



UPPSALA
UNIVERSITET

BESLUT

2022-02-01 UFV 2021/2641

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress:
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare:
Johanna Andersson Raeder
Utbildningsledare

Telefon:
018-471 6458

E-post:
johanna.andersson.raeder@uu.se

Justitiedepartementet

Ett förbättrat system mot arbetskrafts- exploatering m.m (SOU 2021:88)

Beslut

Härmed beslutas

- att universitetet överlämnar expertyttrandet som sitt svar på rubricerad remiss.

Bakgrund

Uppsala universitet har genom remiss anmodats yttra sig över rubricerat betänkande. Bifogat yttrande har utarbetats av professor Olof Åslund vid Nationalekonomiska institutionen.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rektor i närvaro av prorektor Coco Norén och universitetsdirektör Caroline Sjöberg, efter föredragning av utbildningsledare Johanna Andersson Raeder. Närvarande därutöver var akademiombudsman Per Abrahamsson och Uppsala studentkårs ordförande Jacob Färnert.

Anders Hagfeldt

Johanna Andersson Raeder



Justitiedepartementet

Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m (SOU 2021:88)

Uppsala universitet har genom remiss anmodats yttra sig över rubricerat betänkande. Universitetet tillstyrker utredningens förslag och anför följande.

Betänkandet belyser problem med och risker för exploatering av utländsk arbetskraft, och lämnar ett antal förslag på åtgärder för att förbättra situationen. Ett allmänt intryck är att överväganden och förslag är balanserade utifrån befintligt material. Det är positivt att utredningen försöker identifiera och fokusera på åtgärder som kan väntas ha positiva effekter. Det är dock tveksamt hur långt förslagen kommer i att angripa de grundläggande problemen.

Att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter eller förbättra informationen till arbetskraftsmigranter och allmänheten framstår som motiverat. Det är dock svårt att bedöma vilka effekterna av förslagen blir, något som också gäller förslagen om skärpta straff och nya brott. Nedan följer några kommentarer utifrån ett arbetsmarknadsekonomiskt perspektiv. Här diskuteras främst förekomsten av anställningsvillkor och faktiska arbetsförhållanden som inte motsvarar gällande lagar och regler. Detta betyder naturligtvis inte att andra (många gånger grövre) former av exploatering som framkommer i betänkandet är mindre angelägna att komma tillrätta med. Utlåtandet beaktar inte juridiska aspekter runt utformningen av lagstiftningen eller förvaltningspolitiska perspektiv på ansvarsfördelningen mellan myndigheter.

De grundläggande problemen och åtgärders effektivitet

Det underlag som presenteras pekar tydligt mot att det finns betydande missförhållanden som bör åtgärdas. Betänkandets överväganden och förslag sker utifrån direktivet att dagens regler för arbetskraftsinvandring värnas. Det går att argumentera för att denna premiss hindrar åtgärder som potentiellt kan ha större effekt än de som föreslås.

Det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring ger arbetsgivaren stor frihet i att definiera behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland (utanför EU-EES). Så länge individer som kan beviljas uppehållstillstånd för en viss typ av arbete är beredda att acceptera anställningsvillkor som inte motsvarar det som gäller för andra arbetstagare i Sverige, kommer det att finnas möjligheter för arbetsgivare att utnyttja detta. Även om skärpta krav, nya brott och höjda straff kan ha en motverkande effekt är det svårt att se att det går att förhindra t.ex. transaktioner som i praktiken sänker lönen (återbetalning av lön eller avgifter för tjänster från arbetsgivaren) så länge båda parter accepterar upplägget, särskilt om transaktionerna kan ske i andra länder.

En första fråga är då om det går att motverka missförhållanden genom att begränsa möjligheterna till arbetskraftsinvandring, utan betydande oönskade effekter? Vad som uppfattas som önskvärt kan naturligtvis skilja sig mellan olika parter, t.ex. arbetstagare och arbetsgivare. Men om syftet med regelverket är att möjliggöra arbetskraftsförsörjning där det är svårt att lösa behoven med befintlig arbetskraft, är det intressant att notera att missförhållandena verkar vara störst i yrken med relativt låga kvalifikationskrav där arbetsuppgifterna rimligen borde kunna utföras av arbetssökande i Sverige. Migrationsverkets lista över bristyrken (MIGRFS 2020:05) är lång och inkluderar yrken som städare och personliga assistenter. Det hade därför varit intressant med en närmare analys av vilka effekterna av en mer restriktiv hållning skulle bli i olika dimensioner. En möjlighet skulle kunna vara att undersöka hur kompetensprofilerna hos personer som anställs i yrket (oavsett om det är inhemsk eller utländsk rekrytering) förhåller sig till kvalifikationerna hos arbetssökande. En sådan jämförelse kan ge en indikation på om rekrytering från tredjeland kan motiveras med att kompetensen inte finns att tillgå i Sverige.

