

2022-02-01

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm
Land

Joakim Lindström
072-601 16 15
Joakim.Lindstrom@tco.se

TCO:s remissvar på Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.

SOU 2021:88

TCO har getts möjlighet att lämna synpunkter på Utredningen om arbetskraftsinvandringens slutbetänkande Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. och inkommer härmed med följande yttrande.

Övergripande kommentarer

TCO anser att en ordning där det alltid ställs krav på löner, försäkringar och övriga villkor i nivå med svenska kollektivavtal i huvudsak är en bra ordning. Dagens system för arbetskraftsinvandring har flera brister som medför en ökad risk för utnyttjande av arbetstagarna och missbruk av systemet. Öppenhet måste kombineras med likabehandling men jakt på billigare arbetskraft får inte vara en drivkraft för arbetsgivare att anställa personer från andra länder.

Ett väl fungerande system för arbetskraftsinvandring bör vara så öppet att det motsvarar de faktiska behov av arbetskraftsmigration som företag, samhället och individer har samtidigt som öppenheten inte får medföra en ökad risk för utnyttjande av arbetstagarna och missbruk av systemet. TCO vill därför se en bättre balans i systemet i förhållandet mellan arbetstagarna och arbetsgivarna för att komma till rätta med arbetskraftsinvandringens ofta utsatta position. En utgångspunkt för att komma till rätta med balansen i systemet bör vara att *stärka arbetsgivarens incitament att göra rätt för sig* och självmant avhjälpa eventuella brister innan det finns en risk för återkallelse eller ett nekat beslut om förlängning av arbetstillstånd.

Sammanfattning av TCO:s synpunkter på utredningens slutbetänkande

I nuvarande system är det arbetskraftsinvandringen som får ta konsekvensen, i form av ett arbetstillstånd som inte blir förlängt eller ibland utvisning, när arbetsgivaren har gjort misstag eller underlåtit att följa de regler som gäller för arbetstillstånd.

TCO välkomnar att utredningen i vissa delar presenterar förslag för att stärka arbetskraftsinvandringens ställning och anser att flera av förslagen är bra eller går i rätt riktning. TCO välkomnar förslagen om

ett nytt brott avseende exploatering av utländsk arbetskraft och olovlig handel med arbetserbjudanden. Den som exploaterar arbetskraft eller bedriver olovlig handel med arbetserbjudanden riskerar visserligen att dömas till fängelse men det avser endast de mest extrema fallen av utnyttjande och kräver därtill att exploateringen eller den olovliga handeln faktiskt upptäcks och kan bevisas. Brotten med fängelse i straffskalan kan fungera avskräckande och gynna arbetskraftsinvandringen men när exploatering eller annat missbruk är ett faktum så innebär det förutom exploateringen och missbruket att arbetskraftsinvandringen riskerar att bli av med sitt arbetstillstånd. Därför anser TCO att det är olyckligt att utredningen inte föreslår någon ersättning eller ytterligare möjlighet för arbetskraftsinvandringen att stanna i Sverige.

I flera delar menar TCO att utredningens alternativa förslag är att föredra och beklagar att utredningen i flera delar avstår från att lägga förslag som ytterligare skulle stärka arbetskraftsinvandringens ställning och säkerställa kollektivavtalsenliga villkor.

TCO anser att de förslag som lagts i delbetänkandet och i detta slutbetänkande av allt att döma inte är tillräckliga för att komma till rätta med de problem som finns med dagens system för arbetskraftsinvandring.

Kapitel 5 Åtgärder för att motverka att systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas

5.3.1 Myndighetssamverkan och gemensamma myndighetskontroller

TCO uppfattning är att samverkan mellan myndigheter är en viktig del i ett väl fungerande system för arbetskraftsinvandring och att det är viktigt att berörda myndigheter får fortsatt mandat och medel att verka framöver.

5.3.2 Informationsutbyte mellan myndigheter

TCO delar utredningens bedömning att informationsutbytet och eventuella säkerhetshinder mellan myndigheter ska utredas vidare.

5.3.3 Information och hjälp till arbetskraftsinvandring

TCO tillstyrker utredningens förslag om information till arbetskraftsinvandring.

TCO delar i huvudsak utredningens överväganden om svårigheterna för en arbetskraftsinvandring att hitta överblickbar information.

