

## Remissvar: Slutbetänkande Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering (SOU 2021:88)

Almega har givits möjlighet att lämna synpunkter på slutbetänkandet om utredningen om förbättrade regler för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:88). I vårt remissvar redogör vi först för Almegas syn på arbetskraftsinvandringen. Därefter lämnar vi övergripande synpunkter på utredningens upplägg och slutsatser. Slutligen redogör vi för våra synpunkter på flera av utredningens överväganden och författningsförslag.

### 1. Almegas syn

#### *Arbetskraftsinvandringen tjänar Sverige väl*

Förändringen av reglerna för arbetskraftsinvandringen 2008 tillät personer från länder utanför EU att arbeta i Sverige så länge de hade ett erbjudande om arbete till lön och andra villkor enligt avtal eller praxis inom yrket. Målet med reformen var att ge svenska företag möjlighet att smidigt kunna rekrytera arbetskraft även utanför EU när behovet fanns. Regelverket utgår ifrån att det är företagen som är bäst lämpade att avgöra vilken kompetens de behöver och hur behovet ska tillgodoses.

Sedan reformen har 13 000 till 15 000 personer från länder utanför EU fått arbetstillstånd i Sverige varje år. De senaste åren har antalet ökat till 20 000. De flesta har stannat i Sverige en kortare tid. De utgör mindre än en halv procent av arbetskraften men har stor betydelse i vissa yrken. Det gäller både inom säsongsbetonade yrken som bärplockning och skogsplantering men även inom kunskapsintensiva yrken inom IT och teknik. Mellan 80 och 90 procent av arbetstillstånden har givits till yrken där det råder brist på arbetskraft.<sup>1</sup>

Arbetskraftsinvandringen har tjänat Sverige väl. Den bidrar med 34 miljarder kronor i ökad produktion och 12 miljarder kronor i ökade skatteintäkter varje år.<sup>2</sup> En studie av Almega från 2021 visade även att de arbetskraftsinvandrare som tar med sig sina familjer till Sverige inte belastar

---

<sup>1</sup> Joyce (2019) Arbetskraftsinvandring – vägar framåt. Ratio och Fores.

<sup>2</sup> Svenskt Näringsliv (2019) Det samhällsekonomiska värdet av arbetskraftsinvandringen till Sverige 2018.

välfärdssystemet. Mindre än en promille av arbetskraftsinvandrarerna – 19 personer – tog emot ekonomiskt bistånd under 2018.<sup>3</sup>

OECD har konstaterat att det byråkratiska svenska regelverket för arbetskraftsinvandringen är en viktig fördel för Sverige i konkurrensen om den högkvalificerade internationella arbetskraften.<sup>4</sup>

Tyvärr har de uppmärksammade fall där högkvalificerade personer med anställningar utvisats från Sverige på grund av mindre formella fel påverkat Sveriges rykte negativt. Almega välkomnade därför de förändringar i regelverken för att minska risken för kompetensutvisningar som utredningen föreslog i sitt delbetänkande.

#### *Viktigt att reglerna följs*

De allra flesta arbetsgivare som anställer arbetskraftsinvandrare följer reglerna. Tyvärr förekommer fusk och utnyttjande där utländsk arbetskraft får arbeta för löner och villkor som är sämre än avtal och praxis. De ansvariga för missbruket är främst ett mindre antal kriminella aktörer som även bryter mot andra regler på arbetsmarknaden.

Samhället ska bekämpa organiserad brottslighet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Rekryteringen av arbetskraft från länder utanför EU är dock mer reglerad och kontrollerad än anställningar av annan utländsk arbetskraft, till exempel från länder inom EU eller asylinvandrare. Uppehållstillstånd för arbete får endast beviljas om lön och övriga anställningsvillkor följer kollektivavtal eller praxis i yrket eller branschen och staten kan vidta åtgärder mot de arbetsgivare som bryter mot regelverket. Det innebär att risken för utnyttjande av arbetskraft är mindre inom den reglerade arbetskraftsinvandringen än för annan utländsk arbetskraft, något som bland annat Svenskt Näringsliv visat.<sup>5</sup>

Ett väl fungerande och rättssäkert system för kontroll av regelverket för arbetskraftsinvandring och sanktioner mot de som bryter mot det är viktigt för att skapa en rättvis konkurrens mellan företag och trygghet för arbetskraftsinvandrarerna och den inhemska arbetskraften. Almega välkomnar därför alla förslag som leder till en bättre efterlevnad av reglerna så länge förslagen är rättssäkra och inte innebär orimliga administrativa kostnader för företagen.

