

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.ema@regeringskansliet.se

3 maj 2021

Remissyttrande: Delbetänkande; Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5)

Gröna arbetsgivare är arbetsgivarorganisationen för det gröna näringslivet. Vi organiserar 4 000 företag inom skogsbruk, lantbruk, golf, trädgårdsanläggning och djursjukvård, med totalt ca 30 000 anställda. Företagen finns i hela landet och står för en betydande del av försörjningen av råvara till svensk basindustri, export och livsmedelsförsörjning. Många av de arbetsuppgifter som finns i de gröna näringarna kan inte utföras av maskiner eller digitalt, utan de kräver handkraft och människor för att kunna genomföras. Detta sätter ytterligare fokus på behovet av arbetskraft till näringen. Majoriteten av våra medlemsföretag har färre än tio anställda och har ett stort behov av utländsk arbetskraft för att kunna säkra kompetensen och behoven i företagen, vilket är ett kritiskt område för att säkra det gröna näringslivets tillväxt och konkurrenskraft.

Gröna arbetsgivare har tagit del av utredningens delbetänkande och vill framföra följande synpunkter.

Sammanfattning

Gröna arbetsgivare delar i stort utredningens analys avseende rättsläget och dess konsekvenser när det gäller kompetensutvisningar och situationen efter lagändringen om självrättelse och Migrationsdomstolens avgöranden. Vi tycker dock inte att utredningen har uppfyllt uppdraget om att analysera rättsläget och dess konsekvenser för företagen när det gäller tillämpningen av begreppet branschpraxis på ett tillfredsställande sätt.

Gröna arbetsgivare tillstyrker förslaget att vid vite förelägga en arbetsgivare om att inkomma med uppgifter om anställningsvillkor.

Gröna arbetsgivare avstyrker förslaget om att införa en straffsanktionerad anmälningsskyldighet under tillståndstiden. Förslaget är både oförutsägbart och rättsosäkert. Ett fängelsestraff är en helt oproportionerlig åtgärd för en utebliven eller för sent inkommen anmälan.

Gröna arbetsgivare delar utredningens bedömning om att inte föreslå att anställningserbjudandet ska vara bindande eller att det införs en generell anmälningsskyldighet.

Gröna arbetsgivare anser att det är fullt rimligt att en arbetskraftsinvandrare ska ha en inkomst som möjliggör försörjning för sig själv och medföljande familjemedlemmar. Utredningen har dock visat att det saknas ekonomiska skäl för att föreslå ett försörjningskrav för medföljande anhöriga. Gröna arbetsgivare avstyrker därför förslaget om ett försörjningskrav.

Allmänna synpunkter

Gröna arbetsgivare anser att dagens befintliga system för arbetskraftsinvandring i grunden är bra. Systemet gör det möjligt för företag av olika storlek, i olika branscher och med olika kompetensbehov, att rekrytera medarbetare från länder utanför EU. Dagens regelverk utgår från att det är arbetsgivaren som är bäst lämpad och har den naturliga rätten att avgöra och definiera sitt kompetensbehov och hur det ska tillgodoses. Så måste det fortsätta vara. En väl fungerande kompetensförsörjning är avgörande för näringslivets konkurrenskraft och för näringslivets förmåga

att möta de utmaningar som exempelvis följer av digitalisering, behovet av att säkra råvarutillförseln till viktiga basnäringar och grön omställning.

Varken kommittédirektivet eller betänkandet ger en rättvis bild av hur efterfrågan på utländsk arbetskraft faktiskt ser ut på svensk arbetsmarknad. Det finns ett stort behov i näringslivet av att kunna rekrytera både låg - och högutbildad arbetskraft från tredje land. I många yrken, bl a i de gröna näringarna, är det snarare individuella förmågor som till exempel yrkesskicklighet, motivation och uthållighet, snarare än akademiska poäng, som utgör den viktigaste kompetensen hos medarbetarna. Behov av arbetskraftsinvandring finns i både högkonjunktur och lågkonjunktur. Även när tillgången på ledig arbetskraft generellt sett är större, har företag svårt att rekrytera på grund av att den kompetens de söker inte finns i regionen eller landet.