TCO saknar en beskrivning av fackförbundens roll i bakgrundsbeskrivningen. Fackförbunden ger rådgivning och professionell juridisk hjälp samt företräder medlemmar i en process mot medlemmens arbetsgivare. Fackförbunden kan i förekommande fall ge information om vilken myndighet arbetskraftsinvandringen bör

vända sig till för att få sådan hjälp som fackförbundet inte kan bistå med.

TCO:s uppfattning är att det är viktigt att arbetskraftsinvandrarerna i ett tidigt skede får information om möjligheten att vända sig till ett fackförbund, helst i samband med tillståndsbeslutet.

TCO konstaterar och ser positivt på att utredningen inte gått vidare med en kontaktfunktion för arbetskraftsinvandrare finansierad av det allmänna. TCO menar att en sådan kontaktfunktion hade inneburit en funktion som de svenska fackförbunden i viss utsträckning redan har idag. Fackförbunden ger som tidigare nämnts rådgivning, professionell juridisk hjälp till medlemmar och företrädare dem i tvister mot sin arbetsgivare. Flera fackförbund har olika lösningar som t.ex. gästmedlemskap med lägre medlemsavgifter för att öka incitamenten och underlätta för arbetskraftsinvandrare att vända sig till dem. Om en allmänt finansierad kontaktfunktion erbjuder vissa delar av fackförbundens verksamhet finns en stor risk för att arbetskraftsinvandrare inte kontakter ett fackförbund som är den organisation som har bäst möjligheter att t.ex. hitta lösningar på tvister. Det försvårar vidare för fackförbunden att träffa kollektivavtal och försämrar fackförbundens insyn på arbetsplatserna och möjligheter att påverka arbetstagarnas förhållanden. Det bedömer TCO inte gynnar arbetskraftsinvandrarerna.

TCO menar att det är ett mycket större problem att arbetskraftsinvandrare som driver en process mot sin arbetsgivare kan förlora sitt tillstånd att vistas i Sverige och av det skälet inte vill eller vågar vända sig till ett fackförbund för hjälp.

5.3.4 Upplýsningskampanj

TCO delar utredningens bedömning att planerade upplýsningskampanjer för att öka allmänhetens kunskaper om arbetslivskriminalitet bör genomföras.

5.3.5 Ett arbetstillstånd får vägras för arbete hos en arbetsgivare som brutit mot väsentliga regler

TCO välkomnar utredningens förslag som innebär ett uttryckligt stöd för att kontroller av arbetsgivare får göras och att arbetstillstånd hos viss arbetsgivare får vägras i vissa uttryckliga fall.

TCO noterar att utredningens förslag inte innebär ett krav på kontroller av arbetsgivare och att det därför finns en risk för att tillräckliga kontroller av arbetsgivare inte genomförs. Migrationsverket har redan idag en möjlighet att inte bevilja arbetstillstånd hos en arbetsgivare som har misskött sig. Det förekommer fall där arbetsgivare som har missbrukat systemet för arbetskraftsinvandring men aldrig påförts sanktioner eller dömts för brott. TCO noterar även att utredningens förslag om att vägra

arbetstillstånd är fakultativt och att de sanktioner och brott som förekommer i utredningens resonemang om grunder för vilka tillstånd får vägras, tar sikte på de mest långtgående missbruken av bestämmelserna och utnyttjanden av arbetskraftsinvandrare. Mot bakgrund av detta är det TCO:s uppfattning att de föreslagna bestämmelserna inte är tillräckligt långtgående eller precisa för att komma till rätta med problemen med oseriösa arbetsgivare som utnyttjar arbetskraftsinvandrare och den obalans som råder mellan arbetsgivare och arbetskraftsinvandrare idag.

I nuvarande system är det arbetskraftsinvandrarerna som får ta konsekvensen, i form av ett arbetstillstånd som inte blir förlängt eller ibland utvisning, när arbetsgivaren har gjort misstag eller underlåtit att följa de regler och formuleringar som gäller för arbetstillstånd.

5.3.6 Vissa krav på en bostad som tillhandahålls av arbetsgivaren

TCO ser positivt på utredningens förslag att en arbetsgivare som tillhandahåller en bostad till en arbetskraftsinvandrare, ansvarar för att hyran inte står i missförhållande till lönen eller boendets standard, samt att bostaden uppfyller allmänna säkerhets- och hälsobestämmelser.

TCO är vidare positiva till att arbetsgivarens ansvar tydliggörs och att sanktioner kan dömas ut vid brott mot bestämmelserna.

