

**Unionens politik om
arbetskraftsinvandring
från tredje land**

2023

UNIONEN

Innehåll

Inledning.....	2
Övergripande principer för Unionens politik om arbetskraftsinvandring.....	3
Unionens förslag för en förbättrad arbetskraftsinvandring från tredje land.....	4
Vikten av kollektivavtal.....	5
Tydligare regelverk – anställningsvillkor i enlighet med kollektivavtal.....	5
Ytterligare förutsättningar för väl fungerande arbetskraftsinvandring.....	6
Minskad beroendeställning.....	7
Ersättning och skadestånd till arbetstagaren.....	7
Ett stort behov av kontrollsystem.....	8
Högkvalificerad arbetskraft.....	9
Unionens förslag gällande villkor för lön.....	10
Arbetslivskriminaliteten måste bekämpas.....	12
Lägre inkomster, arbetsolyckor och arbetskraftsexploatering.....	12

Inledning

Arbetskraftsinvandring är en viktig del i att bibehålla och stärka svenska företags konkurrenskraft och därmed det svenska samhället. Vid rätt förutsättningar kan arbetskraftsinvandring motverka den kompetensbrist som finns inom en rad yrken och branscher på svensk arbetsmarknad. Arbetskraftsinvandring kan utöver det erbjuda möjligheter till utveckling för individer.

Det nuvarande systemet för arbetskraftsinvandring i Sverige infördes 2008 och har beskrivits som ett av de mest öppna i världen. Öppenheten i systemet har dock medfört en ökad risk för utnyttjande och missbruk.

En viktig utgångspunkt för ett hållbart system är ett tydligt och överskådligt regelverk där lön och villkor enligt kollektivavtal upprätthålls samtidigt som arbetsgivarna ges möjlighet att rekrytera den kompetens som behövs. Dagens regelverk kan och bör förbättras i syfte att bevara systemets legitimitet, säkerställa arbetskraftsinvandringens goda villkor i nivå med kollektivavtal och därmed motverka löne- och villkorsdumpning.

Unionen vill se ett system för arbetskraftsinvandring som fungerar för hela arbetsmarknaden. Men lika viktigt är att alla relevanta aktörer är proaktiva i att både förebygga och beivra fusk, missbruk och arbetslivskriminalitet. Utgångspunkten för Unionen i frågor som rör arbetskraftsinvandring är att upprätthålla kollektivavtalets centrala roll på svensk arbetsmarknad och att utländsk arbetskraft inte ska särbehandlas eller utnyttjas.

Dagens regelverk kan och bör förbättras i syfte att bevara systemets legitimitet, säkerställa goda villkor i nivå med kollektivavtal vid arbetskraftsinvandring och därmed motverka löne- och villkorsdumpning. Nedan sammanfattas först Unionens övergripande och principiella utgångspunkter när det gäller arbetskraftsinvandring från tredje land. Därefter presenteras de förslag på förändringar av nuvarande system som Unionen anser behövs.

Övergripande principer för Unionens politik om arbetskrafts- invandring

- Arbetskraftsinvandring kan motverka brist på arbetskraft samt bidra till utveckling för individer, företag och det svenska samhället.
- Kollektivavtalets villkor och nivåer måste upprätthållas och bevaras som normerande på den svenska arbetsmarknaden.
- Genom kollektivavtal skapas de bästa förutsättningarna för att värna individens villkor och trygghet, samtidigt som de underlättar för arbetsgivare att göra rätt.
- Regelverket för arbetskraftsinvandring måste vara tydligt, förutsebart, rättssäkert och nära kopplat till den svenska arbetsmarknadsmodellen.
- Arbetskraftsinvandrare måste garanteras goda arbetsvillkor och en god arbetsmiljö.
- Det måste vara lätt för arbetsgivare att göra rätt samtidigt som oseriösa arbetsgivare inte ska kunna missbruka systemet.

Unionens förslag för en förbättrad arbetskraftsinvandring från tredje land

- Tydligare lagtext och förarbeten som klargör att kollektivavtalsenliga villkor utgör grunden vid arbetskraftsinvandring från tredje land.
- Anställningen för en arbetskraftsinvandrare från tredje land ska vara på heltid som en viktig beståndsdel i att trygga villkor för försörjning.
- Arbetskraftsinvandrare från tredje lands rätt att vistas och arbeta i Sverige bör knytas till den arbetsgivare som söker arbetstillståndet en kortare period jämfört med i dag.
- Kortare perioder av arbetslöshet ska inte påverka arbetskraftsinvandringen från tredje lands rätt att vistas i Sverige.
- I de fall återkallelse av arbetstillstånd sker beroende på arbetsgivarens brister bör möjligheten för arbetstagaren att kunna få ersättning och skadestånd från arbetsgivaren utredas.
- En väl fungerande myndighetssamverkan och ett bättre informationsutbyte mellan berörda parter behöver säkerställas och är viktigt också i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet.
- Tillståndsprocessen för högkvalificerad arbetskraft bör förenklas.