Enligt Arbetsförmedlingens bristyrkeslista råder det brist på arbetskraft i cirka 150 av de 200 yrken som listan omfattar. Många av dessa bristyrken är sådana som inte kräver någon särskild eller längre teoretisk utbildning. I många företag är dock medarbetarnas samlade kompetens företagets viktigaste och största tillgång. Vid bristande kompetensförsörjning tvingas företag att tacka nej till uppdrag eller skjuta planerade investeringar och utveckling av företaget på framtiden. Då riskerar Sverige att gå miste om både arbetstillfällen och tillväxt. Sverige behöver därför en välfungerande arbetskraftsinvandring, med snabbare processer och där högt eftertraktade personer med jobb inte utvisas.

Det är viktigt att understryka att arbetskraftsinvandringen genererar stora värden till den svenska ekonomin. Under 2018 bidrog arbetskraftsinvandringen med 34 miljarder till BNP och med 12 miljarder i skatteintäkter.

Särskilda synpunkter på förslagen

Enligt kommittédirektivet ska utredningen lämna förslag på åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Det är av stor vikt att de åtgärder som föreslås att motverka utnyttjande blir effektiva, relevanta och precisa och riktar in sig på det missbruk som förekommer, snarare än breda och missriktade åtgärder som minskar alla företags möjligheter att rekrytera internationell kompetens.

Kap 8. Möjligheten att byta grund för uppehållstillstånd

Gröna arbetsgivare tillstyrker förslaget om att den som redan har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet, eller den som har beviljats tillstånd för att söka arbete ska kunna ansöka om ett nytt tillstånd inifrån landet på annan grund. En sådan möjlighet kommer att underlätta betydligt både för företagen och arbetskraftsinvandrare. Framförallt tidsmässigt och praktiskt samt

även för att kunna bedriva och/eller utveckla verksamheten på ett effektivt sätt. Dessutom kommer förslaget att förhindra onödiga utvisningar.

Kap 9. Kompetensutvisningar

Gröna arbetsgivare tillstyrker förslaget om att underlåta återkallelse vid ringa fall eller om återkallelsen med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig. Det finns dock kvarstående problem med tillämpningen av branschpraxis hos Migrationsverket. Vi ser därför en risk med att utredningen inte har omhändertagit denna fråga på ett tillfredställande sätt.

9.5.2. Begränsning av antalet perioder med tidsbegränsat tillstånd

Gröna arbetsgivare tillstyrker förslaget om att begränsningen av antalet perioder med tidsbegränsat tillstånd tas bort. Ändringen kommer att leda till en ökad flexibilitet både för företagen och arbetskraftsinvandrarerna.

9.5.3. Ny bestämmelse som reglerar förlängningsansökningar

Gröna arbetsgivare tillstyrker införandet av en ny regel vid förlängningsansökningar. Den nya bestämmelsen kommer att tydliggöra att Migrationsverket vid en förlängningsansökan ska göra en helhetsbedömning och att utgångspunkten är att bedömningen ska vara framåtsyftande.

Kap 10. Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden

Gröna arbetsgivare avstyrker förslaget om en straffsanktionerad anmälningsskyldighet under tillståndstiden. Förslaget är alldeles för oförutsägbart för att kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt och straffpåföljden är oproportionerlig i förhållande till överträdelsen. Dessutom har företagen redan idag krav på att anmäla förändringar i villkor och anställningsförhållanden.

Vidare anser vi att förslaget att vid vite förelägga en arbetsgivare om att inkomma med uppgifter om anställningsvillkor inte är en effektiv åtgärd i förhållande till dess syfte om att motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.

Dessutom innebär båda förslagen ett omfattande administrativt merarbete för företagen.

