



ENHET
Enheten för Velfärd, Utbildning och
Arbetsmarknadspolitik

HANDLÄGGARE
Tove Nandorf

DATUM
2021-04-21

ERT DATUM
2021-05-03

DIARIENUMMER
20210035

ER REFERENS
Ju2021/00432

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över SOU 2021:5 Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring

LO har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerat delbetänkande.

LO välkomnar att en utredning om arbetskraftsinvandring har tillsatts och nu presenterar sitt första betänkande. I detta delbetänkande fokuseras dels på möjligheten att rekrytera högutbildad arbetskraft till bristyrken och undvika de så kallade kompetensutvisningarna, dels på möjligheten att stärka skyddet för arbetskraftsinvandrare i Sverige genom ett antal åtgärder, varav den främsta är ett krav på bindande anställningsavtal.

LO har valt att inte kommentera förslagen om högutbildad arbetskraft och kompetensutvisningar i detalj, utan fokuserar på de områden där vi upplever störst problem både på arbetsmarknaden och med utredningens förslag.

LO vill redan inledningsvis påminna om att arbetsmarknadens parter är de som i första hand förhandlar om löner och övriga villkor på den svenska arbetsmarknaden. Den principen gäller även för arbetskraftsinvandrare. LO anser att särregleringar för olika arbetstagargrupper via lagstiftning i möjligaste mån bör undvikas.

LO vill också inledningsvis påtala det anmärkningsvärda i att utredaren påstår att experterna har ställt sig bakom betänkandet "i den mån inte annat framgår av ett särskilt yttrande". Experter har, till skillnad mot sakkunniga, begränsad rätt att lämna särskilda yttranden. Vi har därför i denna utredning, liksom i flertalet andra där vi deltar som experter, framfört våra synpunkter löpande under utredningens gång, i avsikt att därefter framföra våra samlade synpunkter i remissvaret. Det har på inget vis framgått att expertgruppen, genom att inte utnyttja det för experter förhållandevis ovanliga förfarandet att begära att få skriva särskilda yttranden, skulle ha ställt sig bakom utredarens förslag. LO är kritiska till ett antal förslag i betänkandet och framför på sedvanligt vis dessa kritiska synpunkter i föreliggande remissvar.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

Sammanfattning av LOs synpunkter på utredningens förslag:

- LO anser att beslut om arbetstillstånd ska baseras på ett av båda parter undertecknat skriftligt anställningsavtal. LO tillstyrker därför utredningens alternativa förslag om generell leverans till Migrationsverket av ett av båda parter undertecknat bindande anställningsavtal med lön och villkor i nivå med kollektivavtal/branschpraxis som ska följa på arbetserbudandet.
- LO avstyrker förslaget om att Migrationsverket i enbart en tiondel av arbetstillstånden ska ålägga arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa. LO anser att anmälningsskyldigheten ska vara generell. Uppgifter om lön och villkor är avgörande verktyg i den systematiska kontroll som LO anser behövs av arbetsgivarna. LO avstyrker således också förslaget om att den tiondel av arbetsgivarna som enligt utredningen ska granskas inte ska behöva leverera ett av båda parter underskrivet anställningsavtal till Migrationsverket, utan att det ska räcka med en inrapportering av lön och villkor samt förslaget om att lön, arbetstid och övriga villkor inte ska behöva motsvara det arbetserbudande som Migrationsverket baserat sitt beviljande om arbetstillstånd på.
- LO avstyrker förslagen om anmälningsplikt vid försämringar i anställningsavtalet för den tiondel av arbetstillstånden där arbetsgivaren enligt utredningen ska åläggas att rapportera in lön och villkor till myndigheten. Förslaget är otillräckligt, även om det innebär en i och för sig välkommen skärpning gentemot nuvarande situation. LO vill i stället se en generell anmälningsplikt beträffande försämringar i förhållande till anställningsavtalet.
- LO tillstyrker förslaget om vite för arbetsgivare som underlåter att lämna begärda uppgifter till Migrationsverket.
- LO tillstyrker med reservation förslaget om att de arbetsgivare bland de 10 procent som åläggs lämna uppgift om lön och villkor som då lämnar oriktiga uppgifter ska kunna dömas för osann eller vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader och vid vissa brott åläggas företagsbot. Även här anser LO att detta bör gälla generellt.
- LO avstyrker utredningens förslag om att bedömningen av en förlängningsansökan huvudsakligen bör vara framåtsyftande. Det är viktigt att förlängningsansökan även framgent omfattar en noggrann kontroll av föregående tillståndsperiods utbetalda löner och inbetalda skatter och avgifter.
- LO delar inte utredningens slutsats att det vore omöjligt att införa en automatiserad kontroll av arbetsgivarnas löne- och skatteutbetalningar.
- LO tillstyrker förslaget om att Migrationsverket ska slippa återkalla ett arbetstillstånd vid ”ringa” fall av brist eller försummelse eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som ”rimlig” där villkoren enligt branschpraxis är oklara. Ramen för vad som är ringa/rimligt bör dock inte vara alltför vid.

- LO anser, till skillnad från utredningen, att det finns behov av nya bestämmelser till skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt arbetstillstånd på grund av fel begångna av arbetsgivare, till exempel för låg lön. LO anser således också att det finns skäl att införa rätt till ersättning från arbetsgivaren till arbetstagare vars arbetstillstånd återkallas på grund av fel begångna av arbetsgivaren.
- LO delar inte utredningens slutsats att skäl saknas för att ersätta ett beslut om utvisning av arbetstagaren med ett beslut om företagsbot.
- LO anser att försörjningskravet vid arbetskraftsinvandring måste höjas. Det ska ligga i nivå med kollektivavtal/branschpraxis och bör dessutom indexeras mot löneutvecklingen.
- LO tillstyrker förslaget om att utvidga brottet organiserande av människosmuggling och straffbelägga uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter.
- LO tillstyrker förslaget om att den som redan har ett beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet ska kunna söka om nytt tillstånd inifrån landet på en annan grund.
- LO tillstyrker med reservation förslaget om att ta bort den reglering som i dag gäller avseende maximal tillståndstid. Om förslaget genomförs måste åtgärder samtidigt vidtas för att säkerställa att det inte, i kombination med regeringens förslag om krav på arbete för permanent uppehållstillstånd, leder till nya möjligheter för skrupellösa arbetsgivare att fortsätta exploatera tredjelandsmedborgare på tillfälliga arbetstillstånd.

Bakgrund till LOs ställningstaganden

Sveriges arbetskraftsutbud har det senaste årtiondet ökat snabbt, inte minst sedan arbetskraftsinvandringen avreglerades av den dåvarande Alliansregeringen 2008. År 2019 beviljade Migrationsverket drygt 33 000 arbetstillstånd, vilket inkluderar både nya ansökningar och ansökningar om förlängningar om tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. En majoritet handlar om arbete som inte kräver högskoleutbildning, där den största gruppen 2019 var bärplockare och skogsarbetare men även kockar, kallskänkor, snabbmatspersonal och städare är många.

LO anser att det är orimligt att svenska arbetsgivare rekryterar arbetskraft från andra sidan jorden för jobb som städare, personlig assistent, på restaurang eller som hantlangare på byggen – yrken där det inte finns någon arbetskraftsbrist. Detta är jobb som i första hand behöver gå till arbetslösa i Sverige. Arbetskraftsinvandrare, både från EU och tredje land, och de relativt nyanlända flyktinggrupperna konkurrerar i nuläget till stor del om samma utrymme på arbetsmarknaden, vilket försvårar etableringen och integrationen för nyanlända med asylskäl och leder till en nedåtpress på arbetsvillkoren. Forskaren Johanna Rickne visade till exempel förra året att flyktingkvinnors möjlighet till arbete inom RUT-hemstädning trängs undan av omfattande arbetskraftsinvandring av städare.