Vikten av kollektivavtal

I Sverige har vi en väl fungerande modell för hur löner och övriga arbetsvillkor regleras. Unionen anser att det är viktigt att värna den modellen. Rekrytering av arbetskraft från tredje land ska inte ske på bekostnad av inhemska eller utländska arbetstagares arbetsvillkor.

I kollektivavtalet regleras lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor. Lönen för en arbetskraftsinvandrare ska vara på samma nivå som för andra anställda med samma utbildning, yrkeserfarenhet och befattning. Ett befintligt kollektivavtal ger arbetskraftsinvandrarerna rätt till arbetsvillkor på en viss nivå och ger en förutsägbarhet för arbetsgivaren som vill anställa arbetskraft från tredje land.

På svensk arbetsmarknad är andelen arbetstagare som omfattas av kollektivavtal närmare 90 procent. Kollektivavtalens villkor inklusive pensioner och försäkringar tillämpas i hög grad även på arbetsplatser som inte omfattas av kollektivavtal. Mot denna bakgrund är det de kollektivavtalade villkoren som enligt Unionens mening utgör praxis och som bör gälla för arbetskraftsinvandrare enligt utlänningslagens formulering oavsett bransch och om berörd arbetsgivare är bunden av kollektivavtal eller inte.

Tydligare regelverk – anställningsvillkor i enlighet med kollektivavtal

Det krävs tydliga, rättssäkra och väl avvägda regler som förhindrar missbruk av arbetskraftsinvandrare samtidigt som arbetsgivare kan tillgodose sina behov av rätt kompetens utifrån ett förutsägbart och tydligt regelverk. Nu rådande rättsläge innebär en situation med otydlig lagstiftning och bristfälliga förarbeten i kombination med oförutsägbar praxis.

Förhållanden som borde framgå av lagtexten, skälen till lagtexten och författningskommentarerna utvecklas och tolkas i stället av domstolarna. Domarna från domstolarna ges i sin tur närmare innebörd i rättsliga ställningstaganden och handböcker från Migrationsverket. Utöver att detta är rättsosäkert är det även en mycket resurskrävande ordning, såväl för arbetsgivare som för Migrationsverket.

Exempelvis är den helt centrala bestämmelsen om vilka anställningsvillkor som krävs för att Migrationsverket ska bevilja arbetstillstånd och villkoren för förlängning av tillstånd inte tillräckligt

tydliga. Behovet av ett förtydligt regelverk gör sig än mer gällande mot bakgrund av Migrationsöverdomstolens praxis.¹

Den helhetsbedömning som domstolen har börjat tillämpa vid prövning av villkoren har kompletterats med en ny bestämmelse i Utlänningslagen om att ett tillstånd inte behöver återkallas i ringa fall, eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig.

Det är problematiskt att gällande rätt i praktiken kan få till följd att kollektivavtalets regler inte behöver tillämpas i alla delar. Att till exempel ett sämre försäkringsskydd kan kompenseras av en högre lön är inte acceptabelt. Det innebär att den kollektivavtalade regleringen inte respekteras fullt ut och riskerar ytterst att leda till att likabehandlingsprincipen inte upprätthålls.

Behovet är stort av ett samlat grepp kring lagstiftningen, i syfte att skapa en tydlig och ändamålsenlig reglering om arbetskraftsinvandring och arbetstillstånd. Det krävs tydligare lagtext och förarbeten som klargör att kollektivavtalsenliga villkor utgör grunden. Närmare föreskrifter till myndigheter om den prövning som ska göras av de villkor som ska gälla skulle även kunna utarbetas av regeringen.

Ytterligare förutsättningar för väl fungerande arbetskraftsinvandring

För att attrahera och behålla arbetskraft från utlandet behöver goda möjligheter till bostad och utbildning säkerställas, likaså möjligheten till anhöriginvandring. Möjligheten till goda arbetsvillkor i kombination med möjlighet att etablera sig i landet med sin familj är viktiga faktorer för att viktig kompetens från tredje land ska komma Sverige till del. På samma sätt är det av betydelse att det finns möjligheter att uppehållstillstånd för arbete kan kvalificera för permanent uppehållstillstånd inom en rimlig tid.