En andra fråga är vilka åtgärder som kan ändra maktbalansen (förhandlingsstyrkan) mellan arbetsgivare och utländska arbetstagare? Flera förslag i utredningen syftar åtminstone indirekt till detta, t.ex. bättre information till utländska arbetstagare och fler möjligheter till sanktioner mot arbetsgivare som bryter mot reglerna. Ett alternativ som skulle ha varit värt att belysa närmare är utökade möjligheter att byta arbetsgivare. Utredningen konstaterar att det faktum att arbetstillståndet är kopplat till arbetsgivaren skapar (förstärker) en beroendeställning för arbetstagaren. Om syftet med att tillåta arbetskraftsrekrytering från utlandet är att bidra till kompetensförsörjning på aggregerad nivå, är detta inte beroende av att arbetstagarna stannar hos enskilda arbetsgivare. Arbetsgivare som erbjuder villkor som motsvarar vad som i övrigt gäller i yrket/branschen bör inte heller uppleva en ökad rörlighet som ett stort problem.

Det finns dock redan idag möjligheter att byta arbetsgivare. En närmare granskning skulle kunna belysa hur stor rörligheten är, vilka faktorer som hindrar den, och därmed hur stora effekter förändrade regler kan få. En

fortsatt utredning skulle också behöva beakta risken för att önskvärda rekryteringar inte blir av p.g.a. att företag inte är beredda att ta kostnaden för att rekrytera från utlandet om osäkerheten runt anställningen ökar.

Kortare kommentarer

Nedan följer några kommentarer till mer specifika frågor kring betänkandet:

- Betänkandet visar att det finns betydande missförhållanden runt företag som erbjuder personlig assistans. Problemen är komplexa och framstår som angelägna att åtgärda. Samtidigt visar statistiken att antalet arbetstillstånd för personliga assistenter är måttligt.¹ För att få en bild av frågans betydelse ur ett övergripande perspektiv skulle det vara relevant med ett försök till bedömning av hur stor andel av dessa arbetstillstånd som är förknippade med missförhållanden. Ur ett humanitärt perspektiv kan det också noteras att även om det framkommer tydligt stöd för att vårdtagare utnyttjas, så kan systemet i en del fall innebära att personer i utsatta omständigheter får tillgång till vård och omsorg.
- Den kategorisering av lönenivåer som används i Tabell 4.3 gör att över 70 procent av individerna hamnar i den högsta kategorin (25 000 kr eller mer). Det hade varit intressant att ha en finare indelning även av högre inkomster. Utifrån diskussionen om att problemen framför allt finns i vissa yrken och branscher hade en indelning utifrån detta också varit värdefull. Då hade man också kunnat få en bild av förekomsten av utbetalning av orimligt höga löner bland t.ex. personliga assistenter (jmf. s. 87).
- Det tidigare förslaget från utredningen att försörjningskrav ska införas vid anhöriginvandring för arbetskraftsinvandrare framstår som rimligt. Eftersom arbetskraftsmigration kan ses som en ekonomisk överenskommelse i båda parterns intresse, är det rimligt att anställningen kan försörja de personer vars uppehållstillstånd bygger på densamma. Det förefaller också principiellt fel att ha försörjningskrav för anhöriga till personer som beviljats asyl, men inte för dem som får uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl.

¹¹ Betänkandet anger (s. 89) att antalet beviljade arbetstillstånd till personliga assistenter uppgick till 482 år 2018. Migrationsverkets sammanställning för samma år anger 257 arbetstillstånd till ”Skötare, vårdare och personliga assistenter m.fl.” av totalt 20 841. (https://www.migrationsverket.se/download/18.4cb46070161462db113179/1546508120592/Beviljade_arbetstillst%C3%A5nd_2018_-_Work_permits_granted_2018.pdf)