



UPPSALA  
UNIVERSITET

Juridiska fakultetsnämnden

Box 256  
SE-751 05 Uppsala

REMISSYTTRANDE

1 (4)

2017-02-17

JURFAK 2017/2

Justitiedepartementet

## **Remissvar Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91)**

(Ju2016/09057/EMA)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

### **Inledning**

Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden har lämnat rubricerat betänkande. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har anmodats att besvara remissen. Till grund för utredningens uppdrag låg kommittédirektiven 2015:75 och 2016:72. I uppdraget låg att undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden och beskriva utnyttjandets karaktär. Utredaren skulle därefter föreslå lämpliga åtgärder för att motverka att arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige utnyttjas. Utredaren skulle också lämna nödvändiga författningsförslag för de åtgärder som föreslås.

Utredningen har försökt kartlägga förekomsten av utnyttjande av arbetskraftsinvandrare på den svenska arbetsmarknaden. Utredningen påtalar svårigheterna med att dra säkra slutsatser av kartläggningen men framför att det med tydlighet framgår att det återkommande förekommit felaktigheter i anställningarna av arbetskraftsinvandrare och brister avseende anställningsvillkoren för arbetskraftsinvandrare (betänkandet s 61).

Mot bakgrund av dessa resultat och uppdraget lämnar utredningen ett antal lagförslag med syftet att stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden. Fakultetsnämndens har följande synpunkter på förslagen.

### **Allmänna reflektioner**

Mot bakgrund av att syftet med de föreslagna åtgärderna ska vara att stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden ställer sig fakultetsnämnden frågande till det faktum att endast två av de föreslagna sju åtgärderna med lite god vilja kan betraktas som stärkande för arbetskraftsinvandrarerna. Förslaget om att underlåta återkallelse av uppehållstillstånd och om effektivare prövning av arbetstillstånd kan kategoriseras som stärkande. I övrigt går åtgärderna i stor utsträckning ut på att bestraffa arbetsgivare, lät-



tare identifiera missbruk och i ett fall till och med direkt försämra arbetskraftsinvandrarernas ställning.

**Straffansvar för arbetsgivare vid skenanställning och när kraven i 6 kap 2 § första stycket 2 utlänningslagen inte följs**

När reglerna om krav på efterlevnad av kraven i 6 kap 2 § första stycket 2 utlänningslagen skärptes och återkallelleskyldigheten i 7kap 7e § utlänningslagen infördes påtalade fakultetsnämnden i sitt remissvar (JURFAK 2013/71) den skevhet i riskfördelning mellan arbetskraftsinvandrare och arbetsgivare som därmed etablerades.

Utifrån de utgångspunkterna är det *välkommet* att det nu övervägs vilka åtgärder som ska vidtas för att råda bot på denna obalans. Frågan är dock om ett straffansvar för arbetsgivare som uppsåtligen inte har uppfyllt villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen är rätt väg att gå. Den föreslagna bestämmelsen kan möjligen få viss preventiv effekt. Kriminalisering i dessa sammanhang är dock mycket omdiskuterat och ifrågasatt. Det är exempelvis mycket svårt att visa på några effekter av motsvarande existerande kriminalisering som gäller för arbetsgivare som anställer utlänning utan föreskrivet tillstånd att arbeta i Sverige ( 20 kap. 5 § utlänningslagen). Dessutom kommer en sådan bestämmelse inte att öka incitamenten för arbetskraftsinvandrarerna att påtala felaktigheter. Arbetsgivaren skulle visserligen riskera att åka i fängelse om villkorsbrister upptäcks. Effekten för arbetskraftsmigranten blir ju dock fortsatt återkallelse och en omställningsperiod utan försörjning. Fakultetsnämnden förordar därför en annan lösning.

Utredningen anför att den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på lagstiftarens förtroende att låta arbetsmarknadens parter i hög grad reglera villkoren på arbetsmarknaden. Statlig inblandning riskerar att urholka modellen och frångå gällande avtalsfrihet (betänkandet s 115 ). Dessa utgångspunkter är givetvis centrala. Men i ett system som det svenska, där lagstiftaren redan har lagt sig i (föreskrivit genom 6 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen) vilken nivå anställningsvillkoren måste uppfylla för att en person ska få rätt att arbeta i Sverige och personen i fråga genom dessa krav måste intyga att den erbjudits denna nivå på anställningsvillkoren, har redan ett så ingripande avsteg från modellen gjorts att det kan framstå som direkt stötande att staten inte också säkerställer att denna nivå upprätthålls. För utstationerad arbetskraft finns en särskild lag (lag (1999:678 om utstationering av arbetstagare). Även denna lag skiljer sig från vad som gäller för övriga arbetstagare på svensk arbetsmarknad. Det är tydligt att den svenska modellen ännu inte hittat former för att inkludera den tillfälliga utländska arbetskraften på ett sätt som garanterar dessa arbetstagare en godtagbar skyddsnivå. Om staten är angelägen om att trots detta öka rekryteringen av den utländska arbetskraften är det inte mer än rimligt att staten också tar på sig ansvaret för att de föreskrivna försättningarna för sådant arbete kan efterlevas. Fakultetsnämnden *avstyrker* därför de straffrättsliga förslagen och förordar istället en lösning som innebär att om villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 , inte uppfylls