Enligt Unionen är det från ett fackligt perspektiv viktigare att se till att villkoren upprätthålls för arbetskraftsinvandringen än att ytterligare restriktioner för anhöriginvandring införs.

¹ Se bland annat "Luciadomarna", MIG 2017:24 och 2017:25 om att det måste göras en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet för att kunna avgöra om dessa är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Se även MIG 2018:12 om att motsvarande helhetsbedömning bör göras när det gäller bedömningen av om försörjningskravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 Utlänningslagen är uppfyllt.

Minskad beroendeställning

En faktor som möjliggör arbetslivskriminalitet och annat utnyttjande är att en arbetskraftsinvandrare står i särskild beroendeställning till sin arbetsgivare. Ett arbetstillstånd är i dag knutet till arbetsgivaren de första två åren. Först efter två år och en eventuell förlängning av arbetstillståndet kan arbetstagaren byta arbetsgivare, utan att först ge in en ny ansökan om arbetstillstånd.

Regelverket förstärker därmed den redan befintliga beroendeställningen mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Följden blir att arbetskraftsinvandrare kan känna sig tvungna att acceptera dåliga villkor med risk att annars få lämna Sverige.

Unionen vill att arbetskraftsinvandrarens rätt att vistas och arbeta i Sverige knyts till en viss arbetsgivare en kortare period jämfört med i dag. När den första perioden har löpt ut ska en arbetskraftsinvandrare kunna byta arbetsgivare, givet att lön och villkor inte försämrats i och med den nya anställningen. Kortare perioder av arbetslöshet ska inte påverka arbetskraftsinvandrarens rätt att vistas i Sverige.

Ersättning och skadestånd till arbetstagaren

Arbetstagare riskerar att utvisas på grund av brister i anställningsvillkor som arbetsgivaren är ansvariga för. Unionen välkomnar generell åtgärder som kan stärka arbetstagarens ställning genom att arbetsgivaren i högre grad måste ta ansvaret för att uppfylla sina lagstadgade skyldigheter i fråga om de arbets- och anställningsvillkor som är förutsättningar för arbetstillstånd och förlängning av sådant. Utgångspunkten för sådana åtgärder bör vara att stärka arbetsgivarens incitament att självant avhjälpa eventuella brister innan det finns en risk för återkallelse eller ett nekat beslut om förlängning av arbetstillstånd.

I de fall återkallelse av arbetstillstånd ändå sker, och det beror på arbetsgivarens brister, bör arbetstagaren kunna få ersättning och skadestånd från arbetsgivaren. En sådan ordning torde också stärka incitamenten för arbetsgivaren att göra rätt från början. För att kunna tillvarata sin rätt 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.²

² Regeringen har redan utrett flera möjliga åtgärder, till exempel ersättning till arbetstagaren. Se bland annat Ds 2018:7, Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete.

Ett stort behov av kontrollsystem

En förutsättning för att komma åt missbruket och utnyttjandet av arbetskraft är att säkerställa att regelverket för arbetskraftsinvandring inte underlättar för oseriösa arbetsgivare som vill erbjuda anställningsvillkor som är sämre än de som inhemska arbetstagare får. Det finns skäl att tro att det regelverk som har gällt sedan 2008 inte har kontrollerats eller följts upp på en adekvat nivå.

Unionen anser att det i systemet för arbetskraftsinvandring måste finnas både rigorösa förhandskontroller och noggranna efterhandskontroller. Dels måste risken att arbetstillstånd beviljas oseriösa arbetsgivare förebyggas, dels måste det säkerställas att anställningsavtalen efterföljs.

Utlänningsförordningen innehåller numera bestämmelser om uppgifts- och anmälningsskyldigheter för arbetsgivare som syftar till att upptäcka och om möjligt rätta till brister under tillståndstiden. Unionen är positiv till att Migrationsverket har fått utökade befogenheter att utföra kontroller. En förutsättning för att detta ska få någon verkan i praktiken är dock att Migrationsverket får tillräckliga resurser och prioriterar detta, något som måste följas upp efter viss tid. Även andra myndigheter som Arbetsmiljöverket och Skatteverket är viktiga kontrollinstanser inom sina respektive ansvarsområden.

Av stor betydelse är även väl fungerande myndighetssamverkan och informationsutbyte mellan berörda parter. Här är det av högsta vikt att berörda myndigheter för en löpande dialog med berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer.

