

A close-up photograph of various berries, including raspberries, blueberries, and blackberries, arranged in a triangular pattern that fills the background of the page.

Arbetskraft från hela världen

Arbetskraft från hela världen

Hur blev det med 2008 års reform?

Catharina Calleman och Petra Herzfeld Olsson

(Redaktörer)

Rapport 2015:9



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

**Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17**

Delmi Rapport nr: 2015:9
Beställning: www.delmi.se
E-post: ju.delmi@regeringskansliet.se

Tryckt av: Elanders Sverige AB
Stockholm 2015
ISBN 978-91-88021-09-0

Förord

Det var ett stort steg när Sverige i slutet av 2008 reformerade regelverket för arbetskraftsinvandring av medborgare från länder utanför EU. Sedan reformen har Sverige både nationellt och internationellt lyfts fram i positiva ordalag som världens öppnaste land. Samtidigt har kritiker påpekat problem som lönedumpning, exploatering av utländska arbetstagare och rekrytering till yrken där det inte finns brist på arbetskraft. Regeringen och Migrationsverket har i omgångar försökt att med olika kontrollåtgärder åtgärda bristerna. Den grundläggande karaktären i systemet som efterfrågestyrt och med minimal statlig inblandning har dock vidmakthållits.

Regleringen av arbetskraftsinvandringen till Sverige och dess olika effekter är fortfarande föremål för omfattande diskussion. Det talar för att regelverket fortsatt kommer genomgå förändringar. I juli 2015 aviserade regeringen att en utredning ska tillsättas om framtida åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandranes ställning på arbetsmarknaden. På EU-nivå pågår samtidigt en översyn av direktivet om högkvalificerade arbetstagare (blåkortsdirektivet) som också kan påverka lagstiftningen i Sverige.

Delegationen för migrationsstudier (Delmi) vill med denna antologi bidra till den pågående översynen av regelverket och till samhällsdebatten i stort. Rapporten är Delmis största satsning hittills och samlar studier från 13 författare från olika forskningsdiscipliner. De ger en bred bild av arbetskraftsinvandringen till Sverige och dess konsekvenser. De olika bidragen ger också konkreta inblickar i den migrationspolitiska verkligheten; av högutbildade arbetstagare, bärplockare, migrantarbetare i städ- och restaurangbranschen, papperslösa migranternas ställning på arbetsmarknaden samt övergångar och samband mellan asyl och arbetskraftsinvandring.

Catharina Calleman, professor i arbetsrätt vid Örebro universitet och Stockholms universitet, och Petra Herzfeld Olsson, universitetslektor i juridik vid Uppsala universitet, har både varit redaktörer för antologin i sin helhet och bidragit med var sitt eget kapitel. Alexandra Wilton Wahren, enhetschef vid justitiedepartementet och ledamot i Delmi, har haft huvudansvaret för att följa arbetet med denna rapport. Åtta externa och anonyma forskare har bidragit till kvalitetsgranskningen. Vid Delmis kansli har i huvudsak utredningssekreterarna Bernd Parusel, Monica Svantesson och Caroline Tovatt samt biträdande utredningssekreterarna Anton Ahlén och Camilla Larsson bidragit till granskningen. Som brukligt är i Delmi-sammanhang ansvarar författarna och redaktörerna själva för innehåll, slutsatser och policyrekommendationer i rapporten.

Stockholm i december 2015

Joakim Palme,
Ordförande Delmi

Kristof Tamas,
Kanslichef Delmi

Sammanfattning

I den här boken ger en rad forskare från olika discipliner – internationell migration och etniska relationer, juridik, kulturgeografi, nationalekonomi, sociologi och statsvetenskap – en mångfasetterad bild av arbetskraftsinvandringen i Sverige. En ny lagstiftning för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU infördes i Sverige år 2008 av dåvarande Alliansregeringen tillsammans med Miljöpartiet. Syftet var att underlätta den globala rekryteringen av arbetskraft 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.

Reformen blev både hyllad och kritiserad. Framför allt arbetskraftsmigranternas situation har debatterats intensivt i media och forskning. Det har talats om utnyttjande och missbruk, om tvångsarbete och människohandel, och kritiken har föranlett olika typer av kontrollåtgärder. Sverige har dock samtidigt också lyfts fram både nationellt och internationellt som världens öppnaste land.

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 i förhållande till irreguljära eller papperslösa arbetstagare för att illustrera förutsättningarna för dem som inte uppfyller utlänningslagens krav för arbete i Sverige.

Antalet arbetskraftsinvandrare det första året då lagstiftningen var i kraft, 2009, var ca 18 000. Antalet har sedan varierat mellan ungefär 16 000 och 20 000, och två tendenser är tydliga: arbetskraftsinvandringen har ökat totalt sett 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 den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen. Det är främst tre olika kategorier arbetskraftsinvandrare som kommit till Sverige sedan reformen 2008: bärplockare, de som arbetar med städning och i restauranger samt dataspecialister. Boken kommer fram till att det

finns en "internationell arbetsdelning" bland arbetskraftsinvandrarerna till Sverige: Bärplockare kommer från Thailand, dataspecialister från Indien, specialkockar från Kina och så vidare. Av de högkvalificerade arbetstagarna och bland bärplockarna stannar många bara under en kort period.

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 arbetskraftsinvandrarerna ofta får sämre villkor än de erbjudits och sämre villkor än arbetstagare som är etablerade i Sverige. En förklaring till detta är lagstiftningens konstruktion. Arbetskraftsmigranterna kan försättas i ett beroendeförhållande som påverkar deras förhandlingsposition gentemot arbetsgivarna, både när anställningsavtalet ingås och under anställningens gång. Det går också att finna förklaringar till de uppkomna problemen på arbetstagarsidan. Många är villiga att ta arbeten till mycket låg lön. Bokens författare framför en rad förslag till lösningar på problemen med regelverkets oönskade sideeffekter. Ett förslag är exempelvis att kriminaliseringen av irreguljära migranterns arbete avskaffas. Flera författare vill se ett krav på bindande anställningserbjudanden som en förutsättning för arbetstillstånd. För bärbranschen föreslås ökade kontroller för att arbetstagarna inte ska stå i skuld vid hemkomsten och en gränsöverskridande dialog mellan thailändska och svenska myndigheter. Andra idéer som lyfts är att arbetsmarknadsprövningen ska återinföras och att arbetsgivare ska säkerställa att de verkligen ansträngt sig för att rekrytera och utbilda arbetstagare i Sverige. Ett bättre tillvaratagande av migrantarbetarnas rättigheter kan leda till att färre migrantarbetare tas emot, men också att de som kommer mer sannolikt kan integreras på ett bättre sätt. Det framförs även förslag för att förbättra möjligheterna till "spårbyte" för dem som fått avslag på ansökan om asyl.

Författarna framhåller vikten av att de vidtagna åtgärderna blir balanserade. Statens ansvar begränsar sig idag till en kontroll som ska skydda den inhemska arbetskraften mot underbuds-konkurrens och som när det visar sig att rätt villkor inte tillämpas främst drabbar arbetskraftsinvandrarerna. 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.

Summary

This anthology conveys a multifaceted image of labour migration to Sweden - assembled by researchers from a number of different disciplines, including international migration and ethnic relations, law, cultural geography, economics and political science. New legislation regulating labour migration from countries outside of the EU was enacted in Sweden in 2008 by the then-current non-socialist Alliance government, together with the Green Party.

The purpose of the new law was to facilitate global recruitment of labour, and to give employers better possibilities to employ persons with the right skills. An important innovation here was that the Swedish Public Employment Service would no longer assess the need for labour at the sectoral level before permission for labour immigration was granted. Instead, the needs of specific employers would be focused upon.

The reform has attracted both acclaim and criticism. Above all, the situation of labour migrants has been the object of intense debate both in the media and among researchers. The topics of discussion have included exploitation and misuse, even forced labour and human trafficking, and the criticism has prompted the enactment of various new control measures. However, at the same time, the law has been used to promote Sweden both nationally and internationally, as being the most open country in the world.

This anthology is not only about working conditions for citizens from countries outside of the EU who come to Sweden to work. It also takes up the working conditions for those who change tracks, from that for asylum seekers to that for labour migrants. This is important to examine, since the possibilities for track changing were part of what the reform of 2008 was supposed to affect. In addition, the anthology's authors problematize existing law in relation to irregular or undocumented migration, so as to illuminate conditions for those who do not fulfil the prerequisites for authorised work in Sweden as set out in the Aliens Act.

The number of labour immigrants during the first year the new law was in force, 2009, was approximately 18 000. The numbers since have varied between about 16 000 and 20 000 annually. Two trends are evident: labour immigration in total has increased since 2008, and it has increased most evidently in certain occupations, where it previously has not been possible to obtain work permits because of the authorities' earlier prerogative for prior sectoral labour needs assessment.

There are three major categories of labour migrants who have come to Sweden in markedly greater numbers since the reform of 2008: seasonally employed berry pickers, restaurant and cleaning workers, and IT specialists. One conclusion reached in the anthology is that an "international division of labour" exists among labour migrants to Sweden: berrypickers come from Thailand, IT specialists from India, specialised cooks come from China, and so on. Among the most highly qualified specialists, as well as among the berry pickers, many also stay in Sweden for only a short period.

The anthology provides no definitive answers on whether labour migrants actually work under the conditions which are presupposed when their work permits are granted. However, many of the authors do take up this issue. There are many indications that labour migrants often work on terms which are worse than those which they have been formally offered, as well as terms which are worse than for workers who have been established in Sweden for a longer time.

One of the explanations for this lies in the legislation's design. Labour market immigrants may be placed into a relation of dependence which undermines their negotiating position with respect to the employer, both when the contract is entered into and when employment is ongoing. It is also possible to find explanations on the employees' side for the problems which have emerged. Many are willing to take jobs at very low wages.

The authors of the anthology put forward a number of solutions to the problems with the legislation's undesirable side effects. One proposal is that the work done by irregular immigrants be decriminalised. Some authors wish to see that legisla-

tors demand legally binding employment offers as a precondition for granting work permits. Specifically in the berry-picking industry, authors also advocate stricter regulations to the effect that employees are not in debt upon their return home, as well as cross-border dialogue between Thai and Swedish public authorities. Other ideas which are put forward are that labour needs assessment actually be re-implemented, and that employers should be compelled to demonstrate that they have made a genuine effort to recruit and train employees in Sweden before going abroad to fill their labour needs.

Better safeguards for migrant workers' rights may lead to fewer migrant workers being admitted, but can also lead to the result that those who do arrive can be better integrated. Proposals are also put forward that the opportunities for track change be improved for those who have had their asylum applications rejected.

The authors emphasise how important it is that measures undertaken be well balanced. Currently, the responsibility of the Swedish state is limited to upholding regulations which protect the domestic labour force from competitive underbidding, regulations which mainly hurt labour migrants in those cases where it is established that proper working conditions have not been upheld. In the present-day system, employers cannot be held responsible when those conditions which the work permit presupposed have not been fulfilled. It is important to design the regulatory framework in a way which makes it possible also for employers to make well-considered choices before they recruit workers from non-EU countries.

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
AF	Arbetsförmedlingen
AKU	Arbetskraftsundersökningarna (SCB)
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AT-UND	Undantag från kravet på arbetstillstånd
AvtL	lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination (FN)
CIMU	Kommittén för cirkulär migration
COM	EU-kommissionen
Dir.	Direktiv (till statliga utredningar)
Ds.	Departementsserien
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskapen
EMN	Europeiska migrationsnätverket
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	Europeiska unionen

EUT	Europeiska unionens officiella tidning
FN	Förenta Nationerna
HRF	Hotell- och Restaurangfacket
Ibid.	Densamma (latin), samma referens
ICTY	Internationella krigsförbrytartribunalen för den forna Jugoslavien
IOM	International Organisation for Migration
ILO	International Labour Organisation
KAKI	Kommittén för arbetskraftsinvandring
Kap.	Kapitel
KOM	EU-kommissionen
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
LIFOS	Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet
LO	Landsorganisationen i Sverige
MIG	Migrationsöverdomstolen
MIGRFS	Migrationsverkets författningssamling
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PM	Promemoria
Prop.	Proposition

PUT	Permanent uppehållstillstånd
RCI	Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden
RåR	Riksåklagarens riktlinjer
Saco	Sveriges akademikers centralorganisation
SCB	Statistiska centralbyrån
SIS	Schengens informationssystem
SN	Svenskt Näringsliv
SFS	Svensk författningssamling
SIEPS	Svenska institutet för europapolitiska studier
SIV	Statens invandrarverk
SOU	Statens offentliga utredningar
SSYK	Standard för svensk yrkesklassificering
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
UD	Utrikesdepartementet
UN	United Nations (eng.), Förenta nationerna
UNDP	United Nations Development Program
UNHCR	FNs flyktingkommissariat
UtlF	Utlänningsförfordningen
UtlL	Utlänningslagen

Innehåll

1. Inledning	2
<i>Catharina Calleman och Petra Herzfeld Olsson</i>	
Inledning och frågeställningar	3
En globaliserad arbetsmarknad	5
Historik – svensk lagstiftning om arbetskraftsinvandring efter andra världskriget	10
Den svenska lagstiftningen från 2008.....	15
Bokens innehåll	27
Referenser	36
2. Arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES - ekonomiska förklaringar och ekonomiska effekter	40
<i>Eskil Wadensjö</i>	
Inledning.....	41
Migration och ekonomiska incitament	42
Varför rekrytering till vissa yrken?	47
Ekonomiska effekter	53
Ett stort behov av bättre kunskaper	61
Referenser	67
3. Högkvalificerad arbetskraftsinvandring till Sverige.....	72
<i>Henrik Emilsson och Karin Magnusson</i>	
Inledning och bakgrund	73
Frågeställningar och disposition	74
Metod och material	74
Rekrytering av högkvalificerade arbetskraftsinvandrare	76
Den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen till Sverige	83
Vad kan förklara den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen till Sverige?	92
Avslutande reflektioner	103
Referenser	106
Appendix kapitel 3.....	109

4. Thailändska bärplockare - hushållsstrategier på en global arbetsmarknad.....	114
<i>Charlotta Hedberg</i>	
Inledning.....	115
Metod	117
Den svenska bärindustrins internationalisering.....	119
Ändringar i regelverket	124
Bärplockare i rörelse: mellan Thailand och Sverige	125
Slutsatser.....	143
Referenser	146
5. Arbetskraftsinvandring från tredje land i restaurang- och städbranscherna.....	150
<i>Olle Frödin och Anders Kjellberg</i>	
Introduktion	151
Stark uppgång av nya arbetstillstånd följt av kraftig nedgång	153
Totalinventering av nya arbetstillstånd 2012 i restaurang- och städbranscherna i Stockholm	159
Avslutande diskussion	184
Referenser	194
Appendix Kapitel 5	196
6. "Det fackliga löftet" - solidaritet, fackföreningsrörelse och arbetskraftsinvandring	200
<i>Anders Neergaard</i>	
Inledning.....	201
Informalisering, migration och ofritt arbete	203
Fackföreningar och deras syn på inkludering och exkludering.....	207
LO, förbunden och deras kritik av reformen	209
Fackföreningar och arbetskraftsinvandringen.....	212
Fackföreningar och solidaritetens former	224
Avslutande sammanfattning	230
Referenser	235
7. Fristad Sverige? - Om skyddssökande arbetskraftsinvandrares villkor.....	244
<i>Lisa Pelling</i>	
Inledning.....	245
Skyddssökandes arbetskraftsinvandring till Sverige mellan 2009 och 2014.....	248