och återkallelse av tillståndet sker ska arbetsgivaren bli skyldig att ersätta arbetskraftsinvandraren med de uteblivna inkomster som skulle aktualiserats om tillståndet inte återkallats. En sådan lösning ligger nära bestämmelserna om skadeståndsansvar i 38-39 §§ lagen om anställningsskydd som aktualiseras när en uppsägning sägs upp utan saklig grund. En sådan lösning skulle också bidra till att upprätthålla systemet eftersom risken för arbetskraftsinvandraren att påtala brister i anställningsförhållandena skulle minska. En sådan lösning skulle också kunna samspela med den proportionalitetsprincip fakultetsnämnden i nästa avsnitt förordar alltid ska tillämpas när återkallelse aktualiseras på grund av villkorsbrist. Ett sätt att minska det ekonomiska trycket på arbetsgivare i denna situation är att vidare undersöka möjligheten till att införa en försäkringslösning.

#### **Möjlighet att underlåta återkallelse när arbetsgivaren på eget initiativ vidtagit rättelse**

Under hösten 2016 har det uppmärksammats att uppehållstillstånd återkallas för att ytterst minimala brister i villkorsuppfyllelse ägt rum under den ursprungliga tillståndsprocessen eller under tidsåndstiden. Det har uppenbarats att det råder brist på proportion mellan fel och sanktion. Mot bakgrund av att sanktionen återkallelse av uppehållstillstånd får så ingripande effekter för arbetskraftsinvandraren finns det goda skäl att som utredningen gör att föreslå åtgärder som tar hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det konkreta förslag som utredningen lägger fram framstår dock som alltför trubbigt och Fakultetsnämnden *avstyrker* det därför. Enligt förslaget ska återkallelse inte ske om arbetsgivaren på eget initiativ vidtar rättelse. Så som förslaget är utformat kvarstår en påtaglig risk för att återkallelse sker trots att blygsamma fel begåtts. En rimligare lösning som också ligger i linje med exempelvis de EU-direktiv på området som ska genomföras i svensk rätt Säsongsarbetardirektivet (2014/36/EU, art 9. 5). och Direktivet om företagsinterna förflyttningar (2014/66/EU, art 8.6) är att tillämpa en proportionalitetsprincip när frågan om återkallelse pga. av brister av ifrågavarande art aktualiseras. Proportionalitetsprincipen måste vid genomförandet av dessa direktiv bli tillämplig vid aktuella återkallelsefall för dessa grupper. Det vore märkligt att i svensk rätt tillämpa olika principer för olika grupper av arbetskraftsinvandrare.

#### **Förkortade tidsfrister för återkallelse av tillstånd och för omställning**

Utlänningslagen innehåller ett antal tidsfrister för vad utredningen träffande kallar återkallelse av tillstånd och för omställning. Dessa tidsfrister varierar i dag mellan tre och fyra månader. Utredningen föreslår att dessa tidsfrister görs enhetliga och i de två fall nu fyra månader gäller istället låta alla tidsfrister löpa i högst tre månader. Dessa förslag kan delvis ses som försvarande av arbetskraftsinvandraens ställning. Dessutom finns det anledning att skilja mellan tidsfristerna. Den tidsfrist som gäller mellan den tidpunkt som arbetskraftsinvandraren anländer till Sverige och påbörjar arbetet är av helt annan art och fyller ett annat syfte än de tidsfrister som gäller för omställning



när arbetskraftsinvandraren riskerar återkallelse av tillstånd därför att arbetet upphört eller arbetsgivaren inte uppfyllt kraven på anställningsvillkor.

Att alla tidsfrister ska vara enhetliga trots att de handlar om helt olika saker kan knappast i sig bidra till att missbruk och utnyttjande upptäcks och förutsebarhet uppnås. Att korta tidsfristen mellan den tidpunkt en person anländer till Sverige och den tidpunkt arbetet påbörjas kan möjligen motiveras av att snabbare identifiera missbruk av regelverket. Motsvarande gäller inte för omställningsperioderna. Här handlar det om att arbetskraftsinvandrarna ska få rimlig tid att hitta ett nytt arbete när deras tillstånd att arbeta i Sverige riskerar att återkallas därför att arbetsgivaren inte kunnat leva upp till de krav som ställs. Att omställningsperioderna för att arbetet upphör eller anställningsvillkoren inte uppfyller kraven likställs kan däremot vara rimligt. I detta fall aktualiseras däremot inte frågan om att upptäcka missbruk och utnyttjande på samma sätt. Istället vore det därför rimligare att likställa tidsperioden i enlighet med den längre fyramånadersperioden eller göra båda längre. Att korta ner omställningsperioden minskar sannolikt arbetskraftsinvandrarens incitament att själv påtala missförhållanden. Fakultetsnämnden *avstyrker* därför utredningens förslag i denna del och förordar en ordning med enhetlig förlängd tidsfrist.

#### **Effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd**

En utgångspunkt i kommittédirektiven är att 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.

Mot den bakgrunden kan fakultetsnämnden *tillstyrka* det förslag enligt vilket Migrationsverket ges i uppdrag att, i samråd med arbetsmarknadens parter, ta fram ett system för effektivare prövning av ärenden om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Det upplevs som ett problem för både arbetsgivare och arbetskraftsinvandrare att handläggningstiderna är utdragna. Att försöka etablera ett snabbspår i fall där risk för missbruk av regelverket är minimal gynnar alla inblandade parter.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av docent Petra Herzfeld Olsson. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg