

Arbetskraft från hela världen Hur blev det med 2008 års reform?

En ny lagstiftning för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU infördes i Sverige år 2008 av dåvarande Alliansregeringen tillsammans med Miljöpartiet. Syftet var att underlätta rekryteringen av arbetskraft till bristyrken och ge arbetsgivarna bättre möjligheter att anställa personer med rätt kompetens. En viktig nyhet var att Arbetsförmedlingen inte längre skulle pröva behovet av arbetskraft inom olika branscher. I stället lyftes de individuella arbetsgivarnas behov fram när uppehålls- och arbetstillstånd beviljades. Reformen blev både hyllad och kritiserad. En ny Delmi-antologi bedömer reformens effekter. Har lagstiftningen blivit ändamålsenligt utformad? Vilka villkor har arbetstagarna fått och vilka är de oväntade och oönskade effekterna?

Inledning

Arbetskraftsinvandrnans situation har sedan lagstiftningen infördes debatterats intensivt i media och forskning. Sedan reformen har Sverige både nationellt och internationellt lyfts fram i positiva ordalag som världens öppnaste land. Brister och utnyttjande av migranter har också uppmärksamats. I den här boken ger en rad forskare från olika discipliner en mångfasetterad bild av arbetskraftsinvandringen i Sverige.

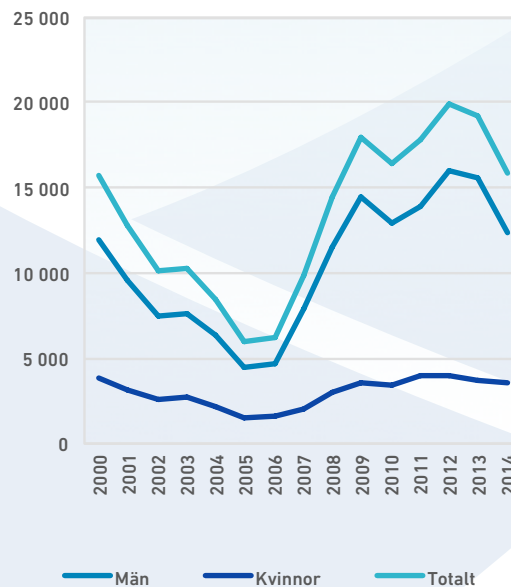
Henrik Emilsson och Karin Magnusson (internationell migration och etniska relationer), Dominika Borg Jansson, Catharina Calleman, Petra Herzfeld Olsson, Niklas Selberg, Judy Fudge (juridik), Charlotta Hedberg (kulturgeografi), Eskil Wadensjö (nationalekonomi), Olle Frödin, Anders Kjellberg och Anders Neergaard (sociologi) samt Lisa Pelling (statsvetenskap), bidrar med kapitel. Catharina Calleman och Petra Herzfeld Olsson är redaktörer.

Några frågor som antologin belyser gäller varför arbetskraftsinvandringarna kommer till just Sverige och under vilka villkor de arbetar, hur de problem som uppstått kan förklaras samt hur de kan lösas. Boken handlar inte bara om villkoren för de medborgare i länder utanför EU som kommer till Sverige i syfte att arbeta. Den tar också upp villkoren för dem som byter spår från asylsökande till arbetskraftsinvandrare eftersom spårbyten var en del av 2008 års reform. Dessutom problematiseras den gällande lagstiftningen för irreguljära eller papperslösa arbetstagare för att illustrera förutsättningarna för dem som inte uppfyller utlänningslagens krav för arbete i Sverige.

Resultat

År 2009, det första året då lagstiftningen var ikraft, beviljades ca 18 000 uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. Antalet har sedan varierat mellan ungefär 16 000 och 20 000. Förändringarna hänger delvis ihop med det nya regelverket och ökande kontroll. Att arbetskraftsinvandringen började stiga redan innan reformen 2008 hänger i viss mån ihop med att betydligt fler säsongarbetstillstånd (för bland annat bärplockare) beviljades 2007 och 2008 än 2006.

Figur 1. Antal tredjelandsmedborgare som fått uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl i Sverige, 2000-2014



Källa: Migrationsverket

Två tendenser är tydliga: arbetskraftsinvandringen har legat på en något högre nivå efter 2008 och den har ökat tydligt i vissa yrken med låga kvalifikationskrav där det tidigare inte var möjligt att få arbetstillstånd på grund av arbetsmarknadspröv-

ningen. Det är främst tre sinsemellan mycket olika kategorier arbetskraftsinvandrare som kommit till Sverige. Det är i grova drag 1) bärplockare, 2) dataspecialister och 3) de som arbetar med städning och i restauranger. Antalet bärplockare och de som arbetar i lågkvalificerade yrken har varierat mellan åren beroende bland annat på olika åtgärder som har vidtagits för att kontrollera villkoren i de branscherna. Antalet dataspecialister har långsamt ökat över tiden.