Utredningen har föreslagit vissa lättnader i båda förslagen i form av en möjlighet för arbetsgivare att vidta själv rättelse. Gröna arbetsgivare anser emellertid att det behövs ytterligare lättnader. De företag som efter ett föreläggande om att inkomma med uppgifter om anställningsvillkoren har lämnat in "korrekta" uppgifter om dessa, samt de företag som har tecknat kollektivavtal, ska undantas från den fortsatta anmälningsskyldigheten. Företag som har tecknat kollektivavtal står redan under kontroll av arbetsmarknadens parter. Ett sådant förfarande skulle även underlätta administrationen för Migrationsverket som får färre ärenden att hantera längre fram i processen och därmed ges större utrymme att fokusera på de företag som riskerar att fortsatt hamna fel. Detta skulle vara en mer kostnadseffektiv hantering både för samhället och företagen.

Utredningens förslag om en anmälningsskyldighet vid förändringar av villkoren ger Migrationsverket ett tolkningsföreträde av anställningsvillkoren som inte nödvändigtvis kommer att leda till ett

rättssäkrare system. Det finns närmare 700 kollektivavtal på arbetsmarknaden. Detaljeringsgraden är ofta hög och utrymmet för olika tolkningar mellan parterna är stort. Vidare saknar många kollektivavtal explicita löneuppgifter eller lönenivåer (så kallade sifferlösa avtal). Det är dessutom oklart hur kollektivavtalen tolkas av Migrationsverket i sin tillämpning. I utredningen anges som exempel på en

förändring som ska anmälas, en arbetsgivare har förhandlat bort en obligatorisk försäkring och i stället höjer lönen. Ett sådant förfarande strider inte mot rättspraxis. Arbetsgivare utan kollektivavtal kan avvika från kollektivavtalade nivåer genom att tillämpa branschpraxis. Risken finns att Migrationsverket bokstavstolkar utredningens nuvarande exempel och bedömer alla avvikelser från kollektivavtalsvillkor som skäl för återkallelse av arbetstillståndet.

Dessutom ska förändringarna av villkoren anmälas till Migrationsverket en månad efter att de nya villkoren börjat tillämpas. Om en arbetsgivare inte gör föreskriven anmälan eller inkommer med en anmälan för sent riskerar denne att dömas till böter eller fängelse. Ett fängelsestraff är en oproportionerlig åtgärd för en sådan typ av överträdelse. Till detta kommer de problem som följer av ett straffansvar för juridiska personer. Många företag har delegerat arbetsledning och personalansvar till underställda chefer. Förslaget kommer sannolikt att leda till att arbetsgivare kommer att anmäla alla förändringar som sker under tillståndstiden för att undvika en straffpåföljd.

Vidare kommer förslaget främst riktas mot branscher som redan i dag står under särskild utredning av Migrationsverket. Flertalet av företagen i dessa branscher, som t ex de gröna näringarna, är små där arbetsgivaren själv sköter allt administrativt arbete vid rekryteringar. Utredningens förslag i denna del kommer därmed att öka kostnaderna för dessa företag vid en rekrytering av en tredjelandsmedborgare

Utredningen föreslår att fördelningen av efterkontrollerna ska ske i samråd med vissa myndigheter och arbetsmarknadens parter och att detta kan föreskrivas om i utlänningsförordningen. Detta skulle innebära att Gröna arbetsgivare skulle delta vid urvalet av arbetsgivare. Vi anser inte att denna roll åligger arbetsmarknadens parter. Det är viktigt att rätt aktörer gör rätt saker och att myndighetsutövning lämnas åt myndigheter.