Arbetskraftsinvandring till yrken där det inte råder arbetskraftsbrist bidrar tyvärr också till arbetslivskriminalitet, ekonomisk brottslighet, folkbokföringsbrott och välfärdsbrottslighet. Om det vittnar både berörda LO-förbund och de myndigheter som samverkar runt de gemensamma insatserna mot osund konkurrens och arbetslivskriminalitet. Exploatering av arbetskraftsinvandrare skapar en osund konkurrens som skadar den svenska samhällsekonomin, inte minst genom att göra tillvaron svår för seriösa företag som erbjuder kollektivavtalsenliga löner och arbetsvillkor. I en undersökning från Skatteverket i februari i år bedömes utifrån revisioner att de svarta inkomsterna årligen uppgår till 91 miljarder kronor, eller motsvarande 2,3 procent av BNP.

LO anser att arbetskraftsinvandring från tredje land enbart bör tillåtas till yrken där Sverige har fastställt brist på arbetskraft och att bristyrkesbedömningen bör utföras av en myndighet, lämpligen Arbetsförmedlingen. Arbetstillstånd ska bara beviljas på heltid och till kollektivavtalsenliga löner och villkor. Arbetsmarknadens parter, som har branschkunskapen, ska höras inför myndighetens bedömning. Samma regler som gäller för andra anställda på svensk arbetsmarknad ska självklart också gälla för den som är arbetskraftsinvandrare.

Mot bakgrund av detta kommenteras de av utredningens förslag som LO anser mest problematiska i det följande.

LOs synpunkter på (avsaknaden av) förslag om bindande anställningsavtal

LO anser att beviljandet av arbetstillstånd ska baseras på ett av båda parter undertecknat anställningsavtal. Utredningen har också, enligt ett tilläggsdirektiv, fått i uppdrag att föreslå en ordning där anställningsavtal lämnas in i anslutning till en ansökan om arbetstillstånd. Utredningen har även haft att ta ställning till om det ska införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor i arbetserbjudandet som låg till grund för beslutet om arbetstillstånd samt en skyldighet för Migrationsverket att då åter pröva om det fortsatt finns förutsättningar för tillståndet.

Utredningen landar i slutsatsen att ett anställningsavtal inte ska krävas och att det räcker om informationen om villkoren rapporteras in. Sammantaget anser utredningen att nackdelarna med ett bindande anställningserbjudande överväger, varför något sådant förslag inte lämnas. Även om utredningen ser en fördel med att kräva ett undertecknat anställningsavtal i och med att det då blir tydligt att arbetstagaren är införstådd med villkoren eftersom denne skrivit under avtalet anser utredningen att det blir för mycket arbete för Migrationsverket. Utredningen gör även bedömningen att en generell anmälningskyldighet av anställningsavtal och förändringar i löner och

anställningsvillkor till Migrationsverket skulle kunna ha en avskräckande effekt på arbetsgivarnas incitament att anställa arbetskraft från utlandet, inte minst om skyldigheten är straffsanktionerad, och att en generell anmälningsskyldighet skulle innebära en allt för stor arbetsbörda både för Migrationsverket och för arbetsgivarna.

I utredningen anförs också att inlämning av bindande anställningsavtal skulle förhindra den avtalsfrihet som finns för parterna i dag. Utredningen framhåller att även i de fall där ett anställningsavtal föreligger kan detta ändras om parterna är ense om det. Detta är enligt LO inte ett tillfredsställande juridiskt resonemang.

LO vill i sammanhanget påminna om att det av Lagen om anställningsskydd, § 6c, framgår att arbetstagare senast en månad efter det att anställningen tillträtts har rätt att erhålla skriftlig information om alla för anställningen väsentliga villkor, däribland lön och normal arbetstid per dag eller vecka. Denna rättighet gäller också arbetskraftsinvandrare. Om Migrationsverket rutinmässigt begärde in detta skriftliga underlag (som alltså ändå måste upprättas och därför inte kan sägas utgöra en extra börda för arbetsgivare) både som ett komplement till det skriftliga anställningsavtalet och sedan vid alla ändringar av villkoren, skulle sannolikheten öka att arbetstagaren får och/eller har möjlighet att kräva den ersättning och övriga villkor som utlovats samtidigt som risken att arbetsgivaren ensidigt ändrar överenskomna villkor minskar.

LO finner det anmärkningsvärt att utredaren genom att inte föreslå bindande anställningsavtal, redan i delbetänkandet har avhänt sig ett avgörande instrument för den förbättrade kontroll av arbetskraftsinvandringen som LO och stora delar av riksdagen efterfrågar för att stävja missbruk och exploatering. Denna fråga skulle enligt regeringens instruktioner till utredningen ha behandlats först i slutbetänkandet, tillsammans med kartläggningen av missbruket och förslagen till åtgärder mot detta.

LO anser att utredningen inte nog utrett hur förslaget om bindande anställningsavtal skulle påverka situationen för de arbetskraftsinvandrare som har svagast ställning på arbetsmarknaden och inom de delar av arbetsmarknaden där utnyttjande och grov exploatering av arbetskraft är vanligast, det vill säga inom LO-branscherna. Utredningen har i stället tagit avsevärt större hänsyn till risken att det skulle bli för krångligt för arbetsgivaren och för tung arbetsbörda för Migrationsverket. LO förutsätter därför att utredningen återvänder till frågan och sitt eget alternativ två i nästa betänkande och där noggrant analyserar anställningsavtalens stora relevans och potential för att motverka arbetskraftsexploatering.

LOs synpunkter på utredningens förslag om kontroll och sanktioner

LO anser att det krävs löpande, systematiska kontroller av beviljade arbetstillstånd både för att minska risken för kompetensutvisningar och för att förhindra missbruk och arbetskraftsexploatering.

Migrationsverket gör för närvarande få kontroller under anställningstiden och sällan i preventivt syfte. Kontrollen sker i stället vid ansökningar om förlängt arbetstillstånd. Migrationsverket kontrollerar i dag samtliga arbetstillstånd efter den första tvåårsperioden, inför en förlängningsansökan. Då jämförs inbetalda skatter och sociala avgifter som kontrolleras mot kollektivavtalsnivå och/eller branschpraxis (dock inte mot vad som utlovats i det ursprungliga arbetserbjudandet, som kan ha legat högre). De få kontroller som ändå görs under anställningstiden sker när det har framkommit oegentligheter av något slag.

Utredningen föreslår att Migrationsverket, vid äventyr av vite, ska kunna ålägga en tiondel av arbetsgivarna att skicka in uppgifter om villkoren för anställningen. Därefter ska arbetsgivaren i denna tiondel av ärendena vara skyldig att anmäla om villkoren försämrats för arbetstagaren. Detta kommer enligt utredningen att leda till att kontroller av arbetstagarens anställningsvillkor sker på ett tidigare stadium vilket antas medföra att färre hamnar i situationen att de nekas en förlängning av arbetstillståndet först efter flera år. Utredningen bedömer också att en tidigare granskning av denna tiondel av ärendena skulle minska behovet av systematiska uppföljande kontroller vid förlängningsansökningar. Det antas också att färre därmed skulle riskera att kompetensutvisas, det vill säga inte få sina arbetstillstånd förlängda på grund av felaktigheter i relation till gällande avtal.

LO konstaterar att en löpande kontroll av tio procent av alla arbetsgivare visserligen skulle innebära en markant förbättring mot nuläget, men att förslaget på inget vis motsvarar det faktiska behovet av löpande, systematisk kontroll av löner och övriga villkor för samtliga arbetskraftsinvandrare.

Vilken tiondel där arbetsgivare ska kontrolleras förebyggande respektive vilken del av arbetsgivarna som ska kontrolleras i efterhand vid förlängningsansökningar får enligt utredningen avgöras av Migrationsverket. Utredningen framhåller att Migrationsverket bör samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra myndigheter, exempelvis Polisen, Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Hittills har dock Migrationsverket ofta helt bortsett ifrån fackliga varningar om misstänkta eller kända oegentligheter hos arbetsgivare. LO anser att Migrationsverket måste ha ett system för att hantera den information som kommer in om arbetsgivare som fuskar och missbrukar systemet. De digitala fackliga yttrandena måste förses med standardiserade frågor kring eventuella misstankar. Även fritextkommentarer måste kunna lämnas. Migrationsverket behöver också få bättre möjligheter till kontroll av

arbetskraftsinvandringen ute på arbetsplatserna. Detta kräver minskad sekretess myndigheter emellan, så att tips från till exempel Skatteverket och Arbetsförmedlingen kan användas för kontroll/uppföljning.

LO och andra aktörer har framfört att Migrationsverkets arbetsbörda skulle minska och kvaliteten i granskningarna öka om inhämtningen av information systematiserades och åtminstone delvis automatiserades. Juridiska förutsättningar för detta finns. Migrationsverket har sedan sommaren 2020 rätt att för kontrollsyften ta del av Skatteverkets uppgifter om arbetsgivarnas månadsdeklarationer av skatter och sociala avgifter på individnivå. En sådan samkörning kan visserligen innebära utmaningar kopplade till den personliga integriteten och GDPR, men är alltså fullt möjlig.

Åtgärder för att undvika kompetensutvisningar

För att förhindra utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister föreslår utredningen en ”ventil” för att Migrationsverket ska slippa avslå förlängningsansökningar i fall där bristerna kan betraktas som ringa. LO anser att det är rimligt och önskvärt, men vill i sammanhanget understryka att den föreslagna ventilen inte får bli för stor.

Skydd för arbetskraftsinvandrare genom att företagsbot ersätter ett beslut om utvisning

Det finns i dag inga straff för arbetsgivare om anställningsvillkoren inte når upp till de krav som ställs och uppehållstillstånd därför återkallas och arbetstagaren utvisas. Det är inte rimligt. Arbetsgivares missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring måste få konsekvenser främst för arbetsgivaren. I dag drabbas arbetstagaren, ofta med utvisning, av fel som begåtts av arbetsgivaren. Felen/missbruket får också konsekvenser för hela arbetsmarknaden.

Utredningens bedömning är att ett beslut om företagsbot inte ska kunna ersätta ett beslut om utvisning av den drabbade arbetstagaren. Utredningen menar att i och med förslaget om uppgifts- och anmälningsskyldighet för en tiondel av arbetsgivarna kommer arbetstagare i större utsträckning att uppmärksammas på om deras arbetsvillkor inte är förenliga med Utlänningslagens krav. Utlänningen kommer därmed ha möjlighet att byta arbetsgivare tidigare, vilket också kommer minska antalet utlänningar som arbetar flera år under förhållanden som inte är förenliga med lag eller får sina arbetstillstånd återkallade och utvisas på grund av att arbetsgivaren inte erbjudit de villkor som krävs enligt 6 kap. 2 § UtL. Enligt utredningen finns det dessutom ett visst skydd för dessa arbetstagare i och med den ventil som införts i återkallelsebestämmelsen. LO delar inte utredningens bedömning. Kontroll av en tiondel av ärendena löser inte problemen för alla de arbetskraftsinvandrare som i dag exploateras av skrupelfria arbetsgivare. LO vill också peka på att ingen ändring föreslås av regeln att arbetstagaren

under de två första åren är bunden till samma arbetsgivare. Alltså hotas arbetstagarens fortsatta arbetstillstånd om oegentligheter upptäcks, vilket inte torde öka benägenheten bland exploaterade arbetstagare att bidra till att uppmärksamma myndigheterna på missförhållanden.

Arbetstagaren behöver skydd och möjlighet att söka jobb hos en annan arbetsgivare. Arbetsgivare som missköter sig ska räkna med kännbara sanktioner. LO anser att det vore rimligt att en arbetsgivare som avslöjats med allvarligt missbruk ges en sanktionsavgift. Förslag till hur en sådan skulle kunna utformas återfinns bland annat i SOU 2020:46, Ds 2018:7, SOU 2016:91 samt i remissvar till dessa.

Obegränsat antal tillfälliga arbetstillstånd efter varandra

Utredningen föreslår att det ska bli möjligt för individen att stapla ett obegränsat antal tillfälliga arbetstillstånd på varandra. I dag ställs individen efter fyra eller i vissa fall sex år med arbetstillstånd inom en sjuårsperiod inför valet mellan att ansöka om permanent uppehållstillstånd eller att sluta arbeta i Sverige. Det finns enligt utredningen klara fördelar med att låta individen själv bestämma huruvida denne vill ha ett permanent uppehållstillstånd eller ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete.

LO vill i sammanhanget varna för ökade möjligheter till människoexploatering när en sådan förändring kombineras med regeringens förslag i den migrationspolitiska lagrådsremissen nyligen om krav på fortsatt anställning för permanent uppehållstillstånd. Detta riskerar att öppna för förlängd exploatering av arbetskraftsinvandrare i flera branscher. Innan den här föreslagna förändringen kan genomföras måste det därför säkerställas att risken för missbruk inte ökar.

Försörjningskrav för familjemedlemmar

I utredningens uppdrag ingår att överväga om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare. Andelen anhöriga till arbetskraftsinvandrare som ansökt om uppehållstillstånd har stadigt ökat de senaste tio åren. År 2019 beviljades 23 000 uppehållstillstånd för anhöriga till arbetskraftsinvandrare.

Den lägsta inkomst som i dag krävs för att beviljas arbetstillstånd (13 000 kronor) är för låg för att en person med denna månadslön även ska kunna försörja familjemedlemmar. Medföljande familjemedlemmar kan därför själva behöva arbeta i Sverige. Den som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning får också i regel tillstånd att arbeta. Någon kontroll av villkoren för det arbete som eventuellt utförs av familjemedlemmar görs dock inte av Migrationsverket. Detta kan leda till missbruk och utnyttjande av familjemedlemmar som kan tvingas arbeta under dåliga villkor.



ENHET
Enheten för Velfärd, Utbildning och
Arbetsmarknadspolitik

HANDLÄGGARE
Tove Nandorf

DATUM
2021-04-21

ERT DATUM
2021-05-03

DIARIENUMMER
20210035

ER REFERENS
Ju2021/00432

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över SOU 2021:5 Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring

LO har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerat delbetänkande.

LO välkomnar att en utredning om arbetskraftsinvandring har tillsatts och nu presenterar sitt första betänkande. I detta delbetänkande fokuseras dels på möjligheten att rekrytera högutbildad arbetskraft till bristyrken och undvika de så kallade kompetensutvisningarna, dels på möjligheten att stärka skyddet för arbetskraftsinvandrare i Sverige genom ett antal åtgärder, varav den främsta är ett krav på bindande anställningsavtal.

