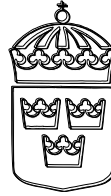


Kommittédirektiv



Åtgärder för att stärka arbetskrafts-
invandras ställning på arbetsmarknaden

Dir.
2015:75

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juli 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden och beskriva utnyttjandets karaktär. Utredaren ska därefter föreslå lämpliga åtgärder för att motverka att arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige utnyttjas.

Utredaren ska bl.a. överväga

- krav på att anställningsavtal ges in i samband med en ansökan om arbetstillstånd,
- begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvilkoren efter att arbetstillstånd har beviljats,
- utökade sanktioner mot arbetsgivare, och
- utökade kontroller av arbetsgivare.

Utredaren ska i arbetet analysera och bedöma eventuella effekter av föreslagna åtgärder för handläggningstiderna hos Migrationsverket och effektiviteten i systemet för arbetskraftsinvandring. Utredaren ska också lämna nödvändiga författningsförslag för de åtgärder som föreslås.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2016.

Bakgrund

Den 15 december 2008 trädde nuvarande regler för arbetskraftsinvandring i kraft. Genom dessa regler infördes ett nytt system som syftar till att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredje land. Ändringarna innebar bl.a. att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphörde att gälla. Utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om arbetstillstånd är i stället arbetsgivarens egen bedömning av behovet av rekrytering av arbetskraft från tredjeland. Den 1 augusti 2014 trädde vissa författningsändringar i kraft med syfte att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.

En utlänning som ansöker om att få vistas i Sverige för att arbeta får beviljas arbetstillstånd om han eller hon erbjudits en anställning som uppfyller de krav som uppställs i 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. Anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig. Det innebär att inkomsten från den erbjudna anställningen måste vara av sådan storlek att utlänningen inte behöver försörjningsstöd för att täcka sina kostnader för boende och uppehälle. Därutöver krävs att den erbjudna lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. För att säkerställa att så inte är fallet ska relevant arbetstagarorganisation i regel ges tillfälle att yttra sig i ärendet, se 5 kap. 7 a § utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtLF. Arbetstillstånd får vidare endast beviljas om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen. Det innebär att det s.k. unionsföreträdet måste respekteras. Unionsföreträdet innebär att det egna landets befolkning samt befolkningen i övriga EU/EES och Schweiz ska ha företräde till befintliga arbetstillfällen. I praktiken betyder det att den lediga tjänsten ska ha utannonserats i Sverige och EU i minst tio dagar.

Arbetstillstånd får inte ges för längre tid än två år. Det får inte heller avse längre tid än anställningstiden. Om utlänningens anställning förlängs kan arbetstillståndet förlängas utan att utlänningen först behöver lämna Sverige. Förlängning kan ske

vid ett eller flera tillfällen. Den sammanlagda tillståndstiden får dock inte vara längre än fyra år eller, om det finns särskilda skäl, sex år (6 kap. 2 a § UtlL).

Ett arbetstillstånd ska knytas till viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet endast knytas till ett visst slag av arbete (6 kap. 2 a § tredje stycket UtlL).

Innan en utlänning påbörjar en anställning ska arbetsgivaren kontrollera handlingar som visar att utlänningen har föreskrivet tillstånd att vistas och arbeta här. En kopia av tillståndshandlingen ska finnas tillgänglig hos arbetsgivaren under anställningstiden och under minst tolv månader därefter (6 kap. 13 a § UtlF). En arbetsgivare ska också underrätta Skatteverket att en anställning har påbörjats (7 kap. 1 b § UtlF).

Den arbetskraftsinvandrare som under tillståndstiden förlorar sitt arbete eller säger upp sig har möjlighet att söka nytt arbete inom den s.k. omställningsperioden på tre eller i vissa fall fyra månader. Först därefter kan en återkallelse av utlänningens uppehållstillstånd bli aktuell (7 kap. 3 och 7 e §§ UtlL). Bestämmelsen bidrar bl.a. till att motverka att arbetstagaren kommer att stå i ett för starkt beroende av arbetsgivaren (prop. 2007/08:147 s. 30–33). Upphållstillståndet kan också återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda eller det arbete som arbetstillståndet beviljats för inte påbörjats inom fyra månader (7 kap. 7 e § UtlL).