10.4 Alternativt förslag: anställningsavtalet ska bifogas med ansökan

Gröna arbetsgivare avstyrker det alternativa förslaget om att anställningsavtalet ska bifogas med ansökan. Det finns inget juridiskt krav på skriftliga anställningsavtal inom arbetsrätten. Att införa ett sådant krav inom migrationsrätten är således något som avviker från rådande förhållanden på svensk arbetsmarknad. Det finns en bild av att företag använder standardiserade skriftliga anställningsavtal, som på ett enkelt sätt kan bedömas och tillämpas av Migrationsverket. Anställningsavtal kan dock se väldigt olika ut beroende på företag och bransch. Generellt kan avtal kan även innehålla hänvisningar till intern policy, handböcker mm. Detta är information som är helt irrelevant för Migrationsverkets bedömning. För att undvika att villkoren i avtalet ändras efter att dessa skickats in till Migrationsverket föreslår utredningen att en anmälningsskyldighet införs. Våra synpunkter på ett förslag om en straffsanktionerad anmälningsskyldighet framgår av den inledande texten med våra synpunkter på Kap. 10.

Vidare är detta en situation som kan liknas vid ett moment 22. Konsekvensen av förslaget är att företag måste ingå ett "bindande anställningsavtal" före Migrationsverket har avgjort ärendet. Det kan leda till att företag ingår bindande anställningsavtal, men som personen i fråga aldrig kan

tillträda i fall där Migrationsverket avslår ansökan. I ett juridiskt perspektiv framstår detta som en stor risk för företag.

Ett centralt problem för systemet med arbetskraftsinvandring är Migrationsverkets långa handläggningstider. Inom vissa branscher kan det ta upp till ett år att få ett arbetstillstånd beviljat från Migrationsverket. Mot bakgrund av detta är det orimligt att arbetsgivaren ska tvingas bifoga ett

anställningsavtal med erbjudandet om anställning, eftersom det skulle leda till ännu längre handläggningstider än i dag.

Förslaget skulle innebära en mycket stor administrativ och ekonomisk börda utan att ha någon större effekt för att motverka de aktörer som uppsåtligt kringgår systemet och utnyttjar

arbetskraftsinvandrare. Denna kostnad skulle kunna leda till att små företag inte längre skulle kunna rekrytera utomeuropeisk arbetskraft och därmed ha sämre förutsättningar att bedriva eller utveckla sin verksamhet. Sammantaget påverkar minskade möjligheter att kunna rekrytera den bästa kompetensen möjligheten för företagen att kunna konkurrera på både en inhemsk och internationell marknad.

Kap 11. Försörjningskrav för familjemedlemmar

Gröna arbetsgivare avstyrker förslaget om att införa ett försörjningskrav. Vi anser att det är fullt rimligt att en arbetskraftsinvandrare ska ha en inkomst som gör det möjligt att kunna försörja sig själv och medföljande familjemedlemmar. I dag uppgår antalet medföljande anhöriga till cirka en person per arbetskraftsinvandrare (säsongarbetskraft exkluderat då dessa i princip aldrig har medföljande familjemedlemmar). Det finns inga studier som visar att arbetskraftsinvandrare och deras medföljande utgör en belastning på det svenska socialförsäkringssystemet. Tvärtom och i enlighet med vad som anges i betänkandet visar statistik från SCB att arbetskraftsinvandrare och deras medföljande i princip aldrig erhåller ekonomiskt bistånd från kommunen. Gröna arbetsgivare konstaterar att det således saknas ekonomiska skäl för att föreslå ett försörjningskrav för medföljande anhöriga. Gröna arbetsgivare avstyrker därför förslaget om ett försörjningskrav.

Utredningens förslag innebär att ett försörjningskrav med tillägg för bostadskostnaden skulle medföra att många företag inom flera branscher bl a inom tjänstesektorn, industrin och de gröna näringarna kommer att få svårare att rekrytera arbetskraftsinvandrare som vill ta med sin familj till Sverige. Eftersom bostadskostnaden ingår i försörjningskravet och denna kostnad varierar över landet så kommer i praktiken försörjningskravet att skilja sig åt mellan Sveriges 290 kommuner. Denna utformning kommer att skapa otydlighet och oförutsägbarhet som bland annat kommer att komplicera och fördröja anställnings- och ansökningsprocessen.