Förklaringar till parallell asyl- och arbetskraftsmigration	253
Arbetsstillstånd – ett alternativ till att söka asyl. Perspektiv från intervjuer med irakiska migranter	257
Arbetsstillstånd istället för asyl – konsekvenser	261
Utbudsstyrd arbetskraftsinvandring	263
Att skydda skyddsökande arbetskraftsinvandrare	267
Att utöka arbetskraftsinvandrares handlingsutrymme inom ramen för nuvarande system	272
Sammanfattning	275
Referenser	278
Appendix Kapitel 7	284
8. "Byta spår" - ett nålsöga mellan asyl och arbete	290
<i>Catharina Calleman</i>	
Inledning	291
Framväxten av en rätt för asylsökande som fått avslag att arbeta	294
Sammanfattande reflektioner	302
Ansökningarna och tillämpningen	304
Ansökningar som beviljats	306
Ansökningar som avvisats	311
Ansökningar som avslagits	312
Sammanfattning och slutsatser	322
Referenser	329
9. Asylsökande och rätten att arbeta - regelverkets innebörd och möjliga konsekvenser	332
<i>Dominika Borg Jansson</i>	
Inledning	333
Bakgrund	334
Metod och källor	336
Identitet	337
Sammanfattning	349
Slutsatser	352
Referenser	356

10. Om kriminaliseringen av papperslösas arbete och argumenten för att avskaffa den	358
<i>Niklas Selberg</i>	
Reglerad migration och förbjudet arbete	359
Gränslös illegalitet? Avvisningsbarhet och mänskliga rättigheter.....	362
Kriminaliseringen av papperslösas lönearbete: oklarheter och motsägelser.....	365
Kritiska straffrättsliga perspektiv: Straffvärt arbete? Illegal anställning?....	374
Papperslösas arbete bör avkriminaliseras.....	387
Referenser	394
11. Bindande eller inte? - Ger anställningserbjudandet arbetskraftsinvandraren tillräcklig förutsägbarhet?	414
<i>Petra Herzfeld Olsson</i>	
Utgångspunkt	415
Syfte och frågeställningar	417
Anställningserbjudandets betydelse.....	418
Anställningsavtalets effekter	431
Omreglering – att träffa ett nytt anställningsavtal	434
Rimlig riskfördelning	436
Sammanfattande kommentarer	448
Referenser	450
12. Lågkvalificerad arbetskraftsinvandring - en jämförelse mellan Kanada och Sverige	454
<i>Judy Fudge</i>	
Introduktion	455
Politiska mål och komponenter i ett program för arbetskraftsmigration	458
Kanadas program för lågkvalificerad tillfällig migration	461
Sveriges system för arbetskraftsmigration	475
Sammanfattning	485
Referenser	491
Appendix Kapitel 12.....	497

13. Avslutande reflektioner..... 500

Catharina Calleman och Petra Herzfeld Olsson

Inledning.....	501
Vilka är syftena med regleringen av arbetskraftsinvandring till Sverige?	501
Vilka effekter har 2008 års reform fått?.....	504
Vilka drivkrafter ligger bakom arbetskraftsinvandrarernas val att komma till Sverige?	507
Arbetar arbetskraftsinvandrarerna enligt de villkor som lagstiftningen påbjuder?	510
Hur kan de uppkomna problemen och bristerna förklaras?	512
Är regelverket ändamålsenligt utformat?	516
Behov av framtida forskning	523
Referenser	525

Tabeller och figurer

Tabell 1.1. Beviljade tidsbegränsade arbetstillstånd respektive permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl 2000–2008	14
Tabell 1.2. De tio största yrkesgrupperna bland arbetskraftsinvandrare, 2009	20
Tabell 1.3. De tio största nationaliteterna bland arbetskraftsinvandrare, 2009.....	21
Tabell 1.4. Antal arbetskraftsinvandrare till Sverige, 2009–2014.....	21
Tabell 1.5. De tio största yrkesgrupperna bland arbetskraftsinvandrare, 2014	22
Tabell 1.6. De tio största nationaliteterna bland arbetskraftsinvandrare, 2014.....	23
Tabell 1.7. Andel bifall bland alla ansökningar respektive inom de särskilt kontrollerade sektorerna, 2012	25
Tabell 2.1. Antal som fått uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl i Sverige, 2000–2014.....	46
Tabell 3.1. Regleringen av arbetskraftsinvandring före och efter december, 2008.	82
Tabell 3.2. Arbetstillstånd efter yrkesområde, 2009–2014	84
Tabell 3.3. Arbetstillstånd för internationella studenter, 2009–2014	85
Tabell 3.4. Arbetstillstånd till vanligast förekommande högkvalificerade yrken, 2009–2014.....	86
Tabell 3.5. 2009 års arbetskraftsinvandrare efter utbildningsnivå och förvärvsfrekvens, 2011	90
Tabell 3.6. Genomsnittlig månadsinkomst för arbetskraftsinvandrare som kom till Sverige 2009 och 2010 och arbetade inom högkvalificerade yrken året efter invandring	91
Tabell 3.7. Arbetstillstånd till högkvalificerade yrken per län, 2009–2014	109

Tabell 3.8. Arbetsstillstånd till de fem vanligaste högkvalificerade yrkena per medborgarskap, 2013-2014	110
Tabell 3.9. 2009 års arbetskraftsinvandrare efter utbildningsnivå och vanligaste yrke, 2011	111
Tabell 3.10. 2009 års förvärvsarbetande arbetskraftsinvandrare indelade efter yrkets kvalifikationsnivå*, 2011	112
Figur 4.1. Omsättningen av blåbär (ton) genom svenska grossister, 2011	120
Figur 4.2. Illustration av två parallella system av bärplockare i Sverige och av rekryteringssystemet mellan Sverige och Thailand	121
Figur 4.3: Antal beviljade arbetstillstånd inom yrkesgruppen "Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fisk", vilket ungefär motsvarar antalet reglerade bärplockare, 2009 – 2013	122
Tabell 4.1. Inkomster (SEK) för bärplockare i två huvudföretag efter avdrag för kostnader i samband med resa, boende och mat, år 2012 resp. 2011. Arbetstiden är ca sju veckor	136
Tabell 5.1. Beviljade nya arbetstillstånd i vissa yrkesgrupper i hela riket, Stockholms län och Stockholms kommun	154
Tabell 5.2. Beviljade arbetstillstånd efter yrke och sökandekategori i Stockholm, 2012	162
Tabell 5.3. Företag, arbetskraftsmigranter och yrke efter företagsstorlek (antal anställda)	173
Tabell 5.4. Företag efter antal anställda och kollektivavtal i restaurang- och städbranscherna i Stockholm 2012 (företag med arbetskraftsmigranter)	174
Tabell 5.5. Arbetskraftsmigranter efter företagsstorlek och kollektivavtal i restaurang- och städbranscherna i Stockholm 2012 (företag med arbetskraftsmigranter)	176
Tabell 5.6. Beviljade arbetstillstånd efter yrke och kollektivavtal i Stockholm, 2012	177

Tabell 5.7. Inkomna och avgjorda ansökningar om nya arbetstillstånd, varav bifall och avslag	196
Tabell 5.8. Inkomna och avgjorda ansökningar om nya respektive förlängda arbetstillstånd i kategorin "särskilda utredningskrav" (hela riket).....	197
Tabell 5.9. Beviljade arbetstillstånd fr.o.m. 1 januari 2013 som var gällande 28 januari 2015.....	198
Tabell 5.10. Fackliga yttranden om huruvida villkoren i anställningserbjudandet är sämre eller inte sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis i yrket eller branschen	199
Tabell 7.1. Fördelning av intervjupersoner efter migrationssätt	247
Tabell 7.2. Asyl- och arbetskraftsinvandring efter medborgarskap, 2009-2014.....	250
Tabell 7.3. Arbetskraftsinvandrare från Irak efter yrke, 2009-2011	257
Tabell 7.4. Arbetskraftsinvandrare från Irak 2009-2011 efter yrke	258
Tabell 7.5. Yrken bland intervjuade arbetskraftsinvandrare från Irak	259
Tabell 7.6. Beviljade arbetstillstånd 2009-2013, viktigaste yrken och Arbetsförmedlingens bedömning av brist på arbetskraft inom dessa yrken	284
Tabell 7.7. De 15 viktigaste länderna för folkbokfördaarbetskraftsinvandrare till Sverige efter medborgarskap, antal invandrade per år, 2009-2014	285
Tabell 7.8. De 15 viktigaste länderna för folkbokförda asylinvandrare till Sverige efter medborgarskap, 2009-2014	286
Tabell 7.9. De 15 viktigaste länderna för personer som ansökt om arbetstillstånd i Sverige efter medborgarskap (förstagångstillstånd), 2009-2014.....	287
Tabell 7.10. De 15 viktigaste länderna för asylsökande till Sverige efter medborgarskap, 2009-2014	288
Tabell 7.11. Utfärdade arbetstillstånd efter yrkesområde, 2009-2014.....	289

Tabell 8.1. Uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl för personer som tidigare fått avslag på sin ansökan om asyl, 2009-2014.....	292
Tabell 8.2. Handläggningstider inom asylprövningen, 2001-2014 (dagar).....	295
Tabell 8.3. Till Migrationsverket inkomna och avgjorda överklagandeärenden om arbetstillstånd för asylsökande som fått avslag år 2014	301
Tabell 8.4. Till Migrationsdomstolarna inkomna och avgjorda överklagande-ärenden om arbetstillstånd för asylsökande som fått avslag år 2014	301
Tabell 8.5. Ansökningar om uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl för personer som tidigare fått avslag på sin ansökan om asyl, 2009-2014.....	304
Tabell 8.6. Beslut om ansökningar om spårbyte 2013 fördelade efter de största nationaliteterna	305
Tabell 8.7. Ansökningar om förlängning av tillstånd för arbete för före detta asylsökande.....	311
Tabell 12.1. Rekommendationer för migranter som rekryteras för lågkvalificerade arbeten – en sammanfattning	489
Tabell 12.2 Martin Ruhs indikatorer för system för arbetskraftsmigration	497

1. Inledning

Catharina Calleman och Petra Herzfeld Olsson

Inledning och frågeställningar

En ny lagstiftning för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU infördes i Sverige 2008 av Alliansregeringen tillsammans med Miljöpartiet. Syftet var att underlätta rekryteringen av arbetskraft från dessa länder och ge arbetsgivarna bättre möjligheter att rekrytera personer med rätt kompetens (prop. 2007/08:147, s. 53). Det är den reformen som står i centrum för den här antologin. 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 var kontroversiell. Delar av fackföreningsrörelsen och partier som inte var med i uppgörelsen framhöll riskerna med att slopa arbetsmarknadsprövningen, exempelvis risken för utnyttjande av de arbetskraftsinvandrare som kom till branscher där det inte rådde brist på arbetskraft.

Arbetskraftsmigranternas situation har sedan lagstiftningen infördes debatterats intensivt i media och forskning. Det är nu dags att systematiskt analysera och bedöma vad reformen har lett till, anser vi. Har målen med 2008 års lagstiftning infriats eller har farhågorna besannats? Vi har samlat en rad forskare från olika discipliner för att ge en mångfasetterad bild av arbetskraftsinvandringen i Sverige. Boken behandlar inte bara situationen i förhållande till de medborgare i länder utanför EU som kommer till Sverige i syfte att just arbeta.

Den tar också upp situationen för dem som byter spår från asylsökande till arbetskraftsinvandrare – spårbyten var en del av 2008 års reform. Dessutom problematiseras gällande lagstiftning för irreguljära eller papperslösa arbetstagare för att illustrera förutsättningarna för dem som inte uppfyller utlänningslagens krav för arbete i Sverige.

Villkoren för arbetskraftsmigranterna beror inte enbart på migrationsrätten utan den samspelar med andra delar av rättssystemet och inte minst med den svenska arbetsmarknadsmodellen. Vissa kapitel handlar därför mindre om 2008 års regel-

verk och mer om andra aspekter av det svenska systemet som påverkar arbetskraftsmigranterna. Några frågor som belyses i antologin är:

- Varför kommer arbetskraftsinvandrarna till Sverige?
- Under vilka villkor arbetar de?
- Hur fungerar den svenska modellen i förhållande till arbetskraftsinvandrarna?
- Vilka är effekterna av 2008 års reform och hur kan de förklaras?
- Är regelverket ändamålsenligt utformat för sina uttalade syften?

Antologin är som sagt inriktad på villkoren för migranter från icke-europeiska länder. EU/EES-medborgare, schweizare och nordiska medborgare omges av andra regler och behandlas därför inte. Utanför studiens fokus ligger även villkoren för de migrerande egenföretagarna.

Författarna kommer från olika vetenskapliga discipliner: internationell migration och etniska relationer (Henrik Emilsson och Karin Magnusson), juridik (Catharina Calleman, Dominika Borg Jansson, Judy Fudge, Petra Herzfeld Olsson och Niklas Selberg), kulturgeografi (Charlotta Hedberg), nationalekonomi (Eskil Wadensjö), sociologi (Olle Frödin, Anders Kjellberg och Anders Neergaard) och statsvetenskap (Lisa Pelling).

Innan vi introducerar bokens innehåll, är det angeläget att placera arbetskraftsmigrationen i ett bredare perspektiv. Vi berör hur situationen i Sverige förhåller sig till den övriga världen och granskar olika faktorer som anses påverka migrationen. För att undvika upprepningar i de olika kapitlen ger vi i inledningen också en kort historisk tillbakablick, beskriver dagens regelverk och hur det har förändrats, samt belyser debatten efter 2008.

En globaliserad arbetsmarknad

Antalet personer som lämnar sitt land ökar från år till år. År 1990 fanns 154 miljoner internationella migranter i världen och 2013 uppskattades antalet till 232 miljoner. Migranternas andel av världens totala population är dock fortfarande liten: 3,2 procent (FN 2013). Här finns emellertid stora variationer. Enligt Världsbankens beräkningar utgör exempelvis de utlandsfödda 74,6 procent av befolkningen i Qatar, 10,3 procent i Frankrike och 0,1 procent i Kina (Världsbanken 2014). Uppskattningsvis svarar arbetskraftsmigranterna och deras anhöriga för 90 procent av alla migranter i världen (ILO 2010, s. 2).

Drivkrafterna bakom beslutet att flytta till ett annat land för att arbeta varierar. Migration kan till stor del förklaras av globaliseringen och kapitalismens dynamik. Kapital, varor och tjänster rör sig alltmer över gränserna. Den snabba tekniska utvecklingen och organisationsförändringar ställer krav på att rätt mängd arbetstagar med rätt kvalifikationer finns tillgängliga där investeringarna görs. Samtidigt råder mycket stora skillnader i välstånd mellan länder, och människors förhoppningar om högre inkomst, säkra levnadsförhållanden och mänskliga rättigheter är kraftfulla motiv för att migrera. Man talar om efterfrågestyrd och utbudsstyrd arbetskraftsmigration (ILO 2010, s. 1ff), ett tema som Henrik Emilsson och Karin Magnusson utvecklar i kapitel 3 i boken.

För att en person ska ta steget och flytta till ett annat land krävs att ett antal faktorer på mikro- och makronivå samspelar i gynnsam riktning. Exempelvis verkar klass, etnicitet, migrantnätverk, familjeband, nya sektorer på arbetsmarknaden, den internationella ekonomin och staters försök att kontrollera migrationen spela roll (Castles 2014, s. 26ff). Det är svårt att skilja ekonomiska orsaker från sociala, kulturella och politiska orsaker. Migranter som främst flyttar av ekonomiska skäl kan samtidigt fly från politiskt förtryck (Castles 2014, s. 26ff). Detta bekräftas också i ett flertal bokkapitel (se kapitel 8 av Calleman; kapitel 5 av Frödin & Kjellberg; kapitel 7 av Pelling).

Rätten att kontrollera det egna territoriet och dess gränser är ett av nationalstatens karaktärsdrag (se till exempel artikel 2.3, FN-stadgan). De villkor som stater uppställer för tillträde till sitt territorium är därför någonting som varje person som överväger att emigrera måste förhålla sig till. Det är enbart *medborgarna* i ett visst land som enligt internationell rätt har en ovillkorlig rätt till tillträde och vistelse i landet. Asylrätten är ett undantag från denna aspekt av statssuveräniteten. Dessa utgångspunkter kommer till uttryck i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artiklarna 13 och 14).

Principen om medborgares särställning har utmanats av forskare som Hannah Arendt och Seyla Benhabib. Filosofen Benhabib lyfter fram hur motsägelsefullt det är att tala om universella mänskliga rättigheter samtidigt som den territoriella statssuveräniteten upprätthålls (Benhabib, 2004, s. 11). Diskussionen är framför allt angelägen i relation till de så kallade papperslösa migranterna. Vilka rättigheter kan människor som inte respekterar statens villkor för tillträde till och vistelse inom territoriet göra anspråk på? Denna brännande fråga aktualiseras i Niklas Selbergs kapitel om kriminaliseringen av papperslösas arbete i svensk rätt (kapitel 10).

En förändring i förhållande till tidigare arbetskraftsmigration är att dagens rekrytering bygger på tidsbegränsade tillstånd i större utsträckning, och att det finns ett uttalat syfte att migranterna ska återvända hem så småningom eller kanske flytta fram och tillbaka mellan länder flera gånger, så kallad cirkulär migration (SOU 2011:28; Wickramasekara 2011, s. 9). Syftet är att samordna arbetskraftsmigranternas tid i landet med arbetskraftsbehovet och därmed undvika belastningar på välfärdssystemen. Detta kan skapa nya spänningar (ILO 2010, s. 28; Castles 2014, s. 220). Målet om förbättrad integration har till exempel ansetts gå stick i stäv med användandet av tidsbegränsade tillstånd (Chatty 2015, s. 202). Charlotta Hedbergs kapitel om thailändska bärplockares liv i Sverige och Thailand ger en bild av människors val (kapitel 4). Tidsbegränsad arbetskraftsmigration kan vidare ge upphov till en segregerad arbetsmarknad, där löner och arbetsvillkor i vissa sektorer inte utvecklas på samma sätt som på arbetsmarknaden i övrigt (Massey, et al. s. 279).

Samtidigt är det långt ifrån alla arbetskraftsinvandrare som vill bosätta sig i det nya landet. En begränsad arbetsperiod utomlands kan ingå i en hushållstrategi för att minska riskerna för inkomstbortfall i hemlandet (Massey, et al. 2008, s. 278f).

Arbetskraftsmigranter migrerar i allmänhet i hopp om att förbättra sina försörjningsmöjligheter, men det finns stora skillnader mellan olika migrantgrupper och deras chanser att förverkliga sina ambitioner. De högkvalificerade arbetstagarna, som ibland anses vara föremål för en "tävling om talanger", beskrivs sällan som sårbara eller som offer för exploatering. Henrik Emilssons och Karin Magnussons kapitel visar emellertid att det förekommer löneskillnader mellan arbetskraftsinvandrare och inhemsk arbetskraft även inom högkvalificerade sektorer.

De lågkvalificerade arbetstagarna rapporteras oftare råka illa ut och de finns inte alltid i branscher med brist på arbetskraft i destinationslandet. Forskare och debattörer har diskuterat hur regleringen av arbetskraftsinvandringen bör utformas så att arbetskraftsmigranter ska kunna få samma arbets- och anställningsvillkor som andra. I antologin förs en sådan diskussion främst av Fudge, Herzfeld Olsson och Pelling.

Det finns komplexa samband mellan migrationsrätten och arbetsmarknadens reglering och organisation. Hur ansvaret fördelas mellan stat, arbetsgivare och arbetstagarorganisationer för att de föreskrivna arbetsvillkoren tillämpas spelar in. Allt detta påverkar arbetskraftsmigranternas möjligheter att förverkliga sina mål och att realisera kravet på likabehandling med den inhemska arbetskraften (Anderson 2013; Fudge 2012 m.fl.). Det är inte heller alltid som arbetskraftsmigranter är primärt intresserade av sådan likabehandling. För det egna landets arbetare däremot har det ansetts viktigt att slippa konkurrens från utländska arbetstagare som utför arbete till lägre löner.

Europeiska unionen

Den fria rörligheten för arbetstagare inom EU utgör ett undantag från nationalstaternas rätt att kontrollera sina gränser. Samtidigt har gränserna mot omvärlden

stärkts genom Schengensamarbetet. Utgångspunkten var länge att den fria rörligheten inom EU skulle täcka nationella variationer i arbetskraftsbehov och att det inte skulle behövas särskilt mycket arbetskraft från länder utanför EU.

År 1999 inträdde en vändpunkt i EU:s politik för arbetskraftsinvandring. Den demografiska utvecklingen i Europa, med en allt äldre befolkning och specifika kompetensluckor hos den inhemska arbetskraften, sades aktualisera en förändrad politik. Enligt EU:s regeringschefer måste EU göras attraktivt för arbetskraftsinvandring för att kunna upprätthålla sin konkurrenskraft i världen. Reformen som innebar en harmonisering av lagstiftningen (som gjorde den enhetlig för medlemsstaterna) och enklare ansökningsprocesser sågs som en del av lösningen (Europeiska rådet 1999; KOM 2000, s. 3).

Behovet av arbetskraft från länder utanför EU har ifrågasatts. Somliga forskare menar att det är en bristfällig nationell utbildnings- och arbetsmarknadspolitik som är orsaken till den eventuella bristen, eller att det egentligen rör sig om att arbetsgivare vill hålla nere lönekostnaderna inom vissa sektorer. Att identifiera "luckorna" i arbetskraftsutbudet kräver därför en mer komplex analys (Chan, et al. 2010; Ruhs 2014, s. 67f). EU:s politik på området har emellertid resulterat i ett antal direktiv om tillträdesvillkor och rättigheter bland annat för högkvalificerade arbetstagare (2009), för säsongsarbetare (2014) och för företagsinterna förflyttningar (2014).

Arbetskraftsinvandringens roll för att stärka EU:s konkurrenskraft är under ständig debatt. Hösten 2014 gav EU-kommissionen tillsammans med OECD ut rapporten *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*. En slutsats i rapporten är att migrationen spelar *en* roll, men kanske inte den viktigaste rollen, i kampen för att mildra obalanser på arbetsmarknaden och för att främja en inkluderande ekonomisk tillväxt i Europa (OECD 2014, s. 15).

Enskilda stater

Många enskilda medlemsstater i EU har de senaste åren utvecklat sin politik för arbetskraftsinvandring. Systemen varierar, men vissa karaktärsdrag kan urskiljas.

Ambitionen är oftast att styra migranterna till sektorer där det råder arbetskraftsbrist (både i fråga om antal arbetare och kvalifikationer). Många länder listar vissa bristyrken och underlättar tillträdet till just dessa. Det gäller exempelvis Estland (från 2016), Frankrike, Irland, Nederländerna och Österrike. Ett antal använder sig av arbetsmarknadstester (till exempel Tyskland) för att fastställa brister. Andra har poängssystem (Storbritannien, Österrike) som premierar vissa eftersträlvade egenskaper – som hög utbildning och låg ålder (se till exempel Ruhs 2014, s. 68f; EMN 2015a och 2015b). Österrike och flera andra kombinerar de ovan uppräknade modellerna.

Även utanför EU pågår en sådan utveckling. Judy Fudges kapitel i boken behandlar det kanadensiska regelverket för lågkvalificerade arbetskraftsinvandrare, med tidsbegränsade tillstånd. Hon illustrerar hur lagstiftaren försökt styra migrationen till Kanada genom ändringar i regelverket.

Sverige

I Sverige utgör arbetskraftsmigranter en mycket liten del av landets befolkning. Arbetskraften består av drygt 5 miljoner personer (AKU 2015). År 2014 fick 12 094 personer från länder utanför EU arbetstillstånd i Sverige, året innan var det 15 357. Vid årsskiftet 2014–2015 fanns i Sverige totalt 16 238 utländska medborgare som kommit med arbetstillstånd och som fortfarande hade gällande tillstånd.¹ Samtidigt fanns ett relativt stort men svårbestämbart antal EU-medborgare som arbetade i Sverige.²

Även om arbetskraftsinvandrarna från länder utanför EU står för en mycket liten del av arbetskraften, finns det variationer mellan olika branscher. Bland bärplockarna utgör de en stor andel och vissa delar av IT-sektorn har också en icke obetydlig andel arbetskraftsmigranter (Emilsson 2014, s. 40).

En central fråga är varför antalet arbetskraftsmigranter från länder utanför EU/EES är så lågt, trots att Sverige anses ha ett av de mest öppna systemen för arbets-

kraftsmigration inom OECD och trots att Migrationsverket har en ganska lång lista över yrken med brist på arbetskraft.³

En förklaring kan vara att den inomeuropeiska migrationen har ökat (Gabóz, et al. 2012), och att den inte minst i spåren av 2008 års ekonomiska kris fyller en del luckor på arbetsmarknaden. Andra tänkbara förklaringar diskuteras i antologin – som att svenska språket är avgörande i många bristyrken och att det är ett litet språk som få behärskar, samt att processen att få sina yrkeskvalifikationer erkända ofta är tidskrävande.

Historik – svensk lagstiftning om arbetskraftsinvandring efter andra världskriget

I ett historiskt perspektiv har arbetskraftsinvandring spelat en viktig roll i Sverige. Efter andra världskriget följde en högkonjunktur i Sverige med stort behov av arbetskraft. En rad avtal slöts med Italien, Ungern och Österrike om överföring av arbetskraft till Sverige, och 1954 ingicks en överenskommelse med de andra nordiska länderna om en gemensam nordisk arbetsmarknad. En liberalisering genom en ny utlänningslag (SFS 1954:193) och ändrad praxis öppnade därefter vägen för en relativt fri invandring även från övriga Europa. För utomnordiska medborgare krävdes arbetstillstånd. Mellan 1961 och 1965 ansökte mer än 90 000 utländska medborgare om arbetstillstånd för första gången, och över 140 000 ansökte om fortsatt eller ändrat tillstånd. Tillstånden blev oftast klara på ett par dagar och mer än 95 procent av förstagångsansökningarna beviljades. En praxis hade vuxit fram som innebar att de fackliga organisationerna alltid fick yttra sig över förstagångsansökningar om arbetstillstånd (Lundh & Ohlsson 1999, s. 64).

Från mitten av 1960-talet utsattes svensk industri för hårdnande internationell konkurrens. Industriproduktionen stagnerade och sysselsättningen minskade framför allt inom den privata sektorn. Samtidigt började fackföreningsrörelsen komma med invändningar. Man menade att den stora arbetskraftsinvandringen innebar exploa-

tering, att den konserverade otidsenliga förhållanden och hotade den ekonomiska strukturiomvandlingen (Lundh & Ohlsson 1999, s. 65).

År 1967 infördes kravet att arbetstillstånd skulle beviljas före inresan till Sverige, ett principiellt ställningstagande av största betydelse för invandringspolitiken (SOU 1982:49, s. 45). Året därefter antog en enhällig riksdag nya riktlinjer för tillståndsprövningen (prop. 1968:142), med principer som skulle bli vägledande under lång tid framöver. Invandringen skulle kontrolleras för att anpassas till landets resurser och politik inom andra områden.

Tillstånd fick endast beviljas om det svenska arbetsmarknadsläget motiverade detta (arbetsmarknadsprövning). Principen var samtidigt att invandrare skulle ha möjlighet att leva på samma standard som den inhemska befolkningen. Arbetskraftsinvandrarna skulle tillförsäkras samma lön som den inhemska arbetskraften för samma arbete. Detta garanterades genom att anställningsförmånerna prövades i ärenden om arbetstillstånd (prop. 1968:142, s. 96f). De berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna fick tillfälle att yttra sig om de önskade (SOU 1982:49, s. 87). Ett arbetstillstånd beviljat för första gången kunde inte ges för kortare tid än ett år.⁴

Samtidigt som den spontana utomnordiska invandringen motverkades, förordades organiserad kollektiv arbetskraftsrekrytering. Sådana rekryteringsavtal slöts 1967 med Jugoslavien och Turkiet. Parallellt med detta ökade invandringen från Finland kraftigt. Sammanlagt invandrade ca 134 800 personer under de båda åren 1969 och 1970, varav närmare 80 000 från Finland (prop. 1975:26, s. 10f).

Invandrarverket (SIV) fick 1971 rätt att bevilja arbetstillstånd för vissa yrkesgrupper där en arbetsmarknadsprövning i vanlig mening inte ansågs möjlig.⁵ Antalet sådana yrkesgrupper ökade allteftersom. Det var Invandrarverkets uppgift att pröva att sökandens försörjning var tryggad och att bostadsfrågan var löst innan tillståndet beviljades (SOU 1982:49, s. 85).

Trots de skärpta reglerna under 1960-talet fortsatte arbetskraftsinvandringen på grund av att myndigheterna var inkonsekventa och därför att det gjordes undantag

från reglerna (Lundh & Ohlsson, 1999, s. 64ff). I cirkulärskrivelser 1972 och 1973 uppmanade LO sina fackförbund att vara restriktiva med att tillstyrka arbetstillstånd. Motiveringen var en ökad arbetslöshet och facklig oro för att arbetskraften inom landet skulle gå miste om de lediga arbetstillfällena. Antalet tillstyrkta arbetstillstånd inom tillverkningsindustrin sjönk därefter kraftigt, men antalet beviljade tillstånd inom servicesektorn förblev tämligen oförändrade (SOU 1982:49, s. 83). Servicesektorn svarade från 1973 för över hälften av arbetskraftsinvandringen (Ibid, s. 28).

I samband med lagändringar 1985 utfärdade Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) nya riktlinjer.⁶ Lediga jobb skulle i första hand ges till arbetssökande som var bosatta i landet och till nordbor. Arbetskraftsinvandring skulle bara tillåtas i undantagsfall och då gälla främst nyckelpersoner inom industrin, näringslivet och kulturområdet.

Under 1980- och 1990-talen minskade arbetskraftsinvandringen kraftigt från länder utanför EU/EES. Mellan 100 och 400 permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl beviljades årligen (Migrationsverkets statistik) och dessutom fanns olika slag av säsongsbetonat arbete och internationellt utbyte.

Ett par åtgärder vidtogs så småningom för att öka möjligheterna för tredjelandsmedborgare att arbeta i Sverige. Asylsökande fick redan 1992 rätt att arbeta under väntetiden om Migrationsverket bedömde att det skulle ta mer än fyra månader att fatta beslut. Gäststudenter med uppehållstillstånd för studier på högskolenivå fick 2002 rätt att arbeta utan arbetstillstånd. År 2004 tillsattes den parlamentariska Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI) för att ta fram ett regelverk som medgav vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES.⁷ Kommittén presenterade sitt arbete i betänkandet *Arbetskraftsinvandring i Sverige – förslag och konsekvenser* (SOU 2006:87). Ett av förslagen var att arbetsmarknadsprövningen skulle behållas.

År 2006 fördes de övergripande bestämmelserna om arbetstillstånd in i den nya utlänningslagen (SFS 2005:716). Tidigare hade bestämmelserna bara funnits i riktlinjer hos myndigheterna. Den nya utlänningslagen (UtlL) innehöll också regler om permanent uppehållstillstånd på grund av arbete. Ett permanent uppehållstill-

stånd fick beviljas för en utlänning som erbjudits en tillsvidareanställning, om utlänningen hade särskilda kvalifikationer och om behovet av arbetskraft inte kunde fyllas av arbetssökande inom landet eller genom rekrytering från något annat EES-land inom EES eller Schweiz (5 kap. 5 § UtL).

Arbetsstillstånd fick enligt 6 kap. 2 § UtL ges till en utlänning som erbjudits säsongsarbete eller en anställning inom ett yrke med tillfällig brist på arbetskraft, samt till deltagare i ett internationellt utbyte. Arbetsstillstånd fick även ges inom ramen för ett internationellt avtal eller avtal med ett annat land.⁸

Beslut om arbetsstillstånd fattades av Migrationsverket.⁹ Verket skulle samråda med Arbetsmarknadsstyrelsen eller följa AMS riktlinjer. AMS skulle lämna arbetsgivares och arbetstagares berörda organisationer tillfälle att yttra sig, om ärendet hade principiell betydelse eller annars var av större vikt (5 kap. 5–7 §§ UtL). Beslut om att avslå ansökan eller återkalla arbetsstillstånd kunde normalt inte överklagas.¹⁰

AMS riktlinjer gav möjligheter till arbetsstillstånd på följande villkor:¹¹

- *Arbetsstillstånd för täckande av tillfällig brist* kunde ges inom yrkesområden där bristen på arbetskraft inte kunde täckas genom rekrytering inom EU/ EES och Schweiz. Tillståndet skulle begränsas till ett visst yrke hos en viss arbetsgivare och normalt gälla sammanlagt 18 månader. Det kunde förlängas med sex månader efter överenskommelse mellan arbetsgivaren och Länsarbetsnämnden.
- *Arbetsstillstånd för internationellt utbyte* kunde gälla exempelvis ledningsuppgifter och specialistuppgifter inom internationella koncerner, specifika insatser inom kultur, undervisning, idrott eller forskning, praktikantanställningar inom ramen för internationella utbytesavtal samt au pair-anställningar. Tillstånd för internationellt utbyte gavs vanligtvis för 48 månader, utom för praktikanter (18 månader) och au pairer (12 månader). Det begränsades normalt till ett yrke och en arbetsgivare.
- *Säsongsarbetstillstånd* kunde ges för bland annat bär-, frukt- och grönsaksodling, men även för arbete i växthus, med skogsplantering och torvbrytning om det fanns särskilda skäl. Tillstånden utfärdades av länsarbetsnämnderna

för tre månader under perioden april–oktober, förutsatt att det inte fanns arbetskraft tillgänglig från EU/EES-staterna. Det var knutet till branschen men inte till en viss arbetsgivare. För utlänningar som kom för att plocka vilda bär krävdes inte något arbetstillstånd om det gällde högst tre månader.¹²

Till de allmänna utgångspunkterna för arbetstillstånden hörde att de inte fick koncentreras till arbetsplatser där svårigheterna att rekrytera arbetskraft kunde hänga samman med faktorer som lönesättning, arbetsmiljö och lokala förhållanden.

Riktlinjerna för arbetstillstånd innehöll också bestämmelser om anställningsvillkor. Nivån på lönen, försäkringsskyddet och de övriga villkoren skulle lägst motsvara kollektivavtal eller svensk praxis inom yrket. Vidare måste arbetstiden vara tillräckligt lång för att ge arbetstagaren försörjning under vistelsen i Sverige. Enligt Migrationsverkets praxis gavs tillstånd bara för heltidsarbete, och med minimilönen 13 000 kronor i månaden eller enligt kollektivavtal.¹³ Bostad skulle vara ordnad, och den berörda arbetstagarorganisationen skulle få tillfälle att yttra sig i ärendet.

Vid sidan om permanenta uppehållstillstånd för arbete kunde tidsbegränsade arbetstillstånd alltså meddelas för att täcka tillfällig brist och för internationellt utbyte – båda kategorierna omfattade ett relativt stort antal yrkesgrupper. Antalet tidsbegränsade arbetstillstånd för åren 2000–2008 framgår av tabell 1.1.

Tabell 1.1. Beviljade tidsbegränsade arbetstillstånd respektive permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl 2000–2008

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tidsbegränsade	10 493	11 803	10 118	10 291	8 538	5 866	6 095	7 567	14 198
Permanent	433	442	403	319	209	293	349	543	796

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning

Not: Migrationsverkets kategorier är ibland svårtolkade. Dessa siffror för arbetstillstånd inkluderar både "spårbytare" och internationellt utbyte. Siffror för "uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl" (visas inte här) är betydligt högre i början av 2000-talet än siffrorna ovan för arbetstillstånd och permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl tillsammans.

Den svenska lagstiftningen från 2008¹⁴

Syftet med 2008 års lagstiftning var som redan nämnts att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredjeland och att ge arbetsgivarna bättre möjligheter att rekrytera personer med rätt kompetens. Arbetsförmedlingen skulle inte längre pröva behovet av arbetskraft på olika områden; de individuella arbetsgivarnas behov skulle vara utgångspunkten när arbetstillstånd beviljades.

Regeringen avvisade KAKI-utredningens (SOU 2005:50) förslag om att behålla arbetsmarknadsprövningen eftersom den ansåg att den rådande handläggningsordningen var otillfredsställande. Det var den enskilde arbetsgivaren som hade bäst kunskap om rekryteringsbehoven i den egna verksamheten. Den nya ordningen innebar att arbetsgivarens kompetensbehov kunde tillgodoses bättre och snabbare (prop. 2007/08:147, s. 26).¹⁵

EU:s regler om gemenskapsföreträdare innebär dock att medborgare i EU-länderna måste få företrädare till lediga platser (prop. 2007/08:147, s. 65).¹⁶ Detta betyder dock i praktiken enbart att arbetsgivaren måste annonsera ut tjänsten så att personer bosatta i Sverige, EU/EES och Schweiz kan söka jobbet. En annons ska läggas ut under minst tio arbetsdagar på Arbetsförmedlingens platsbank och därmed automatiskt också i den europeiska platsbanken, EURES (Migrationsverket). Därefter kan arbetsgivaren välja fritt. Före 2008 var principen att arbetstillståndet skulle vara beviljat före inresan till Sverige. Regeln hade införts 1967 för att undvika att personer kom hit utan att kunna klara sitt uppehälle (SOU 2006:87, s. 87 och 126). Beslutet från 1967 skulle också fortsättningsvis vara huvudregeln, men 2008 års lagstiftning gjorde det lättare att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inom Sverige. En person som har kontaktat en arbetsgivare i Sverige och söker arbete inom ett område med stor efterfrågan på arbetskraft får numera ansöka även från Sverige, ifall arbetsgivaren annars kan förorsakas olägenheter (5 kap. 18 § 3 st. UtLL). Även studenter tilläts på vissa villkor ansöka om arbetstillstånd inom landet (5 kap. 18 § 2 st. 9 p. UtLL).

En annan grupp som 2008 fick samma rättighet var asylsökande som fått avslag på sin asylansökan. De kunde nu byta spår och söka arbetstillstånd inom landet, om de hade arbetat i Sverige under sex månader (från 2015 fyra månader) och erbjudits ett års fortsatt anställning med kollektivavtalsenliga villkor. Ansökan måste göras inom två veckor från tidpunkten när avslaget på asylansökan vunnit laga kraft. Även en förlängning av arbetstillståndet kan sökas från Sverige, liksom ett nytt tillstånd som ansökts under giltighetstiden för ett tidigare arbetstillstånd (6 kap. 4 § och 5 kap. 18 § 2 st. 6 och 10 p. UtL).¹⁷

En viktig förändring 2008 var att möjligheten till permanent uppehållstillstånd redan vid invandringstillfället för dem som erbjudits en tillsvidareanställning, togs bort. Regeringen menade att om reglerna för permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl inte ändrades, skulle en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning behövas även i framtiden (prop. 2007/08:147, s. 34).

Ett viktigt förhållande är att det görs många undantag från kravet på arbetstillstånd: det görs undantag för alla som har permanent uppehållstillstånd, studenter i högskoleutbildning och gästforskare i vissa fall, samt för asylsökande i många fall under handläggningstiden för deras ansökan. Dessutom görs undantag för särskilda yrkesgrupper: chaufförer, medföljande vårdare, medarbetare vid radio och TV, montörer och artister för olika lång tid. För specialister i internationella konserter kan undantag göras i högst ett år. Slutligen görs det undantag för personer som ansökt om förlängning av sitt arbetstillstånd medan det tidigare tillståndet fortfarande gäller, och som väntar på beslut (se framför allt 5:2–4 Utf).¹⁸

Villkoren för arbetstillstånd

Reglerna om arbetskraftsinvandring finns i dag främst i 6 kap. utlänningslagen (UtL) och 5 kap. utlänningsförordningen (Utf). Medborgare i länder utanför EES som ska vara anställda i Sverige måste med vissa undantag ha arbetstillstånd (2 kap. 7 § UtL, 5 kap 1 och 2 §§ Utf). Den som har en anställning men saknar ar-

betstillstånd kan straffas (20 kap. 3 § UtLL); detsamma kan gälla arbetsgivare som anställer någon som inte har giltigt tillstånd (20 kap. 5 § UtLL). Ett arbetstillstånd får inte ges för mer än två år och får inte heller avse längre tid än själva anställningsperioden. Tillståndet kan förlängas men den sammanlagda tillståndstiden får uppgå till högst fyra år.

Om det finns särskilda skäl, får dock tillståndet gälla maximalt sex år (6 kap. 2 a § UtLL). Ett sådant särskilt skäl kan vara att en arbetsuppgift behöver slutföras (prop. 2013/14:213, s. 30). Tillståndet ska knytas till en viss arbetsgivare och avse ett visst slags arbete, men efter två år knytas det endast till ett visst slag av arbete (6 kap. 2a § UtLL). Med ett visst slag av arbete menas ett visst yrke (prop. 2007/08:147, s. 31). Om anställningen avslutas innan tillståndstiden löpt ut, har utlänningen tre månader på sig att skaffa nytt jobb inom arbetstillståndets ram eller ansöka om nytt tillstånd för en ny anställning (7 kap. 3 § 2 p. UtLL). Bestämmelsen gäller vare sig personen blivit uppsagd eller har sagt upp sig själv. Efter sammanlagt fyra års anställning finns det möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd (se nedan).

För att få arbetstillstånd måste utlänningen ha erbjudits en anställning (6 kap. 2 § UtLL). Dessutom ställs vissa andra krav. Erbjudandet måste ge arbetstagaren möjlighet att försörja sig, och lönen, försäkringsskyddet och de övriga villkoren får inte vara sämre än vad som föreskrivs i svenska kollektivavtal eller i praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § 1 st. UtLL). Försörjningskravet utgår från socialtjänstlagens regler för ekonomiskt bistånd. Det innebär att arbetet måste ge en sammanlagd inkomst på minst 13 000 kronor per månad (prop. 2007/08:147, s. 59; Migrationsverket).¹⁹ Migrationsverket ska liksom tidigare ge arbetsgivarnas och arbetstagarnas berörda organisationer tillfälle att yttra sig om anställningsvillkoren (5 kap. 7 och 7a §§ UtLF).

Krav på uppehållstillstånd

En person som vistas i Sverige mer än tre månader för att arbeta måste ha både arbetstillstånd och uppehållstillstånd (2 kap. 5 § UtLL). Han eller hon kan då få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (5 kap. 10 § UtLL).

Ett uppehållstillstånd för arbete *ska* återkallas om utlänningen inte inom fyra månader, räknat från tillståndets första giltighetsdag, har påbörjat arbetet som anges i tillståndet. Det ska också återkallas om arbetsgivaren inte uppfyllt villkoren i fråga om lön och försäkringar (7 kap. 7 e § 1 st. UtLL). Om anställningen upphört därför att det inletts en utredning om återkallelse på grund av att villkoren om lön och försäkringar inte uppfyllts, måste arbetstagaren inom fyra månader hitta ett nytt jobb inom ramen för det befintliga arbetstillståndet eller ansöka om nytt tillstånd för en ny anställning (7 kap. 7 e § 2 st. UtLL). Ett återkallat uppehållstillstånd ska följas av beslut om utvisning eller avvisning, om det inte finns särskilda skäl som talar emot (8 kap. 16 § 1 st. UtLL). Ett uppehållstillstånd *kan* också återkallas om en person arbetar utan arbetstillstånd (7 kap. 3 § UtLL).

En utlännings som de senaste sju åren haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år kan få permanent uppehållstillstånd om de grundläggande villkoren för uppehållstillstånd fortfarande är uppfyllda (5 kap. 5 § UtLL). Om prövningen till exempel visar att den sökande arbetat utanför ramen för sitt tillstånd, det vill säga hos en annan arbetsgivare eller inom ett annat yrke än tillståndet anger, kan personen nekas permanent uppehållstillstånd. Kvalificeringstiden ändrades 2014 från fem till sju år för att skapa ökade möjligheter att röra sig mellan Sverige och ett eller flera andra länder (prop. 2013/14:213, s. 27). Om personen inte får något permanent uppehållstillstånd, ska han eller hon lämna Sverige (prop. 2007/08:147, s. 30).

Debatten

Ända sedan lagstiftningen om arbetskraftsinvandring trädde i kraft 2008 har tillämpningen av reglerna väckt mycket uppmärksamhet. Åsikterna har gått kraftigt isär i den offentliga debatten. Svenskt Näringsliv har ställt sig mycket positivt och menar att Sverige med det nya regelverket valt att vara ett föregångsland i Europa. Organisationen har presenterat en rad positiva rapporter från företag som lyckats med sina rekryteringsbehov tack vare reglerna.²⁰

Andra har påtalat grova missförhållanden för till exempel utländska bärplockare, att det finns oseriösa företagare som säljer arbetstillstånd utan att erbjuda något

arbete, och att det förekommer kontrakt som säger att den anställde omedelbart ska skickas hem om denne yppar något om sina anställningsvillkor (Lag & Avtal 2010; Larsson, P. 2011; SVT 2015). Omfattande kritik har framförts av LO i rapporten Fusk och utnyttjande – om avregleringen av arbetskraftsinvandringen (LO 2013). LO riktar sig framför allt mot avskaffandet av arbetsmarknadsprövningen och menar att rekrytering till branscher där det inte råder någon brist på arbetskraft inbjuder arbetsgivare att försöka hitta billig arbetskraft (LO 2013, s. 52).

Tillsammans med TCO, Saco, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet har LO också kritiserat att erbjudandena om anställning som ligger till grund för arbetstillståndsprövningen inte är juridiskt bindande i den meningen att arbetstagarna får juridiskt utkrävbara rättigheter (LO 2013, s. 53f; TCO 2013; S A-Ö; S-motion).

Arbetstagarna kan med andra ord ansöka om arbetstillstånd i Sverige på felaktiga premisser, eftersom de vid ankomsten till Sverige kanske erbjuds helt andra villkor (se till exempel också TCO:s och Sacos remissvar, Ds 2013:57). Svenskt Näringsliv menar att kravet på juridiskt bindande erbjudanden inte är rimligt. Det är svårt för arbetsgivare att binda upp sig så långt i förväg – oförutsedda händelser kan göra det nödvändigt att ändra villkoren (Svenskt Näringsliv 2014).

Fackföreningar och politiker har vidare riktat kritik mot att det saknas sanktioner mot företag som inte lever upp till kraven på kollektivavtalsenliga villkor enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (TCO 2013; S A-Ö). Dessutom har LO krävt att alternativet permanenta uppehållstillstånd för arbete ska återinföras.