Behovet av utredning

Det är positivt att människor vill flytta till Sverige för att arbeta och bo här. En väl fungerande arbetskraftsinvandring bidrar till ökat välbefinnande och tillväxt i Sverige samt möjliggör för individer att utvecklas och få en bättre livssituation. Sveriges regler för arbetskraftsinvandring ska underlätta för arbetsgivare som har behov av att rekrytera arbetskraft från länder utanför EES-området och för tredjelandsmedborgare som vill komma till Sverige för att arbeta.

Det är samtidigt viktigt att förhindra att arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige utnyttjas. Goda villkor och

ordning och reda ska gälla för alla arbetstagare. Det är också viktigt att värna den svenska arbetsmarknadsmodellen. När en arbetstagare har beviljats arbetstillstånd och är i Sverige har olika aktörer ett ansvar för att människor inte utnyttjas i arbetslivet. Ett grundläggande krav för att beviljas arbetstillstånd är att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor motsvarar vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det förekommer dock att villkoren i praktiken inte motsvarar kraven. Enligt Migrationsverkets uppfattning är missbruket av regelverket omfattande (se Migrationsverkets yttrande rörande förslaget om åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring [dnr Ju2013/6287/L7]).

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) publicerade i december 2011 en utvärdering av det svenska arbetskraftsinvandringssystemet. I utvärderingen anges att systemet synes möta behoven på arbetsmarknaden på ett effektivt sätt, men att vissa justeringar kan behövas.

En rad åtgärder för att förhindra att arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige utnyttjas har redan vidtagits. Migrationsverket har infört skärpta kontroller inom vissa branscher där det har visat sig att arbetskraftsinvandrare utnyttjats. Av Migrationsverkets instruktion (2007:996) framgår att verket ska motverka missbruk av regler. Regeringen har i regleringsbrevet för år 2015, och även föregående år, gett Migrationsverket i uppdrag att redovisa insatser för att upptäcka och motverka missbruk av regler. Den 1 augusti 2014 trädde lagändringar i kraft med syfte att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Ändå återkommer det rapporter om att arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden.

Regeringen anser därför att det finns behov av att kartlägga omfattningen och karaktären på utnyttjandet av arbetskraftsinvandrare på den svenska arbetsmarknaden samt vidta ytterligare åtgärder i syfte att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden. Regelverket måste vara utformat på ett sätt som minskar riskerna för att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Målsättningen är att Sverige ska ha ett system för

arbetskraftsinvandring som på ett långsiktigt hållbart sätt kan möta de behov som finns av att rekrytera kompetens utomlands, samtidigt som utländska arbetstagare skyddas mot utnyttjande.

Uppdraget

Avgränsning och allmän inriktning

Uppdraget omfattar tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige för att arbeta inom ramen för det regelverk som trädde i kraft år 2008. Uppdraget omfattar inte medborgare i EU/EES och Schweiz som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet för personer.

Arbetskraftsinvandrare befinner sig generellt sett i en utsatt situation på arbetsmarknaden, bl.a. eftersom anställningen utgör grunden för deras rätt att vistas i Sverige. Detta kan påverka maktbalansen mellan arbetstagare och arbetsgivare. Att avgöra på vilket område ytterligare åtgärder bör sättas in utgör en viktig aspekt i utredarens arbete. Det kan t.ex. röra sig om åtgärder i samband med tillståndsprocessen hos Migrationsverket eller åtgärder som rör arbetstagarens rättigheter när han eller hon väl är på plats i Sverige. Förslag som rör förstärkt anställningsskydd har förts fram av arbetstagarorganisationer. Arbetskraftsinvandrare kan även vara i behov av särskilt stöd i utsatta situationer. Det är också viktigt att det finns effektiva åtgärder för att förhindra att arbetskraftsinvandrare utnyttjas, oavsett om arbetsgivaren befinner sig i Sverige eller utomlands.

En utgångspunkt för utredarens överväganden och förslag är att arbetsgivare även fortsättningsvis ska avgöra om den egna verksamheten har behov av att rekrytera arbetskraft i tredjeländ.

Utredaren ska i sitt arbete beakta effekterna av de lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2014 (prop. 2013/14:227 Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring).

Utredaren ska vidare lämna förslag på åtgärder och analysera vilket behov av författningsändringar som föreslagna åtgärder motiverar samt utarbeta författningsförslag.

Kartläggning av utnyttjande

En viktig del i uppdraget ligger i att klarlägga problembilden. Det är bl.a. relevant att undersöka om den problematik som identifieras särskilt utmärker arbetskraftsinvandring eller är av annan natur, t.ex. kopplad till den aktuella branschen. Det är också relevant att undersöka i vilken utsträckning arbetskraftsinvandrares ersättning består av lön eller andra former av ersättning.