---

<sup>3</sup> Almega (2021) Kompetensinvandringen bidrar till välfärden.

<sup>4</sup> OECD & Bertelsmann Stiftung (2019). How do OECD countries compare in their attractiveness for talented migrants?

<sup>5</sup> Svenskt Näringsliv (2021) Näringslivsagenda mot kriminalitet inom arbetskraftsinvandringen.

## **2. Allmänna synpunkter på betänkandet**

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring. Utredningens kartläggning utgår från ett stort antal myndighetsrapporter, offentlig statistik, egna intervjuer samt specialbeställd statistik från SCB.

Kartläggningen bekräftar den bild som varit känd tidigare att det förekommer utnyttjande av utländsk arbetskraft i Sverige. Ett viktigt faktum är dock att utredningens kartläggning inkluderar all utländsk arbetskraft i Sverige – personer från övriga EU-länder, asylinvandrare och anhöriga samt personer som befinner sig i landet illegalt. Eftersom det saknas underlag som enbart gäller arbetskraftsinvandrare är det svårt att bedöma hur omfattande missbruket är för denna grupp. Mycket talar dock för att missbruket är mindre vanligt bland arbetskraftsinvandrare eftersom kontrollsystemet är starkare för dessa.

Trots denna avgörande brist drar utredningen slutsatsen att problemen med missbruk av systemet och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare är ”betydande och mycket allvarliga”. Utredningen konstaterar att arbetskraftsinvandrare kan ha utnyttjats eller riskerar att utnyttjas, bland annat genom att arbeta till orimliga anställningsvillkor eller betala tillbaka delar av sin lön. Almega anser att utredningen inte har fog för denna slutsats.

I direktivet till utredningen ingick även ett uppdrag att ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan förbättras. Utredningen nöjer sig dock med att beskriva de aktiviteter som redan existerar och som – enligt Almeegas uppfattning – är små och splittrade på ett stort antal aktörer. Utredningen lägger inga skarpa förslag för att stärka marknadsföringen av Sverige. Almega beklagar detta. Med tanke på den stora bristen på kvalificerad arbetskraft, inte minst inom IT och teknik, borde denna angelägna fråga ha prioriterats mer i utredningens arbete.

## **3. Synpunkter på utredningens överväganden och förslag**

### **3.1 Samverkan och informationsutbyte mellan myndigheter**

Almega delar utredningens bedömning att en ökad myndighetssamverkan och gemensamma myndighetskontroller tillhör de mest betydelsefulla åtgärderna för att upptäcka och förhindra fusk och missbruk på arbetsmarknaden. Flera initiativ pågår för att förbättra samverkan mellan myndigheter för att bekämpa brottslighet på arbetsmarknaden, bland annat har Arbetsmiljöverket ett uppdrag att leda samverkan mellan myndigheter mot fusk och en särskild delegation mot arbetslivskriminalitet har inrättats. Utredningen anser att dessa initiativ bör analyseras innan ytterligare åtgärder föreslås. Almega instämmer i detta.

Informationsutbyte mellan myndigheter är också centralt för att upptäcka fusk eftersom kriminalitet på arbetsmarknaden är komplex och spänner över flera områden. Ett bättre informationsutbyte mellan Migrationsverket, Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg (Ivo) skulle sannolikt kunna förhindra missbruk inom assistansbranschen. Samarbete förekommer, bland annat får Skatteverket viss information från Migrationsverket. Enligt berörda myndigheter är dock dagens sekretessbestämmelser ett stort hinder för bättre samverkan. Att komma till rätta med detta kräver dock en grundlig rättslig analys. Bland annat påverkas möjligheten till informationsutbyte av GDPR.