LO har valt att inte kommentera förslagen om högutbildad arbetskraft och kompetensutvisningar i detalj, utan fokuserar på de områden där vi upplever störst problem både på arbetsmarknaden och med utredningens förslag.

LO vill redan inledningsvis påminna om att arbetsmarknadens parter är de som i första hand förhandlar om löner och övriga villkor på den svenska arbetsmarknaden. Den principen gäller även för arbetskraftsinvandrare. LO anser att särregleringar för olika arbetstagargrupper via lagstiftning i möjligaste mån bör undvikas.

LO vill också inledningsvis påtala det anmärkningsvärda i att utredaren påstår att experterna har ställt sig bakom betänkandet "i den mån inte annat framgår av ett särskilt yttrande". Experter har, till skillnad mot sakkunniga, begränsad rätt att lämna särskilda yttranden. Vi har därför i denna utredning, liksom i flertalet andra där vi deltar som experter, framfört våra synpunkter löpande under utredningens gång, i avsikt att därefter framföra våra samlade synpunkter i remissvaret. Det har på inget vis framgått att expertgruppen, genom att inte utnyttja det för experter förhållandevis ovanliga förfarandet att begära att få skriva särskilda yttranden, skulle ha ställt sig bakom utredarens förslag. LO är kritiska till ett antal förslag i betänkandet och framför på sedvanligt vis dessa kritiska synpunkter i föreliggande remissvar.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

Sammanfattning av LOs synpunkter på utredningens förslag:

- LO anser att beslut om arbetstillstånd ska baseras på ett av båda parter undertecknat skriftligt anställningsavtal. LO tillstyrker därför utredningens alternativa förslag om generell leverans till Migrationsverket av ett av båda parter undertecknat bindande anställningsavtal med lön och villkor i nivå med kollektivavtal/branschpraxis som ska följa på arbetserbudandet.
- LO avstyrker förslaget om att Migrationsverket i enbart en tiondel av arbetstillstånden ska ålägga arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa. LO anser att anmälningsskyldigheten ska vara generell. Uppgifter om lön och villkor är avgörande verktyg i den systematiska kontroll som LO anser behövs av arbetsgivarna. LO avstyrker således också förslaget om att den tiondel av arbetsgivarna som enligt utredningen ska granskas inte ska behöva leverera ett av båda parter underskrivet anställningsavtal till Migrationsverket, utan att det ska räcka med en inrapportering av lön och villkor samt förslaget om att lön, arbetstid och övriga villkor inte ska behöva motsvara det arbetserbudande som Migrationsverket baserat sitt beviljande om arbetstillstånd på.
- LO avstyrker förslagen om anmälningsplikt vid försämringar i anställningsavtalet för den tiondel av arbetstillstånden där arbetsgivaren enligt utredningen ska åläggas att rapportera in lön och villkor till myndigheten. Förslaget är otillräckligt, även om det innebär en i och för sig välkommen skärpning gentemot nuvarande situation. LO vill i stället se en generell anmälningsplikt beträffande försämringar i förhållande till anställningsavtalet.
- LO tillstyrker förslaget om vite för arbetsgivare som underlåter att lämna begärda uppgifter till Migrationsverket.
- LO tillstyrker med reservation förslaget om att de arbetsgivare bland de 10 procent som åläggs lämna uppgift om lön och villkor som då lämnar oriktiga uppgifter ska kunna dömas för osann eller vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader och vid vissa brott åläggas företagsbot. Även här anser LO att detta bör gälla generellt.
- LO avstyrker utredningens förslag om att bedömningen av en förlängningsansökan huvudsakligen bör vara framåtsyftande. Det är viktigt att förlängningsansökan även framgent omfattar en noggrann kontroll av föregående tillståndsperiods utbetalda löner och inbetalda skatter och avgifter.
- LO delar inte utredningens slutsats att det vore omöjligt att införa en automatiserad kontroll av arbetsgivarnas löne- och skatteutbetalningar.
- LO tillstyrker förslaget om att Migrationsverket ska slippa återkalla ett arbetstillstånd vid ”ringa” fall av brist eller försummelse eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som ”rimlig” där villkoren enligt branschpraxis är oklara. Ramen för vad som är ringa/rimligt bör dock inte vara alltför vid.

- LO anser, till skillnad från utredningen, att det finns behov av nya bestämmelser till skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt arbetstillstånd på grund av fel begångna av arbetsgivare, till exempel för låg lön. LO anser således också att det finns skäl att införa rätt till ersättning från arbetsgivaren till arbetstagare vars arbetstillstånd återkallas på grund av fel begångna av arbetsgivaren.
- LO delar inte utredningens slutsats att skäl saknas för att ersätta ett beslut om utvisning av arbetstagaren med ett beslut om företagsbot.
- LO anser att försörjningskravet vid arbetskraftsinvandring måste höjas. Det ska ligga i nivå med kollektivavtal/branschpraxis och bör dessutom indexeras mot löneutvecklingen.
- LO tillstyrker förslaget om att utvidga brottet organiserande av människosmuggling och straffbelägga uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter.
- LO tillstyrker förslaget om att den som redan har ett beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet ska kunna söka om nytt tillstånd inifrån landet på en annan grund.
- LO tillstyrker med reservation förslaget om att ta bort den reglering som i dag gäller avseende maximal tillståndstid. Om förslaget genomförs måste åtgärder samtidigt vidtas för att säkerställa att det inte, i kombination med regeringens förslag om krav på arbete för permanent uppehållstillstånd, leder till nya möjligheter för skrupellösa arbetsgivare att fortsätta exploatera tredjelandsmedborgare på tillfälliga arbetstillstånd.

Bakgrund till LOs ställningstaganden

Sveriges arbetskraftsutbud har det senaste årtiondet ökat snabbt, inte minst sedan arbetskraftsinvandringen avreglerades av den dåvarande Alliansregeringen 2008. År 2019 beviljade Migrationsverket drygt 33 000 arbetstillstånd, vilket inkluderar både nya ansökningar och ansökningar om förlängningar om tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. En majoritet handlar om arbete som inte kräver högskoleutbildning, där den största gruppen 2019 var bärplockare och skogsarbetare men även kockar, kallskänkor, snabbmatspersonal och städare är många.

LO anser att det är orimligt att svenska arbetsgivare rekryterar arbetskraft från andra sidan jorden för jobb som städare, personlig assistent, på restaurang eller som hantlangare på byggen – yrken där det inte finns någon arbetskraftsbrist. Detta är jobb som i första hand behöver gå till arbetslösa i Sverige. Arbetskraftsinvandrare, både från EU och tredje land, och de relativt nyanlända flyktinggrupperna konkurrerar i nuläget till stor del om samma utrymme på arbetsmarknaden, vilket försvårar etableringen och integrationen för nyanlända med asylskäl och leder till en nedåtpress på arbetsvillkoren. Forskaren Johanna Rickne visade till exempel förra året att flyktingkvinnors möjlighet till arbete inom RUT-hemstädning trängs undan av omfattande arbetskraftsinvandring av städare.