Det finns en "internationell arbetsdelning" bland arbetskraftsinvandrarerna till Sverige: Bärplockare med flera kommer från Thailand, dataspecialister från Indien, specialkockar från Kina och så vidare. Andelen av städarna som kommer från Mongoliet och Uzbekistan är åtminstone vissa år mycket hög liksom andelen tidningsutdelare som kommer från Pakistan. Detta säger också någonting om existerande internationella nätverk och kontaktvägar.

Varför kommer de till Sverige?

De bärplockande säsongsarbetarna ser bärplockningen i Sverige som ett sätt att skaffa sig kompletterande inkomster när jordbruket hemma i Thailand har blivit en alltmer osäker försörjningskälla. Bärplockarna kommer hit som ett led i en

hushållsstrategi. Med hjälp av arbetet i Sverige, på villkor som inte accepteras av människor som redan är etablerade i Sverige, kan de stärka familjernas ekonomi i Thailand. Arbetstagarna saknar i allmänhet intresse för att bosätta sig permanent i Sverige. De är cirkulära migranter, de strävar med andra ord inte efter att stanna utan gör återkommande besök här av ekonomiska skäl.

Av de högkvalificerade arbetstagarna stannar många bara under en kort period. De reser ofta runt till olika enheter i multinationella företag och utför begränsade uppdrag. Mycket tyder på att företagets drivkrafter spelar en tydligare roll i dessa fall än vid annan arbetskraftsmigration. Företagens mål är att få tillgång till viss spetskompetens under begränsad tid. För de högkvalificerade som väljer att stanna under en längre period verkar det avgörande framför allt vara det svenska välfärdsystemet och möjligheten till en bra balans mellan arbete och privatliv.

För den tredje stora gruppen arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige tycks drivkrafterna mycket komplexa. De arbetar i huvudsak i sektorer där det ställs låga kvalifikationskrav, framförallt inom servicesektorn som restaurang/storhushåll och städning. Detta behöver dock inte betyda att

arbetskraftsinvandrarerna själva är lågkvalificerade. En betydande andel av dem kommer från länder som också toppar listan över asylsökande och reglerna om arbetstillstånd ger dem som vill undkomma våld och osäkerhet chansen att komma till Sverige på lagliga

vägar. Gränsen mellan asyl och arbetstillstånd verkar ofta vara oklar för dem som tillhör denna grupp och de byter i många fall "spår" från asyl till arbete eller tvärtom.

Tabell 1. Regleringen av arbetskraftsinvandring före och efter december 2008

	Bedömningsgrund	Tid	Familj	Kategori	
Tidigare reglering av arbetskraftsinvandring	Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl	Ingen begränsning	Ja	Inte specificerad, utgick från de långsiktiga behoven på arbetsmarknaden	
	Temporär brist på arbetskraft	18+6 månader	Ja	Kvalificerade och erfarna arbetstagarare för kortsiktig brist	
	Internationellt utbyte	Maximalt 4 år	Ja	Företagsledare/specialister inom internationella företag	
			18 månader	Ja	Trainees
			12 månader	Ja	Au pair
Säsongsarbetare	Maximalt 3 månader	Nej	Arbetare inom jordbruk, växtodling och skogsarbete		
2008 års lagstiftning	Lön i enlighet med standard i yrket	2+2 år, sedan permanent. Tillstånden kan dock vara kortare	Ja	Samma reglering för alla yrken	

Källa: SOU 2005:50, p. 212; Egna redigeringar

Not: Tabellen är hämtad från kapitel 3 av Henrik Emilsson och Karin Magnusson i antologin

Under vilka villkor arbetar de?