Utredaren ska därför

- undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden och redogöra för eventuella skillnader mellan olika branscher,
- analysera vilket slags utnyttjande det rör sig om och om det finns en koppling till reglerna för arbetskraftsinvandring, och
- analysera hur bevakningen av arbetskraftsinvandrares anställningsvillkor fungerar i praktiken.

Kartläggningen ska utgöra en utgångspunkt för utredningens arbete.

Krav på anställningsavtal

För att beviljas ett arbetstillstånd krävs att personen har erbjudits en anställning i Sverige. Det finns inte något krav på ett anställningsavtal. Den som ansöker om arbetstillstånd bifogar som regel ett anställningserbjudande till sin ansökan, där uppgifter om arbetsgivaren, anställningens omfattning, anställningsvillkor m.m. framgår. Migrationsverket fattar sedan beslut utifrån de uppgifter som arbetsgivaren har lämnat i anställningserbjudandet.

I debatten kring arbetskraftsinvandring från tredje land har det under en längre tid anförts att det anställningserbjudande som ges in i samband med en ansökan om arbetstillstånd inte ger migranten ett tillräckligt starkt skydd, bl.a. för att erbjudandet inte är rättsligt bindande. Det har framförts att de viktigaste villkoren i anställningserbjudandet, såsom exempelvis lön, ska kunna säkerställas och att det därför bör

införas krav på bindande anställningsavtal i tillståndsprocessen. Frågan om bindande anställningserbjudanden eller avtal har också tagits upp i flera motioner i riksdagen (t.ex. motion 2012/13:Sf375 och 2014/15:957). Även flera arbetstagarorganisationer har fört fram sådana önskemål.

Utredaren ska därför

- analysera om ett krav på att anställningsavtal ges in i ett ärende om arbetstillstånd kan motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas,
- analysera vilka effekter ett sådant krav kan få, bl.a. för arbetsgivare som har behov av att rekrytera kompetens från tredjeland, och
- ta ställning till om det är lämpligt att införa ett sådant krav, varvid utredaren ska beakta om åtgärden är effektiv och ändamålsenlig.

Begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats

I debatten kring arbetskraftsinvandring från tredjeland har det framförts att arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats bör begränsas. Som skäl till detta har bl.a. anförts att arbetskraftsinvandrare befinner sig i en särskilt utsatt situation eftersom arbetet utgör grunden för deras rätt att vistas i Sverige. För att förhindra att arbetsgivare utnyttjar arbetskraftsinvandrarers utsatta situation skulle en begränsning i arbetsgivarens möjligheter att omförhandla anställningsvillkoren kunna anses vara motiverad. Samtidigt kan det konstateras att en sådan begränsning skulle utgöra en särbehandling av vissa arbetstagare och en avvikelse från den avtalsfrihet som råder på svensk arbetsmarknad.

Utredaren ska därför

- analysera om begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvillkoren, t.ex. genom justeringar i anställningsavtalet när det gäller lön, arbetstid eller löneavdrag för kost och logi, efter

att arbetstillstånd har beviljats kan motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas,

- analysera vilka effekter sådana begränsningar kan få, bl.a. för arbetsgivare som har behov av att rekrytera kompetens från tredjeland, och
- ta ställning till om det är lämpligt att införa sådana begränsningar, varvid utredaren ska beakta om åtgärden är effektiv och ändamålsenlig.

Sanktioner mot arbetsgivare

Det finns en straffbestämmelse som träffar arbetsgivare som lämnat oriktiga uppgifter till Migrationsverket i samband med ansökningsprocessen (20 kap. 6 § UtlL). Sedan den 1 augusti 2014 finns det även en straffsanktionerad uppgiftsskyldighet för arbetsgivare som innebär att Migrationsverket kan begära att en arbetsgivare lämnar uppgift om de anställningsvillkor som gäller för en arbetskraftsinvandrare (6 kap. 6 b § UtlF och 15 kap. 10 § brottsbalken). Utlänningslagstiftningen innehåller inte några bestämmelser om sanktioner mot arbetsgivare som inte uppfyller de anställningsvillkor som legat till grund för Migrationsverkets beslut att bevilja arbetstillstånd.

Önskemål om utökade sanktioner mot arbetsgivare som utnyttjar arbetstagare har framförts från olika håll, bl.a. arbetstagarorganisationer. Det har t.ex. föreslagits att arbetsgivare ska kunna träffas av en sanktion om det visar sig att anställningsvillkoren i praktiken inte motsvarar de villkor som var en förutsättning för arbetstillståndet.