Högkvalificerad arbetskraft

För att Sverige ska kunna konkurrera på en global arbetsmarknad krävs specifik yrkeskompetens och högkvalificerade arbetstagare. I dag kan arbetskraftsinvandrare i den kategorin, utöver att ansöka om vanligt arbetstillstånd, söka sig till Sverige genom det uppehållstillstånd för högutbildade personer, som infördes 2022. Andra vägar är genom så kallat ICT-tillstånd eller EU-blåkort. Dock används dessa olika typer av specialanpassade tillstånd i liten skala, bland annat på grund av att definitionen av expert i ICT-tillståndet anses oklar, samt att risken för att göra fel i ansökningsförfarandet riskerar att förlänga ansökningstiden.

Unionen anser att tillståndsprocessen för högkvalificerad arbetskraft bör förenklas och att det ska vara enkelt att göra rätt från början. Unionen är positiv till att Migrationsverket ser över sina interna rutiner kring handläggningen av arbetstillstånd. Det pågår även andra utredningar på EU- och nationell nivå för att förenkla och förbättra för kvalificerad arbetskraftsinvandring som Unionen anser bör fokusera på att förenkla tillståndsprocessen och förstärka arbetstagarens ställning.³

Erfarenheter från andra länder, bland annat Danmark, har visat att det samtidigt finns utmaningar med arbetskraftsinvandring av högkvalificerad arbetskraft. Högkvalificerad arbetskraft kan under sin vistelse i Sverige hitta anställning inom lågkvalificerade yrken, i stället för att bidra med sin särskilda kompetens där den efterfrågas. Unionen förordar därför att effekterna av den här typen av arbetskraftsinvandring nogt utvärderas och följs upp. Det gäller inte minst det nya uppehållstillståndet för högutbildade personer.

³ Se Kommissionens förslag om ett reviderat direktiv om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat COM (2022) 657 (direktivet om ett kombinerat tillstånd). Se även Ds 2023:6 om implementeringen av det nya blåkortsdirektivet som föreslås börja gälla i Sverige den 18 november 2023.

Unionens förslag gällande villkor för lön

I november 2022 fattade riksdagen beslut om att en arbetskraftsinvandrande genom sin anställning ska uppnå en ”god försörjning” för att kunna beviljas ett arbetstillstånd. Tidigare har en arbetskraftsinvandrande behövt ha en inkomst som gör det möjligt att ”försörja sig”, vilket i praktiken har inneburit en nedre inkomstgräns på 13 000 kronor per månad.

Syftet med den nya politiken är att stärka arbetskraftsinvandrandes ställning på arbetsmarknaden och motverka konkurrens med låga löner. Regeringen och Sverigedemokraterna presenterade i maj 2023 ett gemensamt förslag att försörjningskravet ska uppgå till 80 procent av en medianlön, vid tidpunkten för förslaget 26 560 kronor per månad. Arbetstillstånd för säsongsarbete, EU-blå kort och företagsintern förflyttning (ICT) ska inte omfattas av det höjda försörjningskravet. Den nya regeln föreslås träda i kraft den 1 oktober 2023.

Unionen anser att den viktigaste förutsättningen för en arbetskraftsinvandring som ger goda villkor till alla som verkar på svensk arbetsmarknad är att gällande kollektivavtal ska vara styrande. Om det tydliggörs att lagstiftningen ska tillämpas så att villkor för ett arbetstillstånd är att lönen och övriga villkor ska vara på samma nivå som för andra anställda med motsvarande erfarenhet och befattning, enligt det kollektivavtal som gäller för yrket, så uppfyller det enligt Unionens mening kravet på en god försörjning. Av särskild betydelse är då att;

- Det nuvarande regelverket bör förstärkas för att säkerställa att lönen för en arbetskraftsinvandrande ska vara på samma nivå som för andra anställda med samma yrkeserfarenhet och befattning.

Som ytterligare en åtgärd som syftar att säkra god försörjning och minska risken för missbruk föreslår Unionen att;

- Anställning som erbjuds arbetskraftsinvandrande ska vara heltidsanställning.

De nu nämnda förslagen skulle enligt Unionens bedömning vara tillräckliga för att uppnå syftet att trygga villkoren kopplat till försörjning för arbetskraftsinvandrande och också motverka utnyttjande och missbruk.

Unionen anser inte att begreppet god försörjning ska kopplas till en procentandel av medianlönen på svensk arbetsmarknad. Ett

sådant villkor är för generellt, oprecist och saknar nödvändig koppling till den svenska arbetsmarknadsmodellen.