Arbetskraftsinvandring till yrken där det inte råder arbetskraftsbrist bidrar tyvärr också till arbetslivskriminalitet, ekonomisk brottslighet, folkbokföringsbrott och välfärdsbrottslighet. Om det vittnar både berörda LO-förbund och de myndigheter som samverkar runt de gemensamma insatserna mot osund konkurrens och arbetslivskriminalitet. Exploatering av arbetskraftsinvandrare skapar en osund konkurrens som skadar den svenska samhällsekonomin, inte minst genom att göra tillvaron svår för seriösa företag som erbjuder kollektivavtalsenliga löner och arbetsvillkor. I en undersökning från Skatteverket i februari i år bedömes utifrån revisioner att de svarta inkomsterna årligen uppgår till 91 miljarder kronor, eller motsvarande 2,3 procent av BNP.

LO anser att arbetskraftsinvandring från tredje land enbart bör tillåtas till yrken där Sverige har fastställt brist på arbetskraft och att bristyrkesbedömningen bör utföras av en myndighet, lämpligen Arbetsförmedlingen. Arbetstillstånd ska bara beviljas på heltid och till kollektivavtalsenliga löner och villkor. Arbetsmarknadens parter, som har branschkunskapen, ska höras inför myndighetens bedömning. Samma regler som gäller för andra anställda på svensk arbetsmarknad ska självklart också gälla för den som är arbetskraftsinvandrare.

Mot bakgrund av detta kommenteras de av utredningens förslag som LO anser mest problematiska i det följande.

LOs synpunkter på (avsaknaden av) förslag om bindande anställningsavtal

LO anser att beviljandet av arbetstillstånd ska baseras på ett av båda parter undertecknat anställningsavtal. Utredningen har också, enligt ett tilläggsdirektiv, fått i uppdrag att föreslå en ordning där anställningsavtal lämnas in i anslutning till en ansökan om arbetstillstånd. Utredningen har även haft att ta ställning till om det ska införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor i arbetserbjudandet som låg till grund för beslutet om arbetstillstånd samt en skyldighet för Migrationsverket att då åter pröva om det fortsatt finns förutsättningar för tillståndet.

Utredningen landar i slutsatsen att ett anställningsavtal inte ska krävas och att det räcker om informationen om villkoren rapporteras in. Sammantaget anser utredningen att nackdelarna med ett bindande anställningserbjudande överväger, varför något sådant förslag inte lämnas. Även om utredningen ser en fördel med att kräva ett undertecknat anställningsavtal i och med att det då blir tydligt att arbetstagaren är införstådd med villkoren eftersom denne skrivit under avtalet anser utredningen att det blir för mycket arbete för Migrationsverket. Utredningen gör även bedömningen att en generell anmälningskyldighet av anställningsavtal och förändringar i löner och

anställningsvillkor till Migrationsverket skulle kunna ha en avskräckande effekt på arbetsgivarnas incitament att anställa arbetskraft från utlandet, inte minst om skyldigheten är straffsanktionerad, och att en generell anmälningsskyldighet skulle innebära en allt för stor arbetsbörda både för Migrationsverket och för arbetsgivarna.

I utredningen anförs också att inlämning av bindande anställningsavtal skulle förhindra den avtalsfrihet som finns för parterna i dag. Utredningen framhåller att även i de fall där ett anställningsavtal föreligger kan detta ändras om parterna är ense om det. Detta är enligt LO inte ett tillfredsställande juridiskt resonemang.

LO vill i sammanhanget påminna om att det av Lagen om anställningsskydd, § 6c, framgår att arbetstagare senast en månad efter det att anställningen tillträtts har rätt att erhålla skriftlig information om alla för anställningen väsentliga villkor, däribland lön och normal arbetstid per dag eller vecka. Denna rättighet gäller också arbetskraftsinvandrare. Om Migrationsverket rutinmässigt begärde in detta skriftliga underlag (som alltså ändå måste upprättas och därför inte kan sägas utgöra en extra börda för arbetsgivare) både som ett komplement till det skriftliga anställningsavtalet och sedan vid alla ändringar av villkoren, skulle sannolikheten öka att arbetstagaren får och/eller har möjlighet att kräva den ersättning och övriga villkor som utlovats samtidigt som risken att arbetsgivaren ensidigt ändrar överenskomna villkor minskar.

LO finner det anmärkningsvärt att utredaren genom att inte föreslå bindande anställningsavtal, redan i delbetänkandet har avhänt sig ett avgörande instrument för den förbättrade kontroll av arbetskraftsinvandringen som LO och stora delar av riksdagen efterfrågar för att stävja missbruk och exploatering. Denna fråga skulle enligt regeringens instruktioner till utredningen ha behandlats först i slutbetänkandet, tillsammans med kartläggningen av missbruket och förslagen till åtgärder mot detta.

LO anser att utredningen inte nog utrett hur förslaget om bindande anställningsavtal skulle påverka situationen för de arbetskraftsinvandrare som har svagast ställning på arbetsmarknaden och inom de delar av arbetsmarknaden där utnyttjande och grov exploatering av arbetskraft är vanligast, det vill säga inom LO-branscherna. Utredningen har i stället tagit avsevärt större hänsyn till risken att det skulle bli för krångligt för arbetsgivaren och för tung arbetsbörda för Migrationsverket. LO förutsätter därför att utredningen återvänder till frågan och sitt eget alternativ två i nästa betänkande och där noggrant analyserar anställningsavtalens stora relevans och potential för att motverka arbetskraftsexploatering.

LOs synpunkter på utredningens förslag om kontroll och sanktioner

under de två första åren är bunden till samma arbetsgivare. Alltså hotas arbetstagarens fortsatta arbetstillstånd om oegentligheter upptäcks, vilket inte torde öka benägenheten bland exploaterade arbetstagare att bidra till att uppmärksamma myndigheterna på missförhållanden.

Arbetstagaren behöver skydd och möjlighet att söka jobb hos en annan arbetsgivare. Arbetsgivare som missköter sig ska räkna med kännbara sanktioner. LO anser att det vore rimligt att en arbetsgivare som avslöjats med allvarligt missbruk ges en sanktionsavgift. Förslag till hur en sådan skulle kunna utformas återfinns bland annat i SOU 2020:46, Ds 2018:7, SOU 2016:91 samt i remissvar till dessa.

Obegränsat antal tillfälliga arbetstillstånd efter varandra

Utredningen föreslår att det ska bli möjligt för individen att stapla ett obegränsat antal tillfälliga arbetstillstånd på varandra. I dag ställs individen efter fyra eller i vissa fall sex år med arbetstillstånd inom en sjuårsperiod inför valet mellan att ansöka om permanent uppehållstillstånd eller att sluta arbeta i Sverige. Det finns enligt utredningen klara fördelar med att låta individen själv bestämma huruvida denne vill ha ett permanent uppehållstillstånd eller ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete.

LO vill i sammanhanget varna för ökade möjligheter till människoexploatering när en sådan förändring kombineras med regeringens förslag i den migrationspolitiska lagrådsremissen nyligen om krav på fortsatt anställning för permanent uppehållstillstånd. Detta riskerar att öppna för förlängd exploatering av arbetskraftsinvandrare i flera branscher. Innan den här föreslagna förändringen kan genomföras måste det därför säkerställas att risken för missbruk inte ökar.

Försörjningskrav för familjemedlemmar

I utredningens uppdrag ingår att överväga om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare. Andelen anhöriga till arbetskraftsinvandrare som ansökt om uppehållstillstånd har stadigt ökat de senaste tio åren. År 2019 beviljades 23 000 uppehållstillstånd för anhöriga till arbetskraftsinvandrare.