Ända sedan lagstiftningen trädde i kraft i slutet av 2008 har tillämpningen av reglerna väckt mycket uppmärksamhet. Medan Svenskt Näringsliv varit

mycket positiva har framför allt arbetstagarorganisationerna kritiserat reglerna. Det har i media talats om utnyttjande och missbruk, om tvångsarbete och människohandel. Kritiken har föranlett olika typer av kon-

trollåtgärder och lagstiftning mot missbruk. Antologin ger inte några definitiva svar på om arbetskraftsinvandrare arbetar enligt de villkor som arbetstillståndet vilar på. Flera av författarna berör dock frågan och mycket tyder på att arbetskraftsinvandrarna ofta får sämre villkor än de erbjudits och sämre villkor än arbetstagare som är etablerade i Sverige. För bärplockare kan det vara så att de föreskrivna arbetstiderna inte följs. Arbetstiden anges ofta vara 12-19 timmar per dag sju dagar i veckan. Vissa verkar få den lön som föreskrivs i kollektivavtalet, medan andra tvingas avtala bort sin grundlön eller skriva på dubbla kontrakt. Inom vissa högkvalificerade yrken har arbetskraftsinvandrarna betydligt lägre inkomst än genomsnittet för yrket. Arbetskraftsinvandrarna inom lågkvalificerade sektorer arbetar ganska ofta på arbetsplatser utan kollektivavtal där de fackliga organisationerna inte har någon möjlighet att kontrollera anställningsvillkoren.

Asylsökande som arbetat under handläggningstiden och sedan söker arbetstillstånd har ibland arbetat under mycket dåliga villkor. De har fått en lön långt under kollektivavtalets nivåer, kan ibland inte redovisa någon lön alls och har i andra fall fått stora avdrag från lönen på grund av en skuld till arbetsgivaren. Ibland har lönen varit kollektivavtalsenlig eller nära nog kollektivavtalsenlig. För asylsökande ställs dock inga krav på anställningsvillkoren förrän de byter spår och söker arbetstillstånd.

Hur kan problemen förklaras?

En förklaring till de uppkomna bristerna och problemen är lagstiftningens konstruktion. Arbetsgivarna ges rätt att själva bedöma om det finns behov av arbetskraft från länder utanför EU och arbetstagaren binds vid en arbetsgivare under de första två åren.

Det är också arbetsgivaren som själv avgör om han eller hon vill förlänga arbetstillståndet. Detta försätter arbetstagaren i ett beroendeförhållande som påverkar den egna förhandlingspositionen, både när anställningsavtalet ingås och under anställningens gång. Också valet av information, kontroller och sanktioner har betydelse. De problem som uppstått kan också förklaras av att arbetsmarknadsprövningen har avskaffats och att anställningserbjudandet inte är bindande.

Det går också att finna förklaringar till de uppkomna problemen på arbetstagersidan. Den globala ojämlikheten, främst den ekonomiska ojämlikheten men också förtryck, förföljelse eller olidliga arbets- eller klimatförhållanden i hemländerna gör att den individuella arbetstagaren inte alltid upplever sig som utnyttjad i sitt arbete i Sverige. Många är villiga att ta arbeten till mycket låg lön, av ekonomiska eller andra skäl. I andra fall är det naturligtvis fråga om situationer som också av arbetstagarerna upplevs

som grovt utnyttjande. Däremellan finns olika grader av överenskommelser/utnyttjande. Allt beror på vilka alternativ arbetstagaren har.

Ytterligare en viktig förklaring till de uppkomna problemen är "den svenska modellen" för arbetsmarknaden i mötet med utländska arbetstagare. Den svenska modellen bygger på att fackföreningarna står starka i att skydda arbetstagarnas intressen i förhållande till arbetsgivarna. I flera av de branscher där många arbetskraftsinvandrare är anställda är dock organisationsgraden mycket låg och kollektivavtal reglerar långt ifrån alltid förhållandena. De som kommer hit på tillfälliga arbetstillstånd kan också vara ovana vid den svenska modellen eller av olika skäl vara ointresserade av eller skeptiska till fackliga organisationer. Arbetskraftsinvandringen utgör en betydande utmaning för LO och dess förbund och fackens hållning präglas av en osäkerhet om det kommer att vara möjligt att organisera den nya arbetskraften.

Enligt flera författare är en del av den arbetskraftmigration som sker till Sverige utbudsstyrd, d.v.s. det kan vara arbetskraftsinvandrandens behov som styr tillkomsten av arbetstillfället. Att tala om rekrytering i tredjeland kan då vara missvisande. Dessutom – åtminstone när det gäller de arbetskraftsinvandrare som arbetar i sektorer med låga

kvalifikationskrav – befinner sig många i Sverige när arbetstillståndet söks.