Ett försörjningskrav för en familj med två barn med bostad i Stockholm skulle innebära att arbetskraftsinvandrarens lön behöver uppgå till cirka 30 000 kronor i månaden. Gröna arbetsgivares lönestatistik visar att även inom den gröna näringen finns flera yrken som skulle påverkas, exempelvis djurskötare, traktorförare och arborister. I dessa yrken är löneläget mellan 24 000 – 28 000 kr/mån.

Det råder stor efterfrågan på kompetent arbetskraft i hela näringslivet och i hela landet. En del branscher kommer att drabbas hårdare eftersom lönerna i deras kollektivavtal inte når upp till de nivåer som krävs för att en arbetskraftsinvandrare ska kunna ta med sig anhöriga till Sverige. Detta

riskerar att försvåra rekryteringen för arbetsgivare av arbetskraftsinvandrare som vill ta med sina anhöriga till Sverige.

Kap 12. Utökad kriminalisering av brottet organiserande av människosmuggling

Gröna arbetsgivare tillstyrker förslaget om att utöka kriminalisering av brottet organiserande av människosmuggling.



Kap 13. Resa under handläggningstiden

Gröna arbetsgivare tillstyrker de författningsändringar som föreslås för att möjliggöra resor under tiden en person väntar på beslut i sitt ärende om förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd.

Kap 15. Konsekvensanalys

Gröna arbetsgivare konstaterar att utredningen beaktat stora delar av de synpunkter som vi, via Svenskt Näringsliv, fört fram gällande förslagets konsekvenser för företagen.

Gröna arbetsgivare konstaterar att utredningens förslag på försörjningskrav för medföljande familjemedlemmar kommer att ha en negativ inverkan på företagets kompetensförsörjning. I de fall där arbetskraftsinvandringen vill ta med sin familj och löneläget i det aktuella yrket understiger nivån på försörjningskravet måste företaget antingen erbjuda arbetskraftsinvandringen högre lön eller välja att rekrytera någon som inte har familj. Dessa kostnadseffekter för företagen har inte redovisats av utredningen. Det saknas även en redovisning av de kostnader som en utebliven rekrytering till följd av förslagets lönenivåer innebär för företagen. Att inte kunna rekrytera en nyckelkompetens från tredjeland till verksamheten kan påverka möjligheterna för vissa företag att utvecklas eller fortsatt bedriva sin verksamhet. När det gäller skyldigheten att lämna uppgifter om anställningsvillkoren och att anmäla försämringar i dessa saknas en tydlig redovisning av kostnader för det ökade administrativa arbetet. Utredningen begränsar redovisningen till en skrivning om att det kan ta några timmars arbete att sammanställa uppgifterna och skicka villkoren till Migrationsverket för företagen. Vi efterfrågar en tydligare redovisning av de ovan nämnda ökade kostnader samt hur dessa påverkar företagets verksamhet. Dessutom går förslagen helt emot regeringens arbete med regelförenkling för företag.

Utredningen beskriver ett flertal negativa effekter avseende förslaget om anmälningsskyldighet. Den enda positiva aspekt som anges i analysen är att förslaget ger möjlighet för arbetsgivaren att korrigera villkoren i efterhand, vilket ökar möjligheterna för arbetskraftsinvandringen att beviljas ett förlängt tillstånd. En sådan utgång är förstås bra, men inte på bekostnad av ett orimligt ökat administrativt arbete och ökade kostnader. Dessutom riskerar arbetsgivaren att drabbas av en oproportionerlig straffpåföljd om en anmälan inte görs inom angiven tidsfrist eller uteblir. Dessutom anser vi att förslaget kan leda till onödiga utvisningar. Mot bakgrund av det antal negativa konsekvenser som anges i analysen och den bristande redovisningen av kostnader och dess konsekvenser delar vi inte utredningens bedömning om att förslaget bör införas.

Med vänlig hälsning,

Emma Terander

Ansvarig Public Affairs
Gröna arbetsgivare
emma.terander@grona.org
08-762 72 57