningen lyfter själv att risken finns att antalet utlänningar som arbetar enligt sämre villkor än vad som följer av 6 kap. 2 § Utlänningslagen fortsatt består om inget görs. För det fall lagda förslag blir verklighet anser därför TCO att det måste säkerställas att både tillräckligt många och träffsäkra kontroller utförs. De skrivningar som finns i betänkandet i denna del riskerar att inte bli tillräckliga då någon faktiskt skyldighet för Migrationsverket att utföra kontroller inte föreslås. Som TCO föreslår under punkten 10.3 så måste det anges i Migrationsverkets instruktion och/eller regleringsbrev hur, när och i vilken omfattning dessa kontroller ska ske. Utan en sådan precisering finns risk att kontroller inte genomförs på det sätt som behövs.

Därutöver ställer sig TCO frågande till hur de branscher som idag har skärpta utredningskrav kommer att påverkas gällande kontrollverksamheten, något som inte alls framgår av utredningen. I det nuvarande systemet görs särskilda utredningar av vissa branscher där arbetsgivaren bland annat ska kunna visa att det finns förutsättningar för att betala ut lön till arbetstagaren. Detta är ett positivt initiativ som bör utvärderas löpande och eventuellt utvidgas.

Effekter på integrationen

TCO saknar en analys kring problematiken med upprepade tillstånd. Att gränsen för hur många på varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete tas bort lyfts snarare enbart fram som något positivt. TCO undrar hur utredningen kommit till slutsatsen att fler personer får permanent uppehållstillstånd trots språkkrav etc. En analys borde ha gjorts av hur utredningens förslag angående obegränsat antal tillfälliga uppehållstillstånd förhåller sig till Migrationskommitténs förslag om språk- och samhällskunskapskrav. När det gäller frågan om hur förslaget om tillfälliga uppehållstillstånd påverkar integrationen saknas en diskussion om risken att arbetstagare hamnar i upprepade tidsbegränsade tillstånd.

Matchningsproblematik

TCO noterar att det saknas en analys kring möjliga negativa effekter av misslyckad matchning av personer som kommer till Sverige via kompetensvisum. Problematiken gäller delvis högkvalificerade som kan väntas ta lägre kvalificerade yrken. Därutöver anges i tidigare avsnitt att många arbetskraftsinvandrare finns i hotell- och restaurangbranschen. Det görs dock ingen redogörelse för redan befintlig matchningsproblematik i just denna bransch, trots att sådan forskning finns tillgänglig. Om en ny uppehållstillståndsgrund för vissa grupper införs (högkvalificerade) är det viktigt att konsekvenserna för detta noga utreds.

15.4 Kostnader och andra konsekvenser för offentliga aktörer

De kostnadsberäkningar som anförs under denna punkt är en uppskattning. TCO vill därför betona att om kostnaderna, som en konsekvens av ett nytt system, skulle stiga mer än beräknat förutsätter vi att berörda myndigheter tillförs resurser i minst motsvarande omfattning – en bra arbetsmiljö och rimlig arbetsbelastning för de som jobbar på statligt uppdrag ska gälla.

15.5 Finansiering av förslagen

Ett sådant upplägg som här föreslås, att kostnader som belastar Universitets- och högskolerådet (UHR) betalas av Migrationsverket, ska inte på något sätt innebära att anställda på UHR påverkas negativt av en situation där till exempel kostnaderna, som en konsekvens av ett nytt system, stiger mer än beräknat och en fördröjning av tillförsel av nya resurser sker på grund av att dessa finns hos en annan myndighet – en bra process för detta måste säkras.

Therese Svanström

Ordförande

Sofia Råsmar

Jurist