Utredaren ska därför

- analysera om sanktioner mot arbetsgivare som inte uppfyller de villkor som har legat till grund för ett arbetstillstånd kan motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas,
- analysera vilka effekter sådana sanktioner kan få, bl.a. avseende arbetsgivares villighet att rekrytera arbetskraft från tredjeland, och
- ta ställning till om det är lämpligt att införa utökade sanktioner och i så fall vilken typ av sanktioner som

bör komma i fråga (jfr SOU 2013:38), varvid utredaren ska beakta om åtgärden är effektiv och ändamålsenlig.

Utökade kontroller av arbetsgivare

Migrationsverket ska vid handläggningen av en ansökan om arbetstillstånd vara observant på att det inte handlar om ett skenavtal (prop. 2007/08:147 s. 37). Av Migrationsverkets instruktion (2007:996) framgår att verket ska motverka missbruk av regler. Regeringen har i regleringsbrevet för budgetår 2015 även gett Migrationsverket i uppdrag att redovisa insatser för att upptäcka och motverka missbruk. Hur Migrationsverket ska arbeta för att motverka missbruk eller vilken typ av insatser som ska vidtas är överlämnat till verket att bestämma.

Tyngdpunkten i Migrationsverkets kontroller ligger vid prövningen av en ansökan om arbetstillstånd. Migrationsverket införde i januari 2012 skärpta kontroller vid ansökningar om arbetstillstånd inom vissa utpekade branscher. Det rör sig om branscher där verket bedömt att risken för missbruk och utnyttjande är särskilt hög. De skärpta kontrollerna tillämpas även avseende nystartade företag. De regeländringar som trädde i kraft den 1 augusti 2014 innebär att Migrationsverket, vid sidan av arbetstagarorganisationernas bevakningsansvar av anställningsvillkor på arbetsplatserna, har möjlighet att även under löpande tillståndstid kontrollera att förutsättningarna för arbetstillståndet fortfarande är uppfyllda, så kallade efterkontroller.

Det är viktigt att de tillstånd som Migrationsverket beviljar utfärdas på riktig grund och att oseriösa arbetsgivare så långt som möjligt upptäcks innan tillstånd beviljas. Samtidigt kan kontroller efter att tillstånd har beviljats syfta till att upptäcka och motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas.

Utredaren ska därför

- analysera effekterna av den möjlighet till efterkontroller som trädde i kraft den 1 augusti 2014,
- analysera om utökade kontroller av arbetsgivare, antingen i samband med prövningen av en ansökan

om arbetstillstånd eller efter att tillstånd beviljats, kan motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas,

- analysera vilka effekter utökade kontroller kan få, bl.a. för arbetsgivare som har behov av att rekrytera kompetens från tredjeländ, och
- ta ställning till om det är lämpligt att införa utökade kontroller, varvid utredaren ska beakta om åtgärden är effektiv och ändamålsenlig.

Utredaren ska även beakta de slutsatser som 2014 års utlänningsdatautredning (Ju 2014:11) kommer fram till när det gäller direktåtkomst och effektivare informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter.

Andra åtgärder

Syftet med gällande regelverk är att underlätta arbetskraftsinvandring. Om syftet med lagstiftningen ska uppfyllas, samtidigt som utnyttjande av arbetskraftsinvandrare förhindras, bör olika åtgärder övervägas.

Utredaren ska därför

- överväga andra åtgärder än de som nämns ovan som syftar till att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och bedöma förslagets ekonomiska och andra konsekvenser för arbetsgivare, berörda myndigheter och andra aktörer om de genomförs, t.ex. när det gäller handläggningstiderna hos Migrationsverket och effektiviteten i systemet för arbetskraftsinvandring.

Utredaren ska också analysera och bedöma om de förslag som läggs fram kan påverka förhållandena på den svenska arbetsmarknaden generellt sett. Om utredaren lägger fram förslag som innebär att arbetskraftsinvandrare särbehandlas jämfört med andra arbetstagare ska utredaren ta ställning till om en sådan särbehandling är motiverad.

Utredaren ska vidare analysera och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen medför ökade kostnader eller minskade intäkter för staten ska utredaren föreslå en finansiering av dessa.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredarens uppdrag ska bedrivas i kontakt med berörda myndigheter och övriga intressenter, bl.a. arbetsmarknadens parter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2016.

(Justitiedepartementet)