Den lägsta inkomst som i dag krävs för att beviljas arbetstillstånd (13 000 kronor) är för låg för att en person med denna månadslön även ska kunna försörja familjemedlemmar. Medföljande familjemedlemmar kan därför själva behöva arbeta i Sverige. Den som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning får också i regel tillstånd att arbeta. Någon kontroll av villkoren för det arbete som eventuellt utförs av familjemedlemmar görs dock inte av Migrationsverket. Detta kan leda till missbruk och utnyttjande av familjemedlemmar som kan tvingas arbeta under dåliga villkor.



ENHET
Enheten för Velfärd, Utbildning och
Arbetsmarknadspolitik

HANDLÄGGARE
Tove Nandorf

DATUM
2021-04-21

ERT DATUM
2021-05-03

DIARIENUMMER
20210035

ER REFERENS
Ju2021/00432

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över SOU 2021:5 Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring

LO har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerat delbetänkande.

LO välkomnar att en utredning om arbetskraftsinvandring har tillsatts och nu presenterar sitt första betänkande. I detta delbetänkande fokuseras dels på möjligheten att rekrytera högutbildad arbetskraft till bristyrken och undvika de så kallade kompetensutvisningarna, dels på möjligheten att stärka skyddet för arbetskraftsinvandrare i Sverige genom ett antal åtgärder, varav den främsta är ett krav på bindande anställningsavtal.

LO har valt att inte kommentera förslagen om högutbildad arbetskraft och kompetensutvisningar i detalj, utan fokuserar på de områden där vi upplever störst problem både på arbetsmarknaden och med utredningens förslag.

LO vill redan inledningsvis påminna om att arbetsmarknadens parter är de som i första hand förhandlar om löner och övriga villkor på den svenska arbetsmarknaden. Den principen gäller även för arbetskraftsinvandrare. LO anser att särregleringar för olika arbetstagargrupper via lagstiftning i möjligaste mån bör undvikas.

LO vill också inledningsvis påtala det anmärkningsvärda i att utredaren påstår att experterna har ställt sig bakom betänkandet "i den mån inte annat framgår av ett särskilt yttrande". Experter har, till skillnad mot sakkunniga, begränsad rätt att lämna särskilda yttranden. Vi har därför i denna utredning, liksom i flertalet andra där vi deltar som experter, framfört våra synpunkter löpande under utredningens gång, i avsikt att därefter framföra våra samlade synpunkter i remissvaret. Det har på inget vis framgått att expertgruppen, genom att inte utnyttja det för experter förhållandevis ovanliga förfarandet att begära att få skriva särskilda yttranden, skulle ha ställt sig bakom utredarens förslag. LO är kritiska till ett antal förslag i betänkandet och framför på sedvanligt vis dessa kritiska synpunkter i föreliggande remissvar.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

Sammanfattning av LOs synpunkter på utredningens förslag:

- LO anser att beslut om arbetstillstånd ska baseras på ett av båda parter undertecknat skriftligt anställningsavtal. LO tillstyrker därför utredningens alternativa förslag om generell leverans till Migrationsverket av ett av båda parter undertecknat bindande anställningsavtal med lön och villkor i nivå med kollektivavtal/branschpraxis som ska följa på arbetserbudandet.
- LO avstyrker förslaget om att Migrationsverket i enbart en tiondel av arbetstillstånden ska ålägga arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa. LO anser att anmälningsskyldigheten ska vara generell. Uppgifter om lön och villkor är avgörande verktyg i den systematiska kontroll som LO anser behövs av arbetsgivarna. LO avstyrker således också förslaget om att den tiondel av arbetsgivarna som enligt utredningen ska granskas inte ska behöva leverera ett av båda parter underskrivet anställningsavtal till Migrationsverket, utan att det ska räcka med en inrapportering av lön och villkor samt förslaget om att lön, arbetstid och övriga villkor inte ska behöva motsvara det arbetserbudande som Migrationsverket baserat sitt beviljande om arbetstillstånd på.
- LO avstyrker förslagen om anmälningsplikt vid försämringar i anställningsavtalet för den tiondel av arbetstillstånden där arbetsgivaren enligt utredningen ska åläggas att rapportera in lön och villkor till myndigheten. Förslaget är otillräckligt, även om det innebär en i och för sig välkommen skärpning gentemot nuvarande situation. LO vill i stället se en generell anmälningsplikt beträffande försämringar i förhållande till anställningsavtalet.
- LO tillstyrker förslaget om vite för arbetsgivare som underlåter att lämna begärda uppgifter till Migrationsverket.
- LO tillstyrker med reservation förslaget om att de arbetsgivare bland de 10 procent som åläggs lämna uppgift om lön och villkor som då lämnar oriktiga uppgifter ska kunna dömas för osann eller vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader och vid vissa brott åläggas företagsbot. Även här anser LO att detta bör gälla generellt.
- LO avstyrker utredningens förslag om att bedömningen av en förlängningsansökan huvudsakligen bör vara framåtsyftande. Det är viktigt att förlängningsansökan även framgent omfattar en noggrann kontroll av föregående tillståndsperiods utbetalda löner och inbetalda skatter och avgifter.
- LO delar inte utredningens slutsats att det vore omöjligt att införa en automatiserad kontroll av arbetsgivarnas löne- och skatteutbetalningar.
- LO tillstyrker förslaget om att Migrationsverket ska slippa återkalla ett arbetstillstånd vid ”ringa” fall av brist eller försummelse eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som ”rimlig” där villkoren enligt branschpraxis är oklara. Ramen för vad som är ringa/rimligt bör dock inte vara alltför vid.

- LO anser, till skillnad från utredningen, att det finns behov av nya bestämmelser till skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt arbetstillstånd på grund av fel begångna av arbetsgivare, till exempel för låg lön. LO anser således också att det finns skäl att införa rätt till ersättning från arbetsgivaren till arbetstagare vars arbetstillstånd återkallas på grund av fel begångna av arbetsgivaren.
- LO delar inte utredningens slutsats att skäl saknas för att ersätta ett beslut om utvisning av arbetstagaren med ett beslut om företagsbot.
- LO anser att försörjningskravet vid arbetskraftsinvandring måste höjas. Det ska ligga i nivå med kollektivavtal/branschpraxis och bör dessutom indexeras mot löneutvecklingen.
- LO tillstyrker förslaget om att utvidga brottet organiserande av människosmuggling och straffbelägga uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter.
- LO tillstyrker förslaget om att den som redan har ett beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet ska kunna söka om nytt tillstånd inifrån landet på en annan grund.
- LO tillstyrker med reservation förslaget om att ta bort den reglering som i dag gäller avseende maximal tillståndstid. Om förslaget genomförs måste åtgärder samtidigt vidtas för att säkerställa att det inte, i kombination med regeringens förslag om krav på arbete för permanent uppehållstillstånd, leder till nya möjligheter för skrupellösa arbetsgivare att fortsätta exploatera tredjelandsmedborgare på tillfälliga arbetstillstånd.

Bakgrund till LOs ställningstaganden

Sveriges arbetskraftsutbud har det senaste årtiondet ökat snabbt, inte minst sedan arbetskraftsinvandringen avreglerades av den dåvarande Alliansregeringen 2008. År 2019 beviljade Migrationsverket drygt 33 000 arbetstillstånd, vilket inkluderar både nya ansökningar och ansökningar om förlängningar om tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. En majoritet handlar om arbete som inte kräver högskoleutbildning, där den största gruppen 2019 var bärplockare och skogsarbetare men även kockar, kallskänkor, snabbmatspersonal och städare är många.