Dagens regler – att en arbetstagare som förlorat sin anställning bara har fyra månader på sig att söka nytt arbete – skapar sårbara arbetare. LO anser även att arbetstillstånden inte bör kopplas till en viss arbetsgivare. Om det blir lättare att byta jobb, kan arbetstagarna ställa högre krav på arbetsgivarna (LO 2013, s. 54). Svenskt Näringsliv förespråkar också att kopplingen till en viss arbetsgivare slopas, men då med motiveringen att detta ökar rörligheten på arbetsmarknaden.

Statistik över arbetskraftsinvandringen till Sverige 2009–2014

Migrationsverkets statistik över beviljade arbetstillstånd under 2009, det första året lagen var i kraft, visar att de som fått arbetstillstånd enligt de nya reglerna kom från ett stort antal länder och tillhörde olika yrkesgrupper. Det stora flertalet kom från Thailand, Indien, Kina och Ukraina. Spridningen var stor på länder. De största yrkesgrupperna var medhjälpare inom jordbruk trädgård, skogsbruk och fiske, dataspecialister och storhushålls- och restaurangpersonal. Också här rädde stor spridning.

Tabell 1.2. De tio största yrkesgrupperna bland arbetskraftsinvandrare, 2009

Yrkesgrupper	Antal
Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	7 200
Dataspecialister	2 202
Storhushålls- och restaurangpersonal	769
Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	541
Ingenjörer och tekniker	481
Städare m.fl.	295
Tecknare, underhållare, professionella idrottsutövare m.m.	278
Köks- och restaurangbiträden	257
Byggnads- och anläggningsarbetare	191
Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	170

Källa: Migrationsverkets statistik.

Tabell 1.3. De tio största nationaliteterna bland arbetskraftsinvandrare, 2009

Nationalitet	Antal
Thailand	6 173
Indien	2 011
Ukraina	1 083
Kina	1 073
Turkiet	336
USA	293
Vietnam	244
Ryssland	225
Serbien	208
Kanada	184

Källa: Migrationsverkets statistik.

Statistiken uppmärksammar inte alls arbetsgivarna. Det framgår därför inte om både privata och offentliga arbetsgivare är representerade, hur många anställda de har, om de genomgående är juridiska personer eller även fysiska personer. Inte heller syns det om arbetsgivarna har sitt säte i Sverige eller utomlands (även arbetstagare som är utstationerade till Sverige av en arbetsgivare i utlandet ska ha arbetstillstånd).

Tabell 1.4. Antal arbetskraftsinvandrare till Sverige, 2009–2014

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antal	14 481	13 612	14 722	16 543	15 357	12 094

Källa: Migrationsverkets statistik.

Not: Siffrorna omfattar inte dem som fått arbetstillstånd enligt särskilda regler: som idrottsutövare, artister, au-pairer, praktikanter eller feriearbetare.

Antalet arbetskraftsinvandrare har skiftat ganska mycket efter 2008. Störst förändringar visar gruppen medhjälpare inom jordbruk, trädgård och skogsbruk, som till absolut största delen har kommit från Thailand. Mellan 2009 och 2010 minskade hela yrkesgruppen till exempel från 7 200 till 4 508 personer och antalet thailändare från 6 173 till 3 520.

Det är tydligt att de flesta arbetskraftsinvandarna är antingen relativt högkvalificerade inom IT och annan teknik eller har yrken som kräver liten eller ingen yrkesutbildning. På Migrationsverkets hemsida publiceras detaljerad statistik över nationaliteter och yrkesgrupper.

Det visar sig finnas en "internationell arbetsdelning" bland arbetskraftsinvandarna till Sverige: bärplockare med flera kommer från Thailand, dataspecialister från Indien, specialkockar från Kina, och så vidare. Andelen städare från Mongoliet och Uzbekistan är åtminstone vissa år mycket hög, liksom andelen tidningsutdelare från Pakistan.

Tabell 1.5. De tio största yrkesgrupperna bland arbetskraftsinvandrare, 2014

Yrkesgrupp	Antal
Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	2 885
Dataspecialister	2 525
IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl.	903
Storhushålls- och restaurangpersonal	666
Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	424
Köks- och restaurangbiträden	364
Ingenjörer och tekniker	335
Städare m.fl.	208
Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	199
Vård- och omsorgspersonal	189

Källa: Migrationsverkets statistik.

Tabell 1.6. De tio största nationaliteterna bland arbetskraftsinvandrare, 2014

Nationalitet	Antal
Indien	3 193
Thailand	2 975
Kina	933
Syrien	688
Turkiet	394
Ukraina	370
USA	367
Iran	299
Ryssland	225
Irak	223

Källa: Migrationsverkets statistik.

Rapporter och utvärderingar

Migrationsverket rapporterade 2009 till regeringen om sitt arbete med de nya reglerna. Verket framhöll att lagstiftningen inte ställde några krav på att Migrationsverket skulle kontrollera att arbetsgivaren skötte skatter, avgifter och andra skyldigheter. Inte heller fanns det krav på att kontrollera att företaget hade tillräckliga ekonomiska resurser för att anställa ytterligare personal. Det var också oklart vilka sanktionsmöjligheter Migrationsverket hade när oegentligheter upptäcktes. Verkets enda skyldighet var att undersöka att det inte handlade om skenanställningar (Rapportering 2009).

Det svenska regelverket utvärderades 2011 i en rapport från OECD. Rapportförfattarna ansåg att Sverige efter 2008 hade det öppnaste systemet för arbetskraftsinvandring av samtliga OECD-länder, eftersom reglerna saknade kvalifikationskrav och lönetrösklar och eftersom de heller inte innehöll några begräns-

ningar av antalet arbetstillstånd. Systemet i Sverige skilde sig från andra EU-regimer om arbetskraftsinvandring genom att det behandlade migranter av olika kategorier lika. Enligt OECD:s allmänna bedömning var det svenska systemet relativt enkelt, snabbt och billigt för arbetsgivaren (OECD 2011).

Organisationen rekommenderade dock Sverige att bevaka ansökningar om arbetstillstånd till områden där det inte rådde någon brist och till lågkvalificerade yrken. Vidare rekommenderade OECD bevakning av antalet ansökningar till arbetsplatser där kollektivavtal och facklig organisering saknades. Det var angeläget att kontrollera att anställningserbjudandet respekterades efter ankomsten och att inhämta information om förändringar i anställningsvillkoren under de första två åren. Bevakning av företagsinterna förflyttningar rekommenderades också, särskilt inom IT-sektorn, så att inte lägre löner utomlands gav företagen incitament att inte anställa inhemsk arbetskraft (OECD 2011).

Reformer

Kritiken mot regelverket ledde till åtgärder. I regleringsbrevet till Migrationsverket för 2011 betonade regeringen kravet på korta handläggningstider, men gav dessutom verket i uppdrag att motverka skenanställningar och missbruk av reglerna (Regleringsbrev 2011, s. 4). Migrationsverket införde därefter särskilda regler, först för gruppen bärplockare (2011)²¹ och senare (2012) för vissa andra branscher – Städning, Hotell och restaurang, Byggnads-, Handel, Jord- och skogsbruk, Bilverkstad, Service och bemanning (med SNI-koder angivna) – samt för nystartade företag.

De särskilda reglerna innebär bland annat att en arbetsgivare ska bevisa sin förmåga att betala den utlovade lönen för minst tre månader. En arbetsgivare som tidigare anställt personer från länder utanför EU ska visa att den har betalat ut deras löner. Vidare krävs att utlandsbaserade företag som utstationerar arbetstagare till Sverige har en filial i landet (Migrationsverket).

Av statistiken ser det ut som att Migrationsverkets kontroll av branscher och nystartade företag fått effekt. År 2012 var andelen bifall av det totala antalet ansökningar 82 procent, men inom de kontrollerade sektorerna bara 56 procent. Eftersom den senare kategorin inte fanns 2011, går det inte att göra någon jämförelse mellan åren. Året innan, 2011, var andelen bifall 83 procent av samtliga ansökningar.

Tabell 1.7. Andel bifall bland alla ansökningar respektive inom de särskilt kontrollerade sektorerna, 2012

År 2012	Avgjorda	Bifall	%
Alla ansökningar	16 241	13 279	82 %
Kontrollerade sektorer	2 469	1 378	56 %

Källa: Migrationsverkets statistik.

I september 2013 lade regeringen tillsammans med Miljöpartiet fram ett förslag om åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (prop. 2013/14:227). Ändringar i utlänningslagen trädde i kraft 1 augusti 2014 – med bland annat nya bestämmelser om återkallelse, straffsanktionerad uppgiftsskyldighet för arbetsgivare och möjligheter för Migrationsverket att göra efterkontroller.

De nya bestämmelserna har gjort det lättare att återkalla uppehållstillstånd för arbete. Tillstånden ska nu återkallas om lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte når upp till gällande villkor enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (7 kap. 7e § 1 p. UtLL).

Migrationsverket har rätt att kontrollera om villkoren är uppfyllda och kan begära in uppgifter från arbetsgivaren. Arbetsgivare som inte lämnar ut sådana uppgifter riskerar straff. För att kunna behålla sitt uppehållstillstånd när Migrationsverket upptäckt att kraven för arbetstillstånd inte följts, måste arbetstagaren hitta ett nytt arbete inom fyra månader. Om villkoren inte stämmer med lagens krav, kan personen förlora sitt uppehållstillstånd och sin rätt att vistas i Sverige.

I propositionen gavs Migrationsverket också i uppdrag att ta fram informationsmaterial om villkoren för arbetskraftsinvandring. Detta skulle bland annat bifogas alla beslut om beviljande av arbetstillstånd.

Näringslivet har länge riktat kritik mot de långa handläggningstiderna i ärenden om arbetstillstånd (jfr Kommerskollegium 2015). Från och med 1 oktober 2012 tillämpar Migrationsverket ett certifieringssystem för vissa företag. Det innebär att Migrationsverket och arbetsgivarna kan komma överens om en enklare och snabbare handläggning. Vid ansökningar om arbets- och uppehållstillstånd för arbete hos certifierade arbetsgivare fattar Migrationsverket beslut inom 20 dagar. En arbetsgivare som vill komma i fråga för certifiering ska ha medverkat i minst 25 ansökningar om arbetstillstånd per år (Migrationsverkets handbok; Migrationsverkets hemsida).

Sommaren 2015 tillsatte regeringen en ny utredning som ska föreslå åtgärder för att stärka arbetskraftsmigranternas ställning på arbetsmarknaden (dir. 2015:75). Utredaren ska bland annat överväga krav på att anställningsavtal visas upp i samband med en ansökan om arbetstillstånd; begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämrat anställningsvillkoren efter att tillståndet beviljats; utökade sanktioner mot arbetsgivare samt mer omfattande kontroller av arbetsgivare. Uppdraget ska redovisas den 1 september 2016.

Genomförandet av EU-regleringen på området innebär vidare att särreglering införts eller kommer att införas för vissa kategorier. I utlänningslagen har exempelvis ett nytt kapitel (6 a) om EU-blåkort införts. För att beviljas EU-blåkort i Sverige krävs att erbjudandet måste gälla minst ett års arbete. Månadslönen ska vara minst en och en halv gång den genomsnittliga svenska bruttolönen (44 700 kronor år 2014). Innehavaren av ett blåkort har rätt att flytta till en annan medlemsstat tillsammans med sin familj efter 18 månaders anställning.

Under de tre gångna åren sedan reglerna infördes har bara elva ansökningar om EU-blåkort lämnats in. Sju av dessa har beviljats, varav tre gällde samma person som bytt arbetsgivare. Tre av de fem personerna var läkare från Australien, Irak respektive Pakistan. De övriga två var högre chefer inom näringslivet från USA och

Brasilien. En av ansökningarna gällde i själva verket en företagsintern förflyttning. Att så få ansökningar har gjorts beror förmodligen på att blåkortet inte har särskilt stora fördelar jämfört med vanliga arbetstillstånd.

Särskilda EU-betingade regler finns också för forskare (lagen 2008:290 om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare). Ytterligare särreglering kommer när EU:s säsongsarbetardirektiv och EU-direktivet om företagsinterna förflyttningar genomförs senast hösten 2016. EU:s krav medför en återgång till olika behandling av olika kategorier av arbetskraftsmigranter.

Bokens innehåll

Vi som har skrivit den här boken kommer från en rad vetenskapliga discipliner och använder ett brett spektrum av metoder och perspektiv. Forskningen som presenteras bidrar på olika sätt till en helhetsbild av reglerna om arbetskraftsinvandring och situationen i Sverige för arbetsmigranter från länder utanför EU/EES.

– Nationalekonomen **Eskil Wadensjö** inleder med *Arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES -ekonomiska förklaringar och ekonomiska effekter* (kapitel 2). Han diskuterar i vilken utsträckning 2008 års reform påverkat antalet arbetskraftsmigranter som kommit till Sverige, deras sammansättning i fråga om nationalitet och vilka sektorer de sökt sig till. I kapitlet beskrivs vilka faktorer som påverkar migrantgruppens specifika sammansättning. Specialister är internationellt rörliga. De har kommit redan tidigare, men i dag är det administrativt lättare och därför kommer troligen fler. Säsongsarbetare kom också tidigare och här har antalet migranter från länder utanför EES tvärtom minskat de senaste åren. Företagen rekryterar från EU-länder i stället. Arbetskraftsinvandringen till servicesektorn är svårare att förklara. Farhågorna för låga löner och dåliga arbetsvillkor gör det viktigt att undersöka villkoren för denna kategori.

Invandringen är ännu av liten omfattning och de ekonomiska effekterna är därför små. Arbetskraftsinvandring ger i regel ett bidrag till den offentliga sektorn – de

som kommer till Sverige betalar mer i skatt än vad kostnaderna för det offentliga ökar. Migrationen har små eller inga effekter på löner och arbetslöshet, visar internationell forskning, men det finns skäl att närmare studera delar av servicesektorn. För utvandringsländerna är kanske framför allt remitteringarna av intresse.

Migrationsforskarna **Henrik Emilsson och Karin Magnusson** belyser i sitt kapitel, *Högkvalificerad arbetskraftsinvandring till Sverige* (kapitel 3), de högkvalificerade migranterna från icke-EU/EES-länder, med särskilt fokus på vad som hänt efter 2008. De kartlägger arbetskraftsinvandringen med hjälp av statistik, vilka jobb de kommer till och deras ställning på arbetsmarknaden. Intervjuer med enskilda personer kompletterar statistiken och ger en fylligare bild av invandringens karaktär. Författarna konstaterar att den svenska politiken skiljer sig från politiken i andra länder genom att inte prioritera de högkvalificerade arbetskraftsinvandringen. Samtidigt är det tydligt att migranternas utbildningsnivå samvarierar med deras ställning på arbetsmarknaden.

Författarna lyfter sedan fram faktorer som kan förklara omfattningen av den högkvalificerade invandringen till Sverige. Krav på legitimation och språkkunskaper, som är vanliga i högkvalificerade yrken, utgör påtagliga hinder för rekrytering. Det är kanske därför som högkvalificerade arbetstagare i stort sett bara kommer till engelskspråkiga arbetsplatser och till yrken, till exempel dataspecialister, där kompetensen lätt kan överföras till andra länder. Det finns också, menar Emilsson och Magnusson, vissa inslag i det svenska samhället som kan verka lockande, som en god balans mellan arbete och privatliv, social välfärd och en god miljö.

Säsongsarbetare är en grupp som, till skillnad från de högkvalificerade, fått stor medial uppmärksamhet. De kommer företrädesvis som bärplockare men på senare tid även som skogsplanterare. Det är framför allt deras problem i Sverige som uppmärksamhats hittills. Kulturgeografen **Charlotta Hedberg** tar i kapitlet *Thailändska bärplockare – hushållsstrategier på en global arbetsmarknad* ett större grepp (kapitel 4).