TCO noterar att det föreslagna vitet tillfaller staten och inte arbetskraftsinvandrarerna om arbetsgivaren bryter mot bestämmelserna. TCO har uppmärksammat på att det inte finns några garantier för att en arbetskraftsinvandrare kommer att nå framgång genom att vända sig till en domstol med en lönefordran, fordran på avtalsrättslig grund eller med hänvisning till att hyran inte är skälig.

Bara för att Migrationsverket har räknat tillhandahållandet av en bostad som lön med ett visst värde och senare konstaterar att värdet står i missförhållande till lönen, är det inte säkert att domstolen i en process skulle ålägga arbetsgivaren att betala arbetskraftsinvandrarerna lön eller annan ersättning. Det är inte en ren lönefordran där en arbetskraftsinvandrare kan hänvisa till en viss lön enligt anställningsavtal eller lönespecifikation. Därtill är arbetskraftsinvandrarerna i en stark beroendeställning till sin arbetsgivare och det är inte givet att frågan om skäligheten av en hyra omfattas av rättshjälp för det fall arbetskraftsinvandrarerna är fackligt anslutna.

Det kan även uppstå frågor om beräkningen av andra ersättningar som i sin tur baseras på lön när arbetsgivaren tillhandahåller en bostad. Även om Migrationsverket utgår från att bostaden har ett

visst värde är det inte säkert att arbetsgivaren utgår från detta vid beräkningen av andra ersättningar. Obalansen mellan arbetsgivaren och arbetskraftsinvandrarerna kommer man sammantaget inte tillrätta med genom detta förslag.

5.3.7 Inkomstnivå och anställningsgrad

TCO delar utredningens bedömning att ett höjt inkomstkrav eller en begränsning av anställningsgraden inte bör införas. Det missbruk som utredningen har kartlagt består inte i första hand av att inkomstnivåerna är för låga. Utredningen anför vidare att det i Sverige inte finns några minimilöner och att det är en grundläggande princip i den så kallade svenska modellen att det inte finns någon statlig reglering av lönerna utan att dessa bestäms av arbetsmarknadens parter. Att införa någon form av minimilön för just arbetskraftsinvandrare skulle enligt utredningen strida mot den svenska modellen. TCO delar den bedömningen.

Utredningens alternativa förslag innebär att om inkomstnivån ska höjas och anställningsgraden regleras, ska det krävas att anställningen motsvarar minst 75 procent av en heltidstjänst och gör det möjligt för utlänningen att uppnå goda levnadsvillkor.

Av utredningens genomgång framgår det att deltidsanställningar förekommer i begränsad omfattning och att en lön nära försörjningskravet är väldigt sällan förekommande. Att helt eller delvis förbjuda deltid skulle inte heller förhindra att oseriösa arbetsgivare t.ex. kräver tillbaka lön från arbetskraftsinvandrarerna. TCO bedömer därför att det inte finns ett omedelbart behov att begränsa möjligheterna för arbetskraftsinvandrare att arbeta deltid.

I sammanhanget behöver det framhållas att det redan enligt den befintliga lagstiftningen (6 kap. 2 § UtIL) krävs anställningsvillkor i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis. Detta betyder att en arbetskraftsinvandrare enligt dagens bestämmelser har rätt till goda villkor. Problem som att arbetsgivare inte betalar ut den lön eller ger de villkor som arbetskraftsinvandrarerna enligt arbetstillståndsansökan skulle ha fått, eller att arbetstagaren krävs på återbetalning av lön som arbetsgivaren betalat ut, löses inte genom ett inkomstkrav.

5.3.9 Överväganden som rör Migrationsverkets certifieringssystem

TCO delar utredningens bedömning att om en eventuell förbättring av kontrollerna av arbetsgivarna inom certifieringssystemet skulle behövas, bör ett sådant förbättringsarbete ske inom ramen för det nuvarande systemet. Den framförda kritiken mot certifieringssystemet gör att TCO inte utesluter att certifieringssystemet behöver ses över.

TCO delar även utredningens bedömning att det är angeläget att Migrationsverket får tillräckliga resurser för att genomföra sitt uppdrag att hantera inkomna ansökningar och genomföra de utredningar i ärendena som regelverket kräver. TCO:s uppfattning är, precis som utredningens, att Migrationsverket har en mycket betydelsefull roll att motverka det missbruk som förekommer och för att Sverige ska förbli ett attraktivt land för utländsk kompetens.

Kapitel 6 Skärpta straff för arbetsgivare och skadestånd till arbetstagare m.m.