LO anser att det är orimligt att svenska arbetsgivare rekryterar arbetskraft från andra sidan jorden för jobb som städare, personlig assistent, på restaurang eller som hantlangare på byggen – yrken där det inte finns någon arbetskraftsbrist. Detta är jobb som i första hand behöver gå till arbetslösa i Sverige. Arbetskraftsinvandrare, både från EU och tredje land, och de relativt nyanlända flyktinggrupperna konkurrerar i nuläget till stor del om samma utrymme på arbetsmarknaden, vilket försvårar etableringen och integrationen för nyanlända med asylskäl och leder till en nedåtpress på arbetsvillkoren. Forskaren Johanna Rickne visade till exempel förra året att flyktingkvinnors möjlighet till arbete inom RUT-hemstädning trängs undan av omfattande arbetskraftsinvandring av städare.

Arbetskraftsinvandring till yrken där det inte råder arbetskraftsbrist bidrar tyvärr också till arbetslivskriminalitet, ekonomisk brottslighet, folkbokföringsbrott och välfärdsbrottslighet. Om det vittnar både berörda LO-förbund och de myndigheter som samverkar runt de gemensamma insatserna mot osund konkurrens och arbetslivskriminalitet. Exploatering av arbetskraftsinvandrare skapar en osund konkurrens som skadar den svenska samhällsekonomin, inte minst genom att göra tillvaron svår för seriösa företag som erbjuder kollektivavtalsenliga löner och arbetsvillkor. I en undersökning från Skatteverket i februari i år bedömes utifrån revisioner att de svarta inkomsterna årligen uppgår till 91 miljarder kronor, eller motsvarande 2,3 procent av BNP.

LO anser att arbetskraftsinvandring från tredje land enbart bör tillåtas till yrken där Sverige har fastställt brist på arbetskraft och att bristyrkesbedömningen bör utföras av en myndighet, lämpligen Arbetsförmedlingen. Arbetstillstånd ska bara beviljas på heltid och till kollektivavtalsenliga löner och villkor. Arbetsmarknadens parter, som har branschkunskapen, ska höras inför myndighetens bedömning. Samma regler som gäller för andra anställda på svensk arbetsmarknad ska självklart också gälla för den som är arbetskraftsinvandrare.

Mot bakgrund av detta kommenteras de av utredningens förslag som LO anser mest problematiska i det följande.

LOs synpunkter på (avsaknaden av) förslag om bindande anställningsavtal

LO anser att beviljandet av arbetstillstånd ska baseras på ett av båda parter undertecknat anställningsavtal. Utredningen har också, enligt ett tilläggsdirektiv, fått i uppdrag att föreslå en ordning där anställningsavtal lämnas in i anslutning till en ansökan om arbetstillstånd. Utredningen har även haft att ta ställning till om det ska införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor i arbetserbjudandet som låg till grund för beslutet om arbetstillstånd samt en skyldighet för Migrationsverket att då åter pröva om det fortsatt finns förutsättningar för tillståndet.

Utredningen landar i slutsatsen att ett anställningsavtal inte ska krävas och att det räcker om informationen om villkoren rapporteras in. Sammantaget anser utredningen att nackdelarna med ett bindande anställningserbjudande överväger, varför något sådant förslag inte lämnas. Även om utredningen ser en fördel med att kräva ett undertecknat anställningsavtal i och med att det då blir tydligt att arbetstagaren är införstådd med villkoren eftersom denne skrivit under avtalet anser utredningen att det blir för mycket arbete för Migrationsverket. Utredningen gör även bedömningen att en generell anmälningskyldighet av anställningsavtal och förändringar i löner och

anställningsvillkor till Migrationsverket skulle kunna ha en avskräckande effekt på arbetsgivarnas incitament att anställa arbetskraft från utlandet, inte minst om skyldigheten är straffsanktionerad, och att en generell anmälningsskyldighet skulle innebära en allt för stor arbetsbörda både för Migrationsverket och för arbetsgivarna.

I utredningen anförs också att inlämning av bindande anställningsavtal skulle förhindra den avtalsfrihet som finns för parterna i dag. Utredningen framhåller att även i de fall där ett anställningsavtal föreligger kan detta ändras om parterna är ense om det. Detta är enligt LO inte ett tillfredsställande juridiskt resonemang.

LO vill i sammanhanget påminna om att det av Lagen om anställningsskydd, § 6c, framgår att arbetstagare senast en månad efter det att anställningen tillträtts har rätt att erhålla skriftlig information om alla för anställningen väsentliga villkor, däribland lön och normal arbetstid per dag eller vecka. Denna rättighet gäller också arbetskraftsinvandrare. Om Migrationsverket rutinmässigt begärde in detta skriftliga underlag (som alltså ändå måste upprättas och därför inte kan sägas utgöra en extra börda för arbetsgivare) både som ett komplement till det skriftliga anställningsavtalet och sedan vid alla ändringar av villkoren, skulle sannolikheten öka att arbetstagaren får och/eller har möjlighet att kräva den ersättning och övriga villkor som utlovats samtidigt som risken att arbetsgivaren ensidigt ändrar överenskomna villkor minskar.

LO finner det anmärkningsvärt att utredaren genom att inte föreslå bindande anställningsavtal, redan i delbetänkandet har avhänt sig ett avgörande instrument för den förbättrade kontroll av arbetskraftsinvandringen som LO och stora delar av riksdagen efterfrågar för att stävja missbruk och exploatering. Denna fråga skulle enligt regeringens instruktioner till utredningen ha behandlats först i slutbetänkandet, tillsammans med kartläggningen av missbruket och förslagen till åtgärder mot detta.

LO anser att utredningen inte nog utrett hur förslaget om bindande anställningsavtal skulle påverka situationen för de arbetskraftsinvandrare som har svagast ställning på arbetsmarknaden och inom de delar av arbetsmarknaden där utnyttjande och grov exploatering av arbetskraft är vanligast, det vill säga inom LO-branscherna. Utredningen har i stället tagit avsevärt större hänsyn till risken att det skulle bli för krångligt för arbetsgivaren och för tung arbetsbörda för Migrationsverket. LO förutsätter därför att utredningen återvänder till frågan och sitt eget alternativ två i nästa betänkande och där noggrant analyserar anställningsavtalens stora relevans och potential för att motverka arbetskraftsexploatering.

LOs synpunkter på utredningens förslag om kontroll och sanktioner

LO anser att det krävs löpande, systematiska kontroller av beviljade arbetstillstånd både för att minska risken för kompetensutvisningar och för att förhindra missbruk och arbetskraftsexploatering.

Migrationsverket gör för närvarande få kontroller under anställningstiden och sällan i preventivt syfte. Kontrollen sker i stället vid ansökningar om förlängt arbetstillstånd. Migrationsverket kontrollerar i dag samtliga arbetstillstånd efter den första tvåårsperioden, inför en förlängningsansökan. Då jämförs inbetalda skatter och sociala avgifter som kontrolleras mot kollektivavtalsnivå och/eller branschpraxis (dock inte mot vad som utlovats i det ursprungliga arbetserbjudandet, som kan ha legat högre). De få kontroller som ändå görs under anställningstiden sker när det har framkommit oegentligheter av något slag.

Utredningen föreslår att Migrationsverket, vid äventyr av vite, ska kunna ålägga en tiondel av arbetsgivarna att skicka in uppgifter om villkoren för anställningen. Därefter ska arbetsgivaren i denna tiondel av ärendena vara skyldig att anmäla om villkoren försämrats för arbetstagaren. Detta kommer enligt utredningen att leda till att kontroller av arbetstagarens anställningsvillkor sker på ett tidigare stadium vilket antas medföra att färre hamnar i situationen att de nekas en förlängning av arbetstillståndet först efter flera år. Utredningen bedömer också att en tidigare granskning av denna tiondel av ärendena skulle minska behovet av systematiska uppföljande kontroller vid förlängningsansökningar. Det antas också att färre därmed skulle riskera att kompetensutvisas, det vill säga inte få sina arbetstillstånd förlängda på grund av felaktigheter i relation till gällande avtal.