Hon ger oss en inblick i sådant som annars är osynligt i debatten genom att undersöka bärplockarnas situation i rörelsen mellan Thailand och Sverige. Genom

intervjustudier och fältstudier kan hon illustrera rekryteringen på den thailändska landsbygden, bärplockarnas och andra bybors inställning till bärplockning, deras arbetsförhållanden i Sverige, inklusive inkomster och inställning till arbetet.

Bärplockning visar sig vara starkt lokalt förankrad i en region i nordöstra Thailand, och många hushåll ser den svenska inkomsten som ett viktigt komplement till det traditionella jordbruket och som en relativt hållbar lösning för familjen. Samtidigt är bärplockning förenad med skuldsättning och andra risker för hushållet. Dessutom bedrivs inte alltid arbetet i enlighet med svensk arbetsrätt. Detta väcker frågor om hur svensk politik ska förhålla sig till bärplockarnas svårfångade ingenmansland i skärningspunkten mellan länder, med skillnader i lagstiftning och med olika förväntningar på rättigheter och inkomster.

OECDs utvärdering (2011) av 2008 års reform lyfter fram behovet av mer kunskap om migranterna i servicesektorn. Den studie som ligger till grund för sociologerna **Olle Frödings** och **Anders Kjellbergs** kapitel *Arbetskraftsinvandring från tredje land i restaurang- och städbranscherna* (kapitel 5), vill bland annat förklara varför företag rekryterar arbetskraftsmigranter från tredje land till lågkvalificerade yrken där det inte råder någon arbetskraftsbrist. Författarna har undersökt samtliga nya arbetstillstånd som beviljades 2012 i restaurang- och städbranschen i Stockholms kommun.

Det visar sig finnas ett betydande efterfrågetryck från spårbytare (asylsökande som fått avslag på sin asylansökan, studerande och andra från tredje land som tidigare fått tillfälliga uppehållstillstånd) som nu söker arbetstillstånd för att få återvända till Sverige eller stanna kvar här. Närmare 60 procent av arbetskraftsmigranterna rekryterades till så kallade mikroföretag med högst nio anställda, medan företag med minst 50 anställda svarade för mindre än en femtedel av migranterna. I dessa lite större företag hade 90 procent kollektivavtal, medan endast vart tredje mikroföretag hade det.

Eftersom det främst är de minsta företagen som rekryterar från tredje land till sektorer utan arbetskraftsbrist, blir författarnas slutsats att rekryteringen sannolikt bidrar till att försvaga arbetstagarna på en del av arbetsmarknaden där det inte är särskilt vanligt med kollektivavtal och facklig anslutning.

– I flera kapitel talas om arbetskraftsmigranternas särskilda utsatthet, eftersom de är just migranter och därför att anställningen är förutsättningen för deras rätt att vistas i Sverige. Den svenska modellen bygger på hög facklig anslutningsgrad och på de fackliga organisationernas förmåga att säkerställa villkoren på arbetsmarknaden. Den enskilda individen har marginella möjligheter att själv säkerställa att villkor i anställningsavtal och arbetsrätten i övrigt efterlevs. Fackets förmåga och vilja att ta sig an arbetskraftsmigranterna är därför central för deras ställning på arbetsmarknaden. Detta är sociologen **Anders Neergaards** undersökningsobjekt i *"Det fackliga löftet" -solidaritet, fackföreningsrörelse och arbetskraftsinvandring* (kapitel 6).

Neergaard sätter arbetskraftsmigrationen till Sverige i relation till de skiftande uppfattningarna inom fackföreningsrörelsen. Huvudfokus är på 2008 års arbetskraftsinvandringsreform och LO:s och LO-förbundens syn – i ett landskap där gränserna för olika former av migration suddas ut. Analysen utgår från den pågående globala samhällsförändringen som påverkar produktionens organisering och den understryker betydelsen av kapitalets och arbetets ökade flexibilitet.

Författaren hämtar även inspiration från teorier om arbetskraftsmigration och facklig organisering. Informalisering, rasifiering och ofritt arbete är nyckelbegrepp i Neergaards resonemang. Han betonar att de fackliga organisationernas varierande inställning är en effekt av förändrade styrkeförhållanden mellan kapital och arbete. Olika slags solidaritet skapar gränser för vilka arbetare som inkluderas och vilka som exkluderas. Kapitlet belyser även hur fackföreningsrörelsen ser på den ekonomiska utvecklingen och på sin egen roll i sammanhanget.

Att det inte finns någon klar gräns mellan ekonomisk migration och migration för att söka asyl, framgår av flera kapitel. Statsvetaren **Lisa Pelling** undersöker i *Fristad Sverige? Om skyddssökande arbetskraftsinvandrares villkor* (kapitel 7) i vilken utsträckning människor som söker arbetstillstånd i Sverige också är skyddssökande, till vilka sektorer de söker sig och hur skyddsbehovet påverkar deras villkor på arbetsmarknaden. Cirka en tredjedel av dagens arbetskraftsinvandring sker till icke-bristyrken där det varken krävs längre utbildning eller yrkeskompetens. En

hög andel av migranterna till icke-bristyrken är medborgare i länder som också ger upphov till asylinvandring till Sverige. Det innebär antagligen att de nya reglerna för arbetskraftsinvandring har öppnat en alternativ väg för människor som tidigare enbart kunde få uppehållstillstånd av asylskäl eller anhörigskäl.

Ett tiotal av de tjugo viktigaste ursprungsländerna för arbetskraftsinvandring till Sverige 2009–2013 finns också bland de tjugo viktigaste ursprungsländerna för asylinvandring. Pelling analyserar arbetskraftsinvandringen från dessa länder och hur människors villkor påverkas av kombinationen arbete inom icke-bristyrken och (upplevt) skyddsbehov.

Lagstiftaren har skapat möjligheter för asylsökande som fått avslag på sin asylan sökan att byta spår under vissa förutsättningar och i stället söka arbetstillstånd i Sverige. I arbetsrättsjuristen **Catharinas Callemans** "*Byta spår*" – ett nålsöga mellan asyl och arbete diskuteras villkoren för sådana tillstånd (kapitel 8). Frågan är vilka principer och intressen som styr regleringen. Kapitlets huvudfokus ligger på en empirisk undersökning av samtliga Migrationsverkets beslut 2013 om uppehållstillstånd för arbete för asylsökande som bytt spår.

Calleman granskar vilka anställningar de sökande haft och vilka anställningserbjudanden den dryga tredjedel som *beviljats* arbetstillstånd fått. Även motiveringar i besluten om avslag blir föremål för granskning. I mer än hälften av fallen ansågs inte anställningen eller anställningsvillkoren motsvara lagstiftningens krav. En viktig fråga är om Migrationsverkets tillämpning kan sägas vara rättssäker, i betydelsen förutsägbar, för de sökande. Som avslutning diskuteras tänkbara effekter av reglerna och deras tillämpning.

Också juristen **Dominika Borg Jansson** intresserar sig för asylsökande och rätten att arbeta i sitt kapitel: *Asylsökande och rätten att arbeta – regelverkets innebörd och möjliga konsekvenser* (kapitel 9). År 2010 infördes regler för att integrera asylsökande på den svenska arbetsmarknaden genom att låta dem arbeta från dag ett av asylprocessen. En tidig etablering på arbetsmarknaden ses ofta både som ett

viktigt redskap för integration och som ett sätt att minska statens kostnader för mottagandet. För att kunna arbeta under handläggningstiden måste den asylsökande beviljas ett så kallat undantag från arbetstillstånd (AT-UND) och för att få AT-UND krävs att personen antingen styrker sin identitet genom en giltig identitetshandling eller medverkar till att klarlägga sin identitet.

Det är dessa beviskrav som står i fokus för Borg Jansson. Huvudfrågan är vad kraven egentligen innebär, och om de är utformade på ett sätt som i praktiken bidrar till statens mål att slussa in så många asylsökande som möjligt på arbetsmarknaden under handläggningstiden. Svårigheterna att tolka "medverkan till klarläggande av identiteten" har lett till en situation där ytterst få asylsökande får AT-UND. Därmed är de uteslagna från arbetsmarknaden. Kapitlet avslutas med några rekommendationer om hur reglerna för AT-UND kan reformeras.

Samtidigt som staterna motarbetar irreguljär migration, så erkänns i allt högre grad att även irreguljära migranter har rättigheter på arbetsmarknaden. Å ena sidan kräver EU:s sanktionsdirektiv att staterna ska motverka de papperslösas existens på arbetsmarknaden och å andra sidan föreskriver det att även den som arbetar utan arbetstillstånd ska ha rätt till lön.

Här finns med andra ord en konfliktzon, som kartläggs i arbetsrättsjuristen **Niklas Selbergs** kapitel *Om kriminaliseringen av papperslösas arbete och argumenten för att avskaffa den* (kapitel 10). Författaren diskuterar kriminaliseringen av irreguljära migranternas arbete som ett led i den reglerade arbetskraftsinvandringen. Analysen inriktas på så kallat ofritt lönearbete, och bland annat undersöker Selberg hur reglerna inskränker människors möjligheter. Han problematiserar att lagstiftningen behandlar papperslösa som skyddsvärda och klandervärda på samma gång.

Selberg menar att kriminaliseringen av papperslösas arbete är kontraproduktiv i förhållande till både migrations- och arbetsrätten. Den sätter press på anställningsvillkoren. Kriminaliseringen kritiseras vidare utifrån perspektivet att arbetet är oskiljaktigt från bäraren, människan. Papperslösa erbjuds inte skäliga möjligheter att rätta sig efter lagen. Förbudet mot att omsätta sin arbetskraft jämförs med

modernt slaveri: tvånget att arbeta och förbudet mot arbete blir en form av frihetsinskränkning. Det är dags att avkriminalisera papperslösas arbete, blir Selbergs slutsats.

Flera författare diskuterar lösningar för att stärka arbetskraftsmigranter som hamnar i utsatthet på arbetsmarknaden. Arbetsrättsjuristen **Petra Herzfeld Olsson** ger i kapitlet *Bindande eller inte? – ger anställningserbjudandet arbetskraftsinvandringen tillräcklig förutsägbarhet?* (kapitel 11) förslag på hur lagstiftaren kan säkerställa att anställningsvillkoren som ligger till grund för arbetstillståndet stämmer överens med vad arbetstagaren faktiskt kan utkräva vid ankomsten till Sverige. Hon diskuterar vidare om ett anställningsavtal ger arbetskraftsinvandringen tillräcklig trygghet att utkräva sina avtalsenliga rättigheter utan risk för att förlora arbetet. Riskperspektivet är viktigt. Frågan är vem som rimligen bör bära risken när förutsättningarna för ett visst arbete ändras efter ankomsten. Är det arbetskraftsmigranten, arbetsgivaren eller staten?

Arbetskraftsinvandringen i Sverige behöver förstås även sättas in i ett internationellt sammanhang. Vi har valt att lyfta in Kanada som jämförande exempel, ett land som ofta beskrivs som föregångare när det gäller arbetsmigration. Svenska ministrar åker regelbundet dit för att söka inspiration i sitt reformarbete. Juristen **Judy Fudge** kontrasterar i kapitlet: *Lågkvalificerad arbetskraftsinvandring – en jämförelse mellan Kanada och Sverige* (kapitel 13) ländernas migrationssystem för tidsbegränsade anställningar inom lågkvalificerade yrken. Vilka karaktärsdrag hos de två systemen är det som ger upphov till utnyttjande och problem?

Judy Fudge granskar en tes som ekonomen Martin Ruhs formulerat. Enligt Ruhs finns en koppling mellan den uppsättning rättigheter som arbetskraftsmigranter tillerkänns i en viss stat och antalet arbetskraftsmigranter som tillåts verka i staten. Sambandet är användbart för att analysera de kanadensiska och svenska systemen och deras effekter. Fudge kommer fram till att Ruhs rekommendationer delvis är användbara, delvis måste kompletteras. Mot bakgrund av Kanadas erfarenheter ger hon råd om hur det svenska regelverket bör utformas för att motverka otrygga arbetsvillkor och anställningsvillkor.

Boken avslutas med en summering av våra erfarenheter under arbetets gång – och en diskussion om behovet av fortsatt forskning (kapitel 13). Några reflektioner är dock på sin plats redan här. För- och nackdelarna med 2008 års reform har debatterats intensivt sedan lagens tillkomst. Alliansregeringen reformerade delar av regelverket för att stävja missbruk av bestämmelserna. Den nuvarande regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet) har aviserat ytterligare förändringar. Vår antologi bidrar med kunskap om regelverkets funktionalitet och effekter och vi tror att den kan bli en viktig pusselbit inför framtidens reformarbete. Vi hoppas också att boken ska inspirera till nya idéer och tankar om arbetskraftsmigrationen till Sverige.

Slutligen vill vi tacka alla författare och medarbetarna på DELMI för ett mycket fint och lärorikt samarbete. Vi vill också framföra ett varmt tack till personalen på Migrationsverket för utmärkt service och mycket värdefull information.

Slutnoter kapitel 1

1. De 16 238 är personer som hade ett giltigt uppehållstillstånd vid tidpunkten och vars senaste skäl till uppehållstillstånd varit att de är arbetstagare (antingen hade de permanent uppehållstillstånd efter ett antal förlängningar av arbetstillståndet eller ett tidsbegränsat, giltigt uppehållstillstånd som arbetstagare). Personer som redan blivit svenska medborgare ingår inte (Migrationsverkets statistikavdelning).
2. Under senare år har antalet EU-medborgare som registrerat sin uppehållsrätt som arbetstagare varit i genomsnitt ungefär 8 000 per år (Migrationsverket). Sedan 2014 behöver EU-migranter inte registrera sin uppehållsrätt, men däremot måste utstationerad arbetskraft, det vill säga personer som bara tillfälligt utför arbete i Sverige, registreras. Under 2014 inrapporterades 38 251 sådana utstationeringar till Arbetsmiljöverket, de flesta för en kort tid. Drygt 30 000 av dessa kom från länder inom EU (Arbetsmiljöverket 2015:10).
3. Migrationsverket ska i samråd med Arbetsförmedlingen upprätta en förteckning över sådana yrken (5 kap. 12 § UtIF). Den fastställs genom MIGRFS 02/2015.
4. Regeln byggde bland annat på en bestämmelse i OECD:s arbetskraftsstadga om att arbetstillstånd i regel inte borde meddelas för kortare tid än ett år (prop. 1968:142, s. 118).
5. Dit hörde så disparata grupper som markpersonal vid utländska flygbolag, anställda vid utländska handelskammare, lumpsorterare och gästforskare.
6. AMS riktlinjer byggde på prop. 1983/84:144, s. 61f.