Staten har endast iklätt sig en roll när det gäller arbetskraftsinvandring till Sverige från tredjeland, nämligen att se till att de arbetskraftsinvandrare som kommer hit inte utnyttjas. Detta är normalt sett främmande för svenska förhållanden – när det gäller uppfyllelse av lagar och kollektivavtal för inhemsk arbetskraft är själva grundidén att staten ska hålla sig borta förutom när det gäller arbetsmiljökrav. Det är kanske också här, i denna motsättning, som en del av förklaringen ligger till att regelverket inte alltid fungerar som tänkt. Frågan är om regelverket är konstruerat på ett sätt som verkligen kan säkerställa att de föreskrivna anställningsvillkoren tillämpas.

Om utnyttjande uppdagas är det i första hand arbetskraftsmigranten som drabbas genom förlusten av uppehållstillstånd för arbete. Hittills har lagstiftaren inte valt att lägga över något påtagligt ansvar på arbetsgivaren i den meningen att arbetsgivaren drabbas av någon sanktion ifall lagstiftningens krav inte uppfylls.

Hur kan problemen lösas?

Bokens författare framför en rad förslag till lösningar på problemen och regelverkets oönskade sidoeffekter:

Ett förslag är att kriminaliseringen av irreguljära migranters arbete ska avskaffas. Brottet olaga migrantarbete förstärker de papperslösas underordning och underlättar för arbetsgivarna att sätta press på arbets- och anställningsvillkor. Därmed ökar också efterfrågan på papperslös arbetskraft. Om brottet avskaffades skulle detta gagna alla arbetstagare.

Flera författare föreslår och diskuterar ett krav på bindande anställningserbjudande eller anställningsavtal för arbetstillstånd, eller diskuterar införandet av en särskild anställningsform för att säkerställa att arbetskraftsmigranten ska kunna utkräva sina rättigheter.

För bärbranschen föreslås ökade kontroller av anställningsvillkoren och skärpt kontroll så att arbetstagarna inte står i skuld vid hemkomsten, samt nolltolerans mot bristfälliga arbetsvillkor och en gränsöverskridande dialog mellan thailändska och svenska myndigheter.

Andra alternativ är ett solidariskt ansvar för bär företagare och grossister för arbetsvillkor och ett strikt licensieringssystem, bland annat med krav på stora säkerheter som kan användas när bärplockares anställningsvillkor inte uppfylls. Andra förslag är att arbetsmarknadsprövningen ska återinföras, att arbetsgivare ska säkerställa att de verkligen an-

strängt sig för att rekrytera och utbilda arbetstagare i Sverige, samt att särskilda kontrollåtgärder ska införas i branscher där den fackliga kontrollen är svag.

En åsikt är att ett bättre tillvaratagande av migrantarbetarnas rättigheter visserligen kan leda till att färre migrantarbetare tas emot, men att det då är mer sannolikt att de som kommer kan integreras på den svenska arbetsmarknaden.

En annan åsikt är att förbättringar av arbetskraftmigranternas villkor måste vägas mot risken för att fler rättigheter leder till att färre skyddsökande får möjlighet att komma till Sverige på legala vägar.

Slutligen framförs förslag för att förbättra möjligheterna till "spårbyte" för dem som fått avslag på ansökan om asyl och öka rättssäkerheten/förutsebarheten i besluten: de anställningsvillkor som tillåtits under en handläggningstid av en viss omfattning skulle kunna vara tillräckliga för att kvalificera för arbetstillstånd. En anställning som övergått från en arbetsgivare till en annan skulle kunna räknas som en sammanhängande anställning i stället för två när anställningstiden ska beräknas och tidsfristen då ansökan får lämnas in skulle kunna förlängas.

Ett annat närliggande förslag är att det ska räcka att göra sin identitet sannolik för att få arbeta utan

krav på arbetstillstånd (AT-UND) – vilket skulle öka möjligheten för asylsökande att arbeta under handläggningstiden.

Sammanfattningsvis vill bokens författare framhålla vikten av att de vidtagna åtgärderna blir balanserade. Statens ansvar begränsar sig idag till en kontroll som i praktiken ska skydda den inhemska arbetskraften mot underbudskonkurrens och som

när det visar sig att rätt villkor inte tillämpas drabbbar arbetskraftsinvandrarerna som kan förlora sitt uppehållstillstånd. Arbetsgivaren kan med dagens system inte ställas till svars när de villkor som arbetstillståndet vilar på inte tillämpats. Det är viktigt att utforma regelverket på ett sätt som skapar incitament även för arbetsgivare att göra genomtänkta val inför beslut om att rekrytera från tredjeland.



Arbetskraft från hela världen - Hur blev det med 2008 års reform?

Delmi Rapport 2015:9

Hela antologin finns tillgänglig på www.delmi.se



Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17