6.3.2 Ett nytt brott, exploatering av utländsk arbetskraft ska införas

TCO tillstyrker utredningens förslag.

6.3.3 Olovlig handel med arbetserbjudanden m.m.

TCO tillstyrker utredningens förslag.

6.3.4 Försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Utredningen framför att det blir svårt att avgöra när försök eller förberedelse av brottet exploatering av arbetskraft och av brottet olovlig handel med arbetserbjudanden skulle föreligga utan att brotten har fullbordats.

TCO anser att endast den omständighet att det kan bli svårt att avgöra när försök eller förberedelse av brottet föreligger inte kan motivera att kriminalisering helt utesluts när det också kan finnas fall då försök eller förberedelse går att konstatera. Utredningen framför även att gärningstypen och de straffskalor som föreslås, talar för att det är fråga om brott av allvarligt slag vilket i sin tur talar för en kriminalisering av förstadier till brottet.

6.3.5 Näringsförbud

TCO:s uppfattning är att utredningen inte ger ett tillräckligt underlag för att bedöma om en ny grund bör införas för att kunna ge näringsförbud som riktar sig till den som på olika sätt missbrukar reglerna för arbetskraftsinvandring.

Det innebär att det saknas förslag som tar direkt sikte på de arbetsgivare som har misskött sig eller missbrukat systemet utan att de har gjort sig skyldiga till de allra allvarligaste formerna av missbruk. Att utredningen inte lämnar något förslag i denna del bidrar till att utredningens förslag sammantaget inte räcker för att uppnå en rimlig balans mellan arbetsgivare och arbetskraftsinvandrare.

6.3.6 Skadestånd till arbetstagare som utnyttjas

TCO tillstyrker i huvudsak utredningens alternativa förslag innebärandes att ett särskilt skadestånd för arbetskraftsinvandrare införs och att det ger rätt till ersättning om arbetsgivaren insett eller borde han insett att anställningen inte uppfyllde villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 UtIL.

TCO:s uppfattning är däremot att utredningens förslag till ersättning motsvarande tre månadslöner är väl lågt satt. Det anförs av utredningen att ett skadestånd motsvarande tre månadslöner når upp till vad som normalt sett utgår vid en felaktig uppsägning. Ett spann mellan 50 000 kr och 100 000 kr anges i författningskommentaren som skadeståndsbelopp vid en "normal" uppsägning. Det bör även påpekas att 50 000 kr inte är vad som utgår vid ett felaktigt avskedande av normalgraden. Beloppet är för lågt. Därtill är det ju endast vad som utgår för kränkningen vid en felaktig uppsägning. Om man för talan om en felaktig uppsägning så kan man ju även yrka på ekonomiskt skadestånd. Ett skadestånd borde alltså sättas högre och som ett minimum motsvara fyra månadslöner.

TCO:s uppfattning är att detta en principiellt viktig fråga och missbruk av systemet måste få konsekvenser för arbetsgivaren samtidigt som den utsatte arbetskraftsinvandraren på något sätt kompenseras för sin ekonomiska förlust och det lidande som en utvisning innebär

6.3.7 Möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet

TCO delar inte utredningens bedömning att det inte bör införas ytterligare möjligheter för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet om villkoren under föregående period inte varit uppfyllda.

TCO menar att arbetskraftsinvandrare som får sitt arbetstillstånd återkallat eller får ett avslag på sin förlängningsansökan under vissa förutsättningar ska få stanna kvar i landet under ytterligare en tid jämfört med vad som gäller idag. Detta skulle förbättra balansen mellan arbetskraftsinvandraren och arbetsgivaren och till viss del lindra arbetskraftsinvandrarens beroendeställning till arbetsgivaren.

Om tiden att söka nytt arbete förlängs ökar möjligheten och sannolikheten att arbetskraftsinvandraren genom sitt fackförbund eller på egen hand kräver de villkor denne har rätt till av arbetsgivaren. Det gynnar den enskilde arbetskraftsinvandraren och vårt system.

7.11.1 Marknadsföring

TCO delar utredningens bedömning, att det även fortsättningsvis bör utgå statlig finansiering till nämnda projekt för att utvidga dessa med ytterligare funktioner.

7.11.2 Samordnande funktion

TCO delar utredningens bedömning att resultatet av den förstudie som bedrivs inom Regeringens samverkansprogram
Kompetensförsörjning och livslångt lärande bör avvaktas innan en samordnande funktion ska utformas.

Therese Svanström
Ordförande

Joakim Lindström
Utredare