En modell med ett system som gäller lika för alla yrkesgrupper går mot principerna för lönebildning på svensk arbetsmarknad. Utöver det riskerar en modell som utgår från en procentandel av medianlönen på hela arbetsmarknaden att etablera ett nytt, och i vissa fall lägre, golv för löner för privata tjänstemän. I de fall en procentandel av medianlön ska användas skulle en procentandel av median kopplad till aktuellt yrke på ett bättre sätt spegla de löneförhållanden som följer av kollektivavtalet i branschen. Men även en sådan lösning skulle i det enskilda fallet kunna leda till en nivå som avviker betydligt från vad som skulle ha gällt om bedömningen gjorts enligt gällande kollektivavtal. Unionen förordar som beskrivits ovan en modell där avtalens löner regleringar i stället ska vara styrande på ett tydligare sätt än i dag.

Arbetslivskriminaliteten måste bekämpas

Arbetslivskriminalitet är ett samlingsbegrepp för när företag eller organisationer medvetet bryter mot olika slags regler i arbetslivet. Det ska vara någon form av kvalificerat förfarande som innebär att arbetstagare utnyttjas, att konkurrensen snedvrids, att det utförs i organiserad form eller systematiskt, eller är av allvarlig eller omfattande karaktär. Det kan exempelvis handla om brott mot arbetsmiljölagen, brott mot avtal, ekonomisk brottslighet och arbetskraftsexploatering. Arbetskraftsinvandrare som är här med arbetstillstånd har lyfts fram som en riskgrupp.

Ekobrottsmyndigheten har antytt att både efterfrågan på och utbudet av lågkvalificerad arbetskraft är faktorer som påverkar arbetslivskriminalitetens omfattning. Ekobrottsmyndighetens bedömning är att efterfrågan på billig arbetskraft har ökat och att även utbudet har vuxit de senaste åren, till följd av inflödet av arbetskraft från andra länder till Sverige.

De branscher som av myndigheter har identifierats som riskbranscher för arbetslivskriminalitet är avfallshantering/vattenförsörjning, bygg, bilvård, jord och skogsbruk, kroppsvård/annan serviceverksamhet, restaurang, städ, transport samt vård, omsorg och sociala tjänster.

Lägre inkomster, arbetsolyckor och arbetskraftsexploatering

När människor rekryteras och tvingas till tvångsarbete eller exploateras genom till exempel vilseledande, eller utnyttjande av personers beroendeställning eller skyddslöshet i arbete under uppenbart orimliga villkor, kan det utgöra människohandel och människoexploatering. Delegationen mot arbetslivskriminalitet har framfört att mörkertalet avseende utsatta personer troligen är stort.

Av de 244 659 personer som Delegationen mot arbetslivskriminalitet⁴ definierar som ”riskgrupp” hade 73 procent en genomsnittlig månatlig löneinkomst på under 20 000 kronor. Ungefär 22 procent hade en månatlig löneinkomst under 13 000 kronor.

⁴ År 2021 inrättade regeringen Delegationen mot arbetslivskriminalitet. Delegationens arbete redovisas i SOU:er och ska syfta till att förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige, verka samlande och stödjande för att motverka arbetslivskriminalitet och utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion.

Av cirka 36 000 arbetsolyckor år 2021 bedöms 5–8 procent ha koppling till arbetslivskriminalitet. Delegationen mot arbetslivskriminalitet har uppskattat att kostnaden för arbetsolyckor som kan relateras till arbetslivskriminalitet uppgår till mellan 14,8 och 22,5 miljarder kronor. Sammantaget uppskattar Delegationen mot arbetslivskriminalitet att kostnaderna för arbetslivskriminalitet kan uppgå till 65 miljarder kronor.

Bekämpandet av arbetslivskriminalitet måste ske på bred front och bland annat involvera arbetskraftsinvandring, utstationering och offentlig upphandling. Ett antal åtgärder har påbörjats i Sverige och flera myndigheter har fått i uppdrag att på olika sätt arbeta med frågan. Det finns utöver det goda exempel att inspireras av i våra nordiska grannländer, där en slutsats är att Sverige sannolikt har arbetat för lite med efterhandskontroll och uppföljning av arbetstillstånd. En viktig erfarenhet från andra nordiska länder är att arbetsmarknadens parter spelar en viktig roll.

Unionen menar att det är av stor vikt att fackförbundens kunskap och verktyg för att medverka till att beivra missbruk av arbetstillstånd tas tillvara. Fackförbundens yttranden över anställningsvillkoren i ansökningar om arbetstillstånd bör tillmätas stor vikt i beslutsfattandet hos Migrationsverket.

UNIONEN

SVERIGES STÖRSTA FACKFÖRBUND

Hos oss är alla tjänstemän i det privata arbetslivet välkomna, oavsett utbildning och befattning.

Bland våra medlemmar hittar du många chefer och dessutom både egenföretagare och studenter.

Vår vision är att tillsammans skapa framgång, trygghet och glädje i arbetslivet.