7. Dir. 2004:21.
8. Se Maria Fritz, Tredjelandmedborgares rättigheter vid arbete inom EU, Ny Juridik 3:04.
9. Även ett svenskt konsulat, AMS och länsarbetsnämnderna fick under vissa förutsättningar besluta om arbetstillstånd.
10. Ett sådant beslut kunde överklagas till migrationsdomstol bara om frågan hade behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning (14 kap. 1 § och 3 § 2 st. UtLL).
11. Denna presentation bygger på riktlinjerna från november 2004 och februari 2008.
12. AMS beslutade något senare att säsongsarbetstillstånd inte längre skulle utfärdas, eftersom det gick att klara behovet av säsongarbetskraft med hjälp av arbetare från EU/EES och Schweiz (prop. 2007/08:147, s. 18).
13. Enligt uppgift från beslutsfattare på Migrationsverket. Om det senare skulle visa sig att man avvikit från lönekravet, vidtog Migrationsverket inga åtgärder.
14. Reglerna presenteras här och i följande avsnitt i grova huvuddrag och – för att underlätta läsningen – inte alltid ordagrant.
15. Syftet med regelverket diskuteras mer ingående i bokens avslutande kapitel.
16. Denna princip om gemenskapsföreträdare, som lades fast 1994, är politiskt men inte juridiskt bindande. De svenska reglerna finns i 6 kap. 2 § 2 st. UtLL.
17. Migrationsverket. Se också 5 kap. 3 § UtLF; Handbok i migrationsärenden, s. 321; MIG 2009:3.
18. Kravet på arbetstillstånd eller undantag från detta krav gäller medborgare i länder utanför EES-området.
19. Denna summa har länge varit oförändrad och har funnits åtminstone sedan AMS riktlinjer för arbetstillstånd publicerades 2005.
20. En serie artiklar på <http://www.svensktnaringsliv.se>, till exempel Utländska talanger bäddar för svensk spelsuccé, (publicerad 2010-12-02) och Full snurr tack vare utländsk arbetskraft (publicerad 2010-11-17). Utmaningar kring arbetskraftsinvandring från tredje land (om bärplockning och skogs- och lantbruk, 2013).
21. Om ett svenskt företag tar in bärplockare från ett land utanför EU, ställer Migrationsverket i dag krav på att företaget ordnar med bland annat bostad och transport för de nyanlända. Företaget måste dessutom garantera dem en lön på 18 495 kronor i månaden plus semesterersättning, oavsett om det finns några bär att plocka och även om de inte klarar av att plocka tillräckligt med bär.

Referenser

Litteratur

Anderson, B. (2013) *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford University Press.

Arendt, H. (1973) *The Origins of Totalitarianism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Benhabib, S., (2004) *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge University Press.

Castles, S., H. de Haas och M. J. Miller (2014) *The Age of Migration International Population Movements in the Modern World*, 5th ed. Palgrave Macmillan.

Chan, P., L. Clarke och A. Dainty (2010) The Dynamics of Migrant Employment in Construction: Can supply of Skilled labour ever Match Demand, i Ruhs, M och B. Anderson (red) *Who Needs Migrant Workers; Labour Shortages, Immigration and Public Policy*. Oxford University Press.

Chatty, M. (2015) *Migranternas medborgarskap. EU:s medborgarskapande från Romförhandlingarna till idag*. Akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Örebro universitet.

Emilsson, H. (2013) Utfallet av den nya lagen om arbetskraftsinvandring, i Bevelander, P., H. Emilsson, K. Magnusson och S. Osanami Törngren (red) *Världens öppnaste land: arbetskraftsinvandring efter reformen 2008*. Fores Studie 2014:1.

Emilsson, H. (2014) Who gets in and why? The Swedish experience with Demand driven Labour Migration – Some Preliminary Results. *Nordic Journal of Migration Research*, vol. 4(3), s. 134-143.

EMN (2015a) *EMN Annual Report on Immigration and Asylum 2014: Synthesis Report June*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2014/oo_emn_annual_report_on_immigration_and_asylum_synthesis_report.pdf

EMN (2015b) *National Reports from Austria, France and the Netherlands on Determining Labour Shortages and Labour Migration Needs*.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies/results/economic-migration/index_en.htm

ETUC (2010-10-13) *Seasonal Work and Intra-Corporate Transfer*. <https://www.etuc.org/documents/seasonal-work-and-intra-corporate-transfer#.VhZOpP7ou7o> (2015-10-12)

European Commission (DG ECFIN – EPC) (2012) The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060). *European Economy*, No 2/2012.

Fritz, M (2004) Tredjelandsmedborgares rättigheter vid arbete inom EU. *Ny Juridik* 3:2004. Stockholm: VJS.

Fudge, J. (2012) Precarious Migrant Status and Precarious Employment: The Paradox of International Rights for Migrant Workers. *Comparative Labour Law & Policy Journal*, vol. 34(1), s. 101-137.

Gabóz, B. och J. Leschke (2012) *Intra-EU labour mobility after Eastern enlargement and during the crisis*. Working paper. ETUI 2012.

ILO (2010) *International Labour Migration: A rights based approach*. International Labour Office Geneva.

Lundh, C. och Ohlsson, R. (1999) *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*, 2 upplagan, SNS/Studentlitteratur.

OECD (2014) *Matching Economic Migration with Labour market Needs*. OECD European Union, OECD Publishing.

Ruhs, M. (2014) Immigration and Labour Market Protectionism, Protecting local Workers' Preferential Access to the National Labour Market, i Costello, C. och M. Freedland (red) *Migrants at Work: Immigration & Vulnerability in Labour law*. Oxford University Press.

Svenskt Näringsliv (2013) *Utmaningar kring arbetskraftsinvandring från tredje land*. Slutrapport pilotstudie inom gröna näringarna samt bärplockning avseende år 2012. SvN, december 2013. http://www.svensktnaringsliv.se/material/rapporter/utmaningar-kring-arbetskraftsinvandring-fran-tredje-land_574408.html

Wickramasekara, P. (2011) *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End*. Global Union Research Network, Discussion paper 15, ILO.

Offentligt tryck

Europeiska rådet (1999) *Tampere European Council 15-16 October 1999. Presidency conclusions*. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

KOM (2000) 0757 slutlig. Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en gemensam invandringspolitik.

Regeringens proposition (1968:142) *Riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.*

Regeringens proposition (1975:26) *Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken mm.*

Regeringens proposition (1983/84:144) *Invandrings- och flyktingpolitiken.*

Regeringens proposition (2007/08:147) *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*

Regeringens proposition (2013/14:213) *Cirkulär migration och utveckling.*

Regeringens proposition (2013/14:227) Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.

Rapportering (2009) *Migrationsverkets rapportering enligt regleringsbrev för 2009*. Dnr 112-2009-19600.

Regleringsbrev (2011) *Regeringens regleringsbrev till Migrationsverket 2011.*

SOU (1982:49) *Invandringspolitiken.*

SOU (2005:50) *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick*. Delbetänkande av Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI).

SOU (2006:87) *Arbetskraftsinvandring i Sverige – förslag och konsekvenser.*

SOU (2011:28) *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick.*

Statistik

Arbetskraftsundersökningarna (AKU) (2015) <http://www.scb.se/aku/> (2015-11-09)

Eurostat (2014) "Unemployment rate". <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tesem120&language=en>

FN (2013) *Population Facts*. Department of Economic and Social Affairs, No. 2013/2. http://esa.un.org/unmigration/documents/The_number_of_international_migrants.pdf

Världsbanken (2014) "International migrant stock (% of population)". <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.ZS>

Övrigt

Ekenger, K. (2010-11-30) "Därför anser vi att arbetskraftsinvandring är bra för Sverige". www.newsmill.se/node/30728

Lag&Avtal (2010-11-08) "Arbetsstillstånd till salu – Billström måste agera nu." <http://www.lag-avtal.se/nyheter/anstallning/anstallningsvillkor/article2503707.ece> (2015-05-01)

Larsson, P. (2011) "Därför bryter vi samarbetet med Migrationsverket". Svenska Dagbladet Brännpunkt, 1 juni 2011.

Migrationsverkets handbok (2015-06-03). Handbok i migrationsärenden. <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Styrning-och-uppfoljning/Lagar-och-regler/Handbok-i-migrationsarenden.html>

Migrationsverket (2015-07-02) "Arbetsstillstånd för bärplockare". www.migrationsverket.se/info/2104.html (2011-08-04).

S motion (2012) Motion 2012/13:sf373. Återinförande av arbetsmarknadsprövning, Krister Örnfjöder (s) och Christina Zedell (s).

Socialdemokraterna (2015) "Solidarisk arbetskraftsinvandring". <http://www.socialdemokraterna.se/Var-politik/Var-politik-A-till-O/Arbetskraftsinvandring/> (2015-10-12).

Svenskt Näringsliv (2014-09-02) "S och LO:s eftergift inte mycket värd". http://www.svensktnaringsliv.se/kommentaren/s-och-los-eftergift-inte-mycket-var_d_596988.html (2015-05-07).

TCO (2013) "Arbetskraftsinvandring: Bättre kontroll för bibehållen öppenhet". <http://www.utredarna.nu/samuelengblom/2013/05/29/arbetskraftsinvandring-battre-kontroll-for-bibehallen-oppenhet/> (2015-12-12).

2. Arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES

Ekonomiska förklaringar och ekonomiska
effekter

Eskil Wadensjö¹

Institutet för social forskning, Stockholms universitet

Inledning

Nationalekonomisk forskning om internationell migration behandlar flera olika frågor. De övergripande frågorna är: 1) Vilka faktorer inklusive invandringspolitiken påverkar omfattningen och variationerna i migrationen? 2) Hur går det för migranterna i det land de kommer till och hur går det för dem som flyttar tillbaka? 3) Vilka effekter har migrationen för invandringslandets ekonomi? och 4) Vilka effekter har migrationen för de kvarvarande i utvandringslandet? Samtliga fyra frågor är relevanta för en diskussion av den migration som denna bok behandlar, arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES sedan den 15 december 2008, och de är också temat för detta kapitel.

Från och med den 15 december 2008 blev det lättare för personer som är medborgare i länder utanför EU/EES att få tillstånd att komma till Sverige för att arbeta. Det hade kommit arbetskraftsinvandrare från dessa länder redan tidigare; inte minst fick olika typer av specialister även tidigare arbetstillstånd liksom säsonganställda inom jordbruket. Nytt var även att det blev möjligt för personer med kortare utbildning att komma annat än för säsongarbete givet att vissa villkor vad gäller lön och andra arbetsvillkor är uppfyllda. Det kan även ha blivit lättare att få arbetstillstånd för en del specialister inom olika områden. Det är dock administrativt fortfarande mycket lättare för dem med medborgarskap i EU/EES-länder att komma till Sverige för arbete.

Det finns nu några års erfarenheter av denna nya form av reglering av arbetskraftsinvandringen från länder utanför EU/EES. Vi ställer några lite mer specificerade frågor vad gäller dess effekter på ekonomi och arbetsmarknad: Vilka ekonomiska faktorer kan förklara den sammansättning denna migration har fått? och Varför kommer personer till vissa yrken men inte till andra? Närliggande frågor rör hur det går för de nya arbetskraftsmigranterna själva: Hur är villkoren för de nya migranterna i Sverige? Får de arbete med de villkor som utlovats? och Är det fråga om kortvariga arbeten eller får de anställningar som är varaktiga eller leder vidare till andra arbeten? Andra frågor gäller effekter för andra grupper än migranterna: Vilka effekter har migrationen för

dem som redan tidigare bor i invandringslandet Sverige? Vilka effekter har migrationen för de kvarvarande i utvandringsländerna?

Dessa frågor är nära kopplade till varandra – vem som kommer och vilka arbeten de nyanlända får har ett nära samband med vilka effekterna blir för in- och utvandringsländerna. Att undersöka de ekonomiska effekterna av arbetskraftsinvandring sedan den 15 december 2008 från länder utanför EU/EES är emellertid svårt av två skäl. För det första är det inte möjligt att på ett tillfredsställande sätt beräkna effekter på till exempel löner och sysselsättning när omfattningen av migrationen är liten då sådana eventuella effekter döljs av allt annat som händer samtidigt i ekonomin. För det andra är det till exempel vad gäller effekter på den offentliga sektorns finanser, inte möjligt att beräkna dessa på grund av en tidsmässig eftersläpning i den offentliga registerbaserade statistiken.

Det vi däremot kan göra är att se på resultat av forskning om tidigare migration till Sverige men också den till andra länder. Det finns numera en mycket omfattande erfarenhet baserad på kvalificerad forskning, som går att använda för att diskutera vilka effekter vi kan förvänta oss att denna nya migration har. Mycket av den kvalificerade internationella forskningen på området är presenterad i olika översiktsartiklar som ingår i två volymer av en handbok om de ekonomiska aspekterna av internationell migration som kom ut 2015 (Chiswick & Miller 2015) och en annan handbok i samma ämne som publicerades 2013 (Constant & Zimmermann 2013). Dessa böcker innehåller ett flertal mycket kvalificerade översikter av olika delar forskningen om ekonomiska aspekter av internationell migration. Jag kommer nedan att referera till flera av artiklarna i dessa handböcker.

Migration och ekonomiska incitament

Det finns stora skillnader i ekonomisk utveckling inom och mellan olika länder. Det som initierar migration av arbetskraft är främst att personer flyttar för att få bättre ekonomiska villkor.² Totalt kan det leda till högre produktion och högre inkomster

när personer får arbeten i områden och länder som är ekonomiskt mer utvecklade. De som flyttar får i många fall betydligt högre inkomster än i hemlandet även om deras löner skulle vara lägre än de för dem som är födda i invandringslandet. Det gäller både nationellt och internationellt. Bland de största migrationsströmmarna i världen kan nämnas den som går från landsbygd till städer i Kina. På samma sätt men i mindre skala sker en omflyttning från landsbygd till städer inom olika länder i Europa.

Många flyttar till exempel inom Sverige till Stockholmsområdet från andra delar av landet för att få ett arbete eller ett bättre betalt arbete. Naturligtvis påverkar också andra förhållanden än löneskillnader och möjligheten att få ett arbete omfattningen av arbetskraftsmigrationen som till exempel flyttkostnader, olika egenskaper hos utflyttnings- och inflyttningsorten samt sociala relationer – alla flyttar inte bara för att lönerna är högre på annat håll.

Drivkrafterna är i huvudsak desamma för intern och internationell migration av arbetskraft. Personer flyttar från ett land och en arbetsmarknad till ett annat land och en annan arbetsmarknad för att kunna uppnå bättre villkor. På ett makroekonomiskt plan kan det leda till en totalt sett högre produktion på samma sätt som att internationell handel och internationella kapitalrörelser gör det. De totala vinsterna uttryckt på detta sätt kan bli mycket stora.³

Att löner och inkomster kan bli högre, innebär inte att alla som skulle kunna vinna på migration i detta avseende faktiskt flyttar. Dels kan information saknas om alternativet att arbeta i andra länder. Dels finns det direkta och indirekta flyttkostnader förknippade med att byta land. Migration kan till exempel leda till förlust av sociala relationer (att flytta från vänner och familj). Det finns också regler som kan göra det svårt eller omöjligt att flytta även när det av andra skäl verkar vara ett attraktivt alternativ.

Sverige ingår sedan länge i två gemensamma arbetsmarknader.⁴ Sedan år 1954 är Sverige medlem av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Redan tidigare

var arbetsmarknaden i Sverige i praktiken öppen för personer från de andra nordiska länderna; kravet på arbetstillstånd avskaffades redan under andra världskriget den 1 oktober 1943 för medborgare i dessa länder, och visumkravet avskaffades för medborgare i Danmark, Island och Norge i augusti 1945 och i december 1949 för medborgare i Finland. Flest har kommit från Finland men många har också flyttat till Sverige från de andra nordiska länderna. Sverige är också sedan 1994/95 medlem av den gemensamma arbetsmarknaden inom EU/EES. EU kom från 1995 att ha totalt 15 medlemsländer.

Dessutom ingår i den gemensamma EU/EES-arbetsmarknaden de båda nordiska länder som inte var och är medlemmar i EU, Island och Norge, samt Liechtenstein. Schweiz associerades med EES. EU och därmed dess gemensamma arbetsmarknad har sedan utvidgats i tre steg – 2004, 2007 och 2013 – med totalt ytterligare 13 länder. Nya medlemmar av EU blev Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern den 1 maj 2004, Bulgarien och Rumänien den 1 januari 2007 och Kroatien den 1 juli 2013.