Utredningen föreslår att frågan om informationsutbyte och förändringar i sekretessreglerna ska utredas vidare. Almega delar den bedömningen men vill framhålla att denna utredning bör inledas skyndsamt.

### **3.2 Information och hjälp till arbetskraftsinvandrare**

Utredningen konstaterar att det saknas lättillgänglig information till arbetskraftsinvandrare om deras rättigheter och skyldigheter och information om vart de kan vända sig om de har problem. Utredningen föreslår att information ska finnas på berörda myndigheters – Migrationsverket, Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten – hemsidor. Samma information ska lämnas till varje arbetskraftsinvandrare i samband med att de får sitt arbetstillstånd beviljat. Almega stöder förslaget.

### **3.3 Arbetstillstånd får vägras vid regelbrott**

I dagens regelverk finns inget hinder för att en person kan få ett arbetstillstånd hos en arbetsgivare som tidigare har utnyttjat arbetskraftsinvandrare och till och med dömts för detta. Migrationsverket har dock en möjlighet att inte bevilja arbetstillstånd i sådana fall.

Utredningen föreslår att det införs en regel om att ett arbetstillstånd får vägras till en arbetsgivare som brutit mot väsentliga regler i Utlänningslagen och påförts en sanktion för detta eller dömts för brott.

Almega stöder förslaget i princip men vill framhålla att proportionalitetsprincipen ska gälla. Är det fråga om en mindre engångsförseelse bör inte regeln tillämpas. Avstängningen från möjligheten att ta emot arbetskraftsinvandrare bör också gälla under en avgränsad tid. Utredningen nämner två år.

### **3.4 Krav på bostad som tillhandahålls av arbetsgivaren**

I utredningens kartläggning har det framkommit att ett fåtal arbetsgivare inte betalar den lön som arbetskraftsinvandrare har rätt till. Ett tillvägagångssätt är att de betalar ut en korrekt lön men sedan tvingar arbetskraftsinvandarna att återbetala delar av lönen som ersättning för en bostad som de fått hyra. Inte sällan brister bostaden i standard.

Utredningen föreslår därför att det införs en regel att om när en arbetsgivare tillhandahåller en bostad till en arbetskraftsinvandrare får inte hyran stå i missförhållande till personens lön eller bostadens standard. Bostaden måste också uppfylla allmänna säkerhets- och hälsobestämmelser. Almega stöder detta förslag.

### **3.5 Inkomstnivå och anställningsgrad**

När de nuvarande reglerna om arbetskraftsinvandring infördes 2008 tillfördes ett krav att arbetskraftsinvandrarerna skulle kunna försörja sig själv. Detta ansågs gälla om personen hade en bruttoinkomst på minst 13 000 kronor i månaden, vilket överstiger gränsen för ekonomiskt bistånd. Denna inkomstgräns gäller fortfarande.

Utredningen hade i uppdrag att överväga om inkomstgränsen skulle höjas. En mycket intressant kartläggning som utredningen genomfört med hjälp av statistik från SCB och Migrationsverket visar att ytterst få arbetskraftsinvandrare har inkomster i närheten av 13 000 kronor i månaden. Kartläggningen visar att 88 procent av de som hade arbetstillstånd 2020 tjänade mer än 20 000 kronor i månaden och 73 procent tjänade mer än 25 000 kronor i månaden. Utredningen har inte heller funnit något stöd för att det skulle vara vanligt förekommande att arbetskraftsinvandrare anställs på deltid men tvingas arbeta heltid. Utredningen drar slutsatsen att varken den redovisade inkomsten eller förekomsten av deltidsarbete är ett problem. Det missbruk som förekommer består i stället på att arbetskraftsinvandrare i vissa fall tvingas betala tillbaka delar av lönen till arbetsgivare.

Utredningen avstår därför från att föreslå ett höjt inkomstkrav eller regler som begränsar möjligheten till deltidsarbete. Almega välkomnar denna bedömning. Varken ett höjt inkomstkrav eller en begränsning av deltidsarbete kommer att hindra kriminella aktörer från att missbruka systemet. I stället behöver kontrollerna skärpas så att dessa aktörer upptäcks och lagförs.

#### *Alternativt förslag om begränsning av deltidsarbete*

Som nämndes ovan konstaterar utredningen att det inte finns något behov av att höja inkomstkravet eller begränsa deltidsarbete. Trots detta lägger utredningen ett alternativt förslag om att anställningen ska motsvara minst 75 procent av en heltidstjänst och göra det möjligt att uppnå goda levnadsvillkor för att arbetstillstånd ska kunna beviljas.

Almega avstyrker bestämt det alternativa förslaget. Det är viktigt att arbetskraftsinvandrare kan försörja sig på sin inkomst men regelverket måste också tillåta deltidsarbete när behovet finns. Arbetsgivaren måste kunna bestämma anställningsgrad utifrån verksamhetens behov och arbetstagaren måste kunna arbeta deltid om denne så önskar, till exempel på grund av studier.

Enligt vår mening skulle ett uttryckligt krav på att en anställning ska möjliggöra goda levnadsvillkor innebära att regeringen får rätt att avgöra vilken lön som möjliggör goda levnadsvillkor. Det vore ett ingrepp i den fria förhandlingsrätten mellan parterna på arbetsmarknaden.

Almega anser att frågor om lön, försäkringar och övriga anställningsvillkor ska regleras genom kollektivavtal eller genom nivåer som motsvarar i branschen gällande kollektivavtal eller branschpraxis. Begreppet goda levnadsvillkor är enligt vår uppfattning inte lämpligt att använda som norm för anställningsvillkor på svensk arbetsmarknad. Förslaget om att regeringen i praktiken ska kunna avgöra nivån på en godtagbar arbetsinkomst är systemfrämmande för lönesättningen på den svenska arbetsmarknaden och innebär att staten på ett oacceptabelt sätt blandar sig i lönebildningen.

Förslaget skulle kunna innebära att svenskar, EU-medborgare och andra på samma arbetsplats och med samma arbetsuppgifter skulle kunna ha lägre anställningsgrad och lägre lön än arbetskraftsinvandrare. Förslaget leder därmed inte till likabehandling av arbetstagare. Dessutom är förslaget en inskränkning av det nuvarande systemet för arbetskraftsinvandring som riskerar att leda till sämre kompetensförsörjning.

Almega har tillsammans med Svenskt Näringsliv i stället föreslagit utredningen att justera dagens inkomstkrav med ökningen av konsumentprisindex (KPI) sedan införandet 2008. En sådan justering skulle leda till en höjning av beloppet med 20 procent. Vi har även föreslagit att beloppet framöver automatiskt ska följa prisutvecklingen.

### **3.6 Personlig assistans**

Personlig assistans är en bransch där det förekommit missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring. På grund av detta har kontrollerna av branschen skärpts succesivt från både Försäkringskassan och Migrationsverket. Migrationsverket tillämpar i dag särskilda utredningsåtgärder för ansökningar om arbetstillstånd inom assistansbranschen och bifaller betydligt färre ansökningar om arbetstillstånd än tidigare.

Problem kvarstår dock. Utredningen bedömer att ett förbud mot arbetskraftsinvandring inom personlig assistans inte skulle lösa problemen utan att detta skulle innebära att de kriminella aktörerna skulle övergå till en annan bransch. Almega instämmer i denna bedömning och vill betona att kontrollerna av regelefterlevnaden, i assistansbranschen och i andra riskbranscher, måste bli ännu effektivare.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska underrätta Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Försäkringskassan när myndigheten avslår ansökningar om arbetstillstånd på grund av misstänkta oegentligheter. Almega stöder detta förslag. Det är viktigt att berörda myndigheter utbyter information och samarbetar för att bekämpa missbruk.

### **3.7 Certifieringssystemet**

Certifieringssystemet innebär i korthet att etablerade företag med ett återkommande behov av utländsk arbetskraft kan bli certifierade hos Migrationsverket och få en snabbare handläggning av sina ansökningar. När utredningen analyserade olika förslag för att fördjupa kontrollen av regel-

verket för arbetskraftsinvandringen efterlevdes övervägde den att skärpa kraven för att en arbetsgivare ska kunna bli certifierad. Utredningen gjorde dock bedömningen att certifieringssystemet ska kvarstå oförändrat.

Almega delar den bedömningen. Att minska möjligheten till certifiering hade varit olyckligt. Almega är ett certifierat ombud för medlemsföretag som behöver hjälp med ansökningar om arbetstillstånd och har goda erfarenheter av certifieringssystemet. Vi anser att dagens system för certifiering av arbetsgivare är nödvändigt för att arbetsgivare med återkommande behov av att rekrytera utländsk arbetskraft ska kunna få sina ärenden handlagda inom rimlig tid. Vår erfarenhet är att de fåtal aktörer som bryter mot regelverket inte har kollektivavtal och inte finns inom certifieringssystemet.

Almega vill också påpeka att det är viktigt att handläggningen av arbetstillstånd även för de företag som inte är certifierade sker smidigt och så snabbt som möjligt med hänsyn till de kontroller av arbetsvillkor med mera som behöver göras.

### **3.8 Exploatering av utländsk arbetskraft**

Utredningen föreslår att det införs ett nytt brott, exploatering av utländsk arbetskraft. Den som exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga förhållanden ska kunna dömas till fängelse i högst två år och i högst fyra år om brottet är grovt. Arbetstagare som utsatts för detta brott ska kunna få skadestånd från arbetsgivaren. Almega stöder förslaget.

### **3.9 Skadestånd till arbetstagare**

I ett tilläggsdirektiv fick utredningen i uppdrag att lämna förslag på rätt till skadestånd för arbetstagare som inte fått de utlovade anställningsvillkoren av sin arbetsgivare. Bakgrunden till detta är att arbetstagare som inte fått utlovade anställningsvillkor både går miste om dessa villkor och riskerar att få sitt arbetstillstånd återkallat eller inte förlängt.

Utredningen bedömer dock att det inte finns behov av att införa en sådan generell rätt till skadestånd eftersom den lagt andra förslag för att skydda arbetstagare i den här situationen. Utredningen lade i sitt delbetänkande flera förslag för att minska risken för arbetstagare inte ska fått sitt arbetstillstånd förlängt på grund av att deras anställningsvillkor inte uppfyllt villkoren för arbetstillstånd. I slutbetänkandet föreslår dessutom utredningen att arbetstagare som arbetat under uppenbart orimliga förhållanden ska kunna få skadestånd från arbetsgivaren. (se ovan) Almega instämmer i den bedömningen.

#### *Alternativt förslag om rätt till skadestånd*

Trots detta lägger utredningen ett alternativt förslag som innebär att skadestånd bör kunna riktas mot den arbetsgivare som brustit när det gäller anställningsvillkoren. Förslaget innebär att arbetskraftsinvandrare har rätt till ersättning motsvarande tre månadslöner, om arbetsgivaren

insett eller borde ha insett att anställningen inte uppfyllde villkoren för anställning och uppehållstillståndet därför återkallas eller inte förlängs.

Almega avstyrker det alternativa förslaget. Vi befärar att företag som har tecknat sifferlösa kollektivavtal alternativt erbjuder anställningsvillkor i enlighet med branschpraxis kan riskera att drabbas av skadeståndskrav trots att de erbjudit arbetskraftsinvandrare lika anställningsvillkor som övriga arbetstagare på arbetsplatsen.

Stockholm 2022-02-07

Andreas Åström, Näringspolitisk chef Almega

Patrick Joyce, Chefekonom Almega