LO konstaterar att en löpande kontroll av tio procent av alla arbetsgivare visserligen skulle innebära en markant förbättring mot nuläget, men att förslaget på inget vis motsvarar det faktiska behovet av löpande, systematisk kontroll av löner och övriga villkor för samtliga arbetskraftsinvandrare.

Vilken tiondel där arbetsgivare ska kontrolleras förebyggande respektive vilken del av arbetsgivarna som ska kontrolleras i efterhand vid förlängningsansökningar får enligt utredningen avgöras av Migrationsverket. Utredningen framhåller att Migrationsverket bör samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra myndigheter, exempelvis Polisen, Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Hittills har dock Migrationsverket ofta helt bortsett ifrån fackliga varningar om misstänkta eller kända oegentligheter hos arbetsgivare. LO anser att Migrationsverket måste ha ett system för att hantera den information som kommer in om arbetsgivare som fuskar och missbrukar systemet. De digitala fackliga yttrandena måste förses med standardiserade frågor kring eventuella misstankar. Även fritextkommentarer måste kunna lämnas. Migrationsverket behöver också få bättre möjligheter till kontroll av

arbetskraftsinvandringen ute på arbetsplatserna. Detta kräver minskad sekretess myndigheter emellan, så att tips från till exempel Skatteverket och Arbetsförmedlingen kan användas för kontroll/uppföljning.

LO och andra aktörer har framfört att Migrationsverkets arbetsbörda skulle minska och kvaliteten i granskningarna öka om inhämtningen av information systematiserades och åtminstone delvis automatiserades. Juridiska förutsättningar för detta finns. Migrationsverket har sedan sommaren 2020 rätt att för kontrollsyften ta del av Skatteverkets uppgifter om arbetsgivarnas månadsdeklarationer av skatter och sociala avgifter på individnivå. En sådan samkörning kan visserligen innebära utmaningar kopplade till den personliga integriteten och GDPR, men är alltså fullt möjlig.

Åtgärder för att undvika kompetensutvisningar

För att förhindra utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister föreslår utredningen en ”ventil” för att Migrationsverket ska slippa avslå förlängningsansökningar i fall där bristerna kan betraktas som ringa. LO anser att det är rimligt och önskvärt, men vill i sammanhanget understryka att den föreslagna ventilen inte får bli för stor.

Skydd för arbetskraftsinvandrare genom att företagsbot ersätter ett beslut om utvisning

Det finns i dag inga straff för arbetsgivare om anställningsvillkoren inte når upp till de krav som ställs och uppehållstillstånd därför återkallas och arbetstagaren utvisas. Det är inte rimligt. Arbetsgivares missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring måste få konsekvenser främst för arbetsgivaren. I dag drabbas arbetstagaren, ofta med utvisning, av fel som begåtts av arbetsgivaren. Felen/missbruket får också konsekvenser för hela arbetsmarknaden.

Utredningens bedömning är att ett beslut om företagsbot inte ska kunna ersätta ett beslut om utvisning av den drabbade arbetstagaren. Utredningen menar att i och med förslaget om uppgifts- och anmälningsskyldighet för en tiondel av arbetsgivarna kommer arbetstagare i större utsträckning att uppmärksammas på om deras arbetsvillkor inte är förenliga med Utlänningslagens krav. Utlänningen kommer därmed ha möjlighet att byta arbetsgivare tidigare, vilket också kommer minska antalet utlänningar som arbetar flera år under förhållanden som inte är förenliga med lag eller får sina arbetstillstånd återkallade och utvisas på grund av att arbetsgivaren inte erbjudit de villkor som krävs enligt 6 kap. 2 § UtL. Enligt utredningen finns det dessutom ett visst skydd för dessa arbetstagare i och med den ventil som införts i återkallelsebestämmelsen. LO delar inte utredningens bedömning. Kontroll av en tiondel av ärendena löser inte problemen för alla de arbetskraftsinvandrare som i dag exploateras av skrupelfria arbetsgivare. LO vill också peka på att ingen ändring föreslås av regeln att arbetstagaren

under de två första åren är bunden till samma arbetsgivare. Alltså hotas arbetstagarens fortsatta arbetstillstånd om oegentligheter upptäcks, vilket inte torde öka benägenheten bland exploaterade arbetstagare att bidra till att uppmärksamma myndigheterna på missförhållanden.

Arbetstagaren behöver skydd och möjlighet att söka jobb hos en annan arbetsgivare. Arbetsgivare som missköter sig ska räkna med kännbara sanktioner. LO anser att det vore rimligt att en arbetsgivare som avslöjats med allvarligt missbruk ges en sanktionsavgift. Förslag till hur en sådan skulle kunna utformas återfinns bland annat i SOU 2020:46, Ds 2018:7, SOU 2016:91 samt i remissvar till dessa.

Obegränsat antal tillfälliga arbetstillstånd efter varandra

Utredningen föreslår att det ska bli möjligt för individen att stapla ett obegränsat antal tillfälliga arbetstillstånd på varandra. I dag ställs individen efter fyra eller i vissa fall sex år med arbetstillstånd inom en sjuårsperiod inför valet mellan att ansöka om permanent uppehållstillstånd eller att sluta arbeta i Sverige. Det finns enligt utredningen klara fördelar med att låta individen själv bestämma huruvida denne vill ha ett permanent uppehållstillstånd eller ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete.

LO vill i sammanhanget varna för ökade möjligheter till människoexploatering när en sådan förändring kombineras med regeringens förslag i den migrationspolitiska lagrådsremissen nyligen om krav på fortsatt anställning för permanent uppehållstillstånd. Detta riskerar att öppna för förlängd exploatering av arbetskraftsinvandrare i flera branscher. Innan den här föreslagna förändringen kan genomföras måste det därför säkerställas att risken för missbruk inte ökar.

Försörjningskrav för familjemedlemmar

I utredningens uppdrag ingår att överväga om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare. Andelen anhöriga till arbetskraftsinvandrare som ansökt om uppehållstillstånd har stadigt ökat de senaste tio åren. År 2019 beviljades 23 000 uppehållstillstånd för anhöriga till arbetskraftsinvandrare.

Den lägsta inkomst som i dag krävs för att beviljas arbetstillstånd (13 000 kronor) är för låg för att en person med denna månadslön även ska kunna försörja familjemedlemmar. Medföljande familjemedlemmar kan därför själva behöva arbeta i Sverige. Den som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning får också i regel tillstånd att arbeta. Någon kontroll av villkoren för det arbete som eventuellt utförs av familjemedlemmar görs dock inte av Migrationsverket. Detta kan leda till missbruk och utnyttjande av familjemedlemmar som kan tvingas arbeta under dåliga villkor.

Utredningen föreslår ett nytt försörjningskrav - inkomst efter skatt - för en familj med två barn på mellan 13 600 kronor–14 400 kronor (beroende på ålder på barnen) plus bostadskostnaden. LO anser att det är nödvändigt att det nu gällande försörjningskravet vid arbetskraftsinvandring höjs samt att det dessutom ska indexeras mot löneutvecklingen.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Susanna Gideonsson

Tove Nandorf
Handläggare