De tidigare EU-länderna kunde behålla restriktioner mot arbetskraftsinvandring under sammanlagt högst sju år uppdelat på tre delperioder för medborgare i de central- och östeuropeiska medlemsländerna (men inte gentemot medborgare i Cypern och Malta). Sverige införde inte vid något av dessa tre tillfällen sådana övergångsregler för arbetskraftsinvandring. Det finns nu totalt 28 medlemsländer inom EU och totalt 32 länder inom EES gemensamma arbetsmarknad (Island, Norge, Liechtenstein och Schweiz ingår som nämnts i EES arbetsmarknad utan att vara medlemmar av EU).

Från slutet av 1940-talet fram till slutet av 1960-talet var det relativt lätt även för medborgare i länder utanför den gemensamma nordiska arbetsmarknaden att få arbetstillstånd i Sverige. Många sökte sig själva till Sverige, men det förekom också en aktiv rekrytering av arbetskraft från olika länder. Personer kom bland annat från länder som nu ingår i den gemensamma EU/EES-arbetsmarknaden som Grekland, Italien, Portugal, Spanien och Tyskland men också från Turkiet (sedan länge kandidatland till medlemskap i EU)⁵ och Jugoslavien (där nu två av de efterföljande stater-

na, Slovenien och Kroatien, är medlemmar av EU, medan Makedonien, Montenegro och Serbien är kandidatländer).

Från slutet av 1960-talet blev det dock mycket svårare att få arbetstillstånd. En period av restriktiv arbetskraftsinvandring inleddes.⁶ De som trots åtstramningen fick tillstånd att komma för att arbeta var främst en del specialister, men också säsongsarbetare inom jordbruket.

Från den 15 december 2008 förändrades reglerna vad gäller arbetstillstånd radikalt för medborgare i länder utanför EU/EES. Den nya regeln blev att arbetstillstånd beviljas om personer som ansöker har ett arbetserbjudande av viss varaktighet med villkor enligt kollektivavtal eller på samma nivå.

Det ska dock understrykas att det fortfarande är administrativt lättare för företagen att rekrytera arbetskraft inom EU/EES. Det gäller alla men kanske inte minst för dem som kommer inom legitimationsyrken som läkare, tandläkare m.fl. Det kan ta mycket lång tid att få legitimation för dem som kommer med en utbildning erhållen utanför EU/EES-området. Totalt finns det mer än 30 yrken som är reglerade i Sverige, de flesta inom hälso- och sjukvård (UHR 2015).

Liberaliseringen av arbetstillståndsgivningen år 2008 sammanföll med den internationella finanskrisen, som innebar en ökad arbetslöshet och färre lediga arbeten i Sverige år 2009, vilket bör ha lett till en mindre omfattning av migrationen än vad som annars skulle ha blivit fallet. Det har dock beviljats arbetstillstånd för inte så få från länder utanför EU/EES från 2009 och framåt. Det har tydligen, trots den relativt höga arbetslösheten, funnits en efterfrågan på arbetskraft, som inte redan finns på den inhemska arbetsmarknaden eller i andra länder inom EU/EES.

I tabell 2.1 anges hur många som fått uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl i Sverige under perioden 2000–2014. Vi har tagit med data från 2000 och framåt för att illustrera att arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES inte är ett nytt fenomen.

Tabell 2.1. Antal som fått uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl i Sverige, 2000-2014

År	Kvinnor	Män	Totalt
2000	3 811	11 948	15 759
2001	3 188	9 621	12 809
2002	2 660	7 475	10 135
2003	2 691	7 558	10 249
2004	2 183	6 346	8 529
2005	1 512	4 473	5 985
2006	1 574	4 683	6 257
2007	1 982	7 877	9 859
2008	3 035	11 478	14 513
2009	3 523	14 431	17 954
2010	3 420	12 953	16 373
2011	3 922	13 955	17 877
2012	3 942	15 994	19 936
2013	3 737	15 555	19 292
2014	3 510	12 362	15 872

Källa: Migrationsverket (2015b).

Not: Siffrorna omfattar alla som blivit beviljade uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, inkl. arbetstillstånd enligt särskilda regler: som idrottsutövare, artister, au-pairer, praktikanter eller feriearbetare.

I de flesta fall avser det personer som ansökt från utlandet. Det finns dock ett antal som fått arbetstillstånd i Sverige med lagakraftvunnet avslag på asylansökan, så kallade spårbyten (de var 157 under år 2014), ansökningar från personer som studerar i Sverige (556 år 2014) och ansökningar från personer i Sverige med visum för att besöka arbetsgivare (42 år 2014).

Det är stora variationer i antalet som får tillstånd; först en nedgång fram till år 2005 och sedan en uppgång. En viktig del av nedgången var att personer som kom från Polen och nio andra länder⁷ inte behövde arbetstillstånd från och med den 1 maj 2004, då dessa länder blev medlemmar av EU och Sverige inte införde några övergångsbestämmelser.

Detsamma gäller medborgare i Bulgarien och Rumänien från och med den 1 januari 2007 och dem med medborgarskap i Kroatien från den 1 juli 2013.⁸ De som är medborgare i dessa länder ingår alltså inte i statistiken för dem som har fått uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl från och med när deras länder blev medlemmar av EU.

Det förklarar dock inte hela den nedgång som skedde av antalet beviljade uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl under de fem första åren efter 2000. Fördelningen efter medborgarskap visar dessutom på en nedgång av främst antalet personer med medborgarskap i USA, Ryssland, Ukraina och Vitryssland.

Det framgår av tabellen att betydligt fler män än kvinnor får uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. Det återspeglar sammansättningen efter yrke, vilket vi ska återkomma till, men vi kan redan nu säga att de som har kommit främst har varit säsongsarbetare inom jordbruket eller specialister. Det är intressant att närmare undersöka varför det tycks finnas en efterfrågan på arbetskraft från länder utanför Sverige vad gäller en del yrkesgrupper men däremot inte vad gäller andra.

Varför rekrytering till vissa yrken?

Invandrare kommer oavsett vad som är orsaken till invandringen främst till vissa yrken men i mindre utsträckning till andra. Det gäller också arbetskraftsinvandrare. De är underrepresenterade i yrken som kräver goda kunskaper i svenska, som till exempel lärare i grundskola och gymnasium, samt i yrken som kräver Sverigespecifika kunskaper, som till exempel juristyrket.

Är det yrken med lång utbildning kan investeringen i svensk kunskaper i en del fall utgöra en mindre investering i tid och pengar jämfört med den totala utbildningsinvesteringen. Många med läkarutbildning kommer till exempel till Sverige som arbetskraftsinvandrare. De kommer emellertid nästan uteslutande från EU-länder. Från Migrationsverkets statistik över beviljade arbetstillstånd kan man ut-

läsa att de som fått sin utbildning till läkare i tredje land inte fått sitt tillstånd som arbetskraftsinvandrare utan av annan grund (troligen främst som flyktingar och anhöriginvandrare). Migrationen inom EU är underlättad genom att kvalifikationer förvärvade i ett EU-land godkänns i ett annat. För de som är medborgare och har sin utbildning i länder utanför EU/EES är det betydligt svårare att få legitimation.

Många arbetskraftsinvandrare kommer dock till yrken där kraven på utbildning och kunskaper i svenska är låga. Det går att generalisera denna beskrivning till att arbetskraftsinvandrare antingen har lång utbildning eller kort utbildning medan mellangruppen är kraftigt underrepresenterad. De med lång utbildning har ofta en utbildning som är möjlig att använda i olika ekonomier, och för många innebär en kompletterande utbildning relativt låga kostnader jämfört med redan gjorda utbildningsinvesteringar. De med kort utbildning kommer i regel till yrken där det krävs lite utbildning, och där kraven på kunskaper i destinationslandets språk är låga.⁹

Det forskas mycket om diskriminering av utrikesfödda och deras barn i Sverige och andra invandringsländer. Det skulle mot denna bakgrund kunna ses som överraskande att arbetsgivare rekryterar utomlands. Det ska ju enligt reglerna om arbetstillstånd inte kunna bero på att de rekryterade har lägre lön och sämre villkor än övriga på svensk arbetsmarknad i samma typer av arbeten. Vi återkommer till vad som kan förklara sådan migration. Vilka är då dessa arbetsmarknader där företagen av olika skäl inte bara rekryterar inom landet eller från länder inom EU/EES?¹⁰

Ett område är säsongsanställningar inom jordbruket, som exempelvis bärplockning i Norrland och fruktplockning i Skåne. Förklaringen kan vara att även givet lönenivåer enligt kollektivavtal uppfattas dessa arbeten inte som attraktiva för personer som redan är bosatta i Sverige. Bidragande är säkert den tillfälliga karaktären – de flesta vill ha fasta anställningar och om tillfälliga arbeten då hellre inom andra sektorer med säsongsvariationer som hotell- och restaurangbranschen.

Yrkesområdet med flest tillstånd 2014 var just medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske med 2 885 tillstånd.^{11,12} Av dem hade merparten medborgarskap i Thailand, 2 668 individer. Närmast i omfattning av antalet tillstånd kom

medborgare i Ukraina med 122 och Kambodja med 80. Antalet arbetstillstånd på detta område har minskat de senaste åren; det sjönk från 5 915 år 2013 till 2 885 år 2014 eller med 51 procent.

Fler kommer nu som bärplockare från EU-länder som Bulgarien och Rumänien. De krav som har börjat ställas på företag inom denna sektor som rekryterar från andra länder än EU/EES-länder har medfört att företagen har förändrat sin rekryteringspolitik (se kapitel 4 av Hedberg).

Ett annat yrkesområde med många beviljade arbetstillstånd är arbete inom hotell- och restaurangbranschen. Antalet arbetstillstånd var för storhushåll- och restaurangpersonal 666 under 2014, för köks- och restaurangbiträden 364, för kockar och kallskänkor 188, för snabbmatpersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl. 182 samt för slaktare, bagare, konditorer m.fl. 97.¹³ Det är en blandning av yrken där vissa inte kräver någon yrkesutbildning medan andra kräver specialistkunskaper, men dock i regel inte högre utbildning. Alla specialister behöver inte vara universitetsutbildade. Det efterfrågas även specialister inom andra områden, där det kan vara svårt att hitta personer med adekvata kunskaper på den svenska arbetsmarknaden. Det kan till exempel gälla dem som arbetar i restauranger som specialiserar sig på rätter som är typiska för andra länder än Sverige, som till exempel olika östasiatiska länder. Läger vi samman dessa närliggande yrkesgrupper kommer flest från Syrien med 312, Turkiet med 259 och Kina med 250. En del, som de med medborgarskap i Syrien, kan vara personer som flyr men söker sig till Sverige inte i egenskap av att vara flyktingar utan genom att söka arbete och få arbetstillstånd.¹⁴

Ett yrkesområde med omfattande arbetskraftsinvandring till Sverige men däremot inte från tredje land gäller anställningar inom byggnadssektorn och då ofta för större projekt, projekt som kräver en stor omfattning av arbetskraft inom vissa yrken för en avgränsad period (tills projektet är avslutat). Det kan vara svårt att rekrytera tillräckligt många inom landet inom vissa yrken vid stora projekt. Antalet byggnads- och anläggningsarbetare som fick arbetstillstånd var endast 93 år 2014, och antalet tillstånd för byggnadshantverkare endast 51. Den största medborgarskapsgruppen i båda dessa yrkesgrupper kom från Syrien. I dessa yrken kommer

merparten från andra EU-länder och alltså mycket få från tredje land. Antalet utstationerade arbetstagare i byggnads- och anläggningsarbete var som en jämförelse 13 001 under 2014. Det stora flertalet av de utstationerade kom från olika EU-länder (se Arbetsmiljöverket 2015).

Ett viktigt yrkesområde för arbetskraftsinvandrare från tredje land är olika typer av specialister, ofta mycket kvalificerade.¹⁵ Det gäller bland annat IT-specialister och ingenjörer från främst Indien, men även från Kina och några ytterligare länder. I en del fall är det fråga om personer som tillfälligt byter arbete inom koncerner (och efter en kortare eller en längre tid flyttar tillbaka eller vidare till ett annat land), i andra fall rekrytering av specialister som långvarigt stannar i Sverige. Här som på andra håll är det viktigt med en statistik som visar hur långvariga arbetsperioderna blir i Sverige. Det finns flera olika yrkesgrupper inom detta område: dataspecialister med 2 525 tillstånd år 2014, IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl. med 903, civilingenjörer, arkitekter m.fl. med 424, ingenjörer och tekniker med 335, civilingenjörsyrken med 178 samt datatekniker och datoroperatörer med 21.

Vi summerar dessa närliggande yrkesgrupper för att se i vilka länder flest har medborgarskap bland dem som har fått arbetstillstånd 2014. Klart flest har medborgarskap i Indien med 2 984 tillstånd. Därefter kommer Kina med 408, USA med 128, Iran med 116 och Ryssland med 111 (se kapitel 3 av Emilsson & Magnusson).

Ser vi på samtliga yrkesgrupper finner vi att år 2014 beviljades flest tillstånd medborgare i Indien (med 3 193 tillstånd). Därefter kommer Thailand (2 975), Kina (933), Syrien (688), Turkiet (394), Ukraina (370) och USA (367). Inte så få kommer från länder från vilka det också finns en flyktinginvandring. Det gäller förutom Syrien (688) också Afghanistan (20), Irak (223) och Iran (299). Många andra kommer från länder med relativt låga inkomstnivåer som Indien (3 193), Thailand (2 975), Kina (933) och Turkiet (394). Men en del kommer från länder med ungefär samma eller högre inkomstnivåer än vad Sverige har som USA (367), Kanada (155), Australien (88), Nya Zeeland (19) och Japan (54). Sammansättningen pekar på att det finns olika förklaringar att söka för olika delar av migrationen och också att effekterna kan skilja sig åt.

Men vi återkommer nu till frågan hur det går att förklara att det rekryteras från dessa länder utanför EU/EES, när arbetslösheten är omfattande såväl i Sverige som än mer i en del andra EU-länder som tillhör samma gemensamma arbetsmarknad som Sverige. Det finns flera olika förklaringar.

En viktig förklaring är att det kan finnas efterfrågeöverskott på olika delarbetsmarknader.¹⁶ Med efterfrågeöverskott menas att arbetsgivarna vid givna löner och andra villkor inom till exempel ett visst yrke vill anställa fler än det antal som kan och vill ta arbete inom yrket. Lönerna är inte sådana att det alltid råder balans på alla delar av arbetsmarknaden. En förklaring till efterfrågeöverskott kan vara att det blivit en snabbt ökad efterfrågan på arbetskraft med en viss utbildning och ett visst yrke och att utbildningssystemet inte hinner anpassa sig till förändringen på kort sikt. Det kan också uppstå en liknande situation, när många samtidigt av något skäl oväntat lämnar yrket. Långsiktigt kvarstående efterfrågeöverskott kan finnas om lönerna hålls nere på en nivå sådan att få väljer att utbilda sig till yrket, eller att många som utbildat sig till yrket lämnar det för andra arbeten med mer attraktiva villkor, alternativt att antalet utbildningsplatser är alltför få.

Det finns en diskussion i Sverige om att vissa yrken inom främst offentlig sektor som lärare, läkare och sjuksköterskor uppvisar långvariga efterfrågeöverskott. För lärare sätter kraven på kunskaper i svenska stopp för rekrytering över gränserna, medan många läkare och i mindre utsträckning sjuksköterskor kommer med utbildning från andra EU-länder till Sverige. Av de 2 246 som fick läkarlegitimation i Sverige år 2013 hade 991 fått sin utbildning i Sverige och 1 052 i ett annat EU/EES-land¹⁷ medan 203 hade utbildning i tredje land (dvs. inte i EU/EES). Det rör sig dock nästan helt om personer som kommit som flyktingar eller anhöriga och efter prövning och kompletteringar fått legitimation.¹⁸

Det finns också en generellt hög rörlighet bland specialister av olika slag. Det talas ibland om brain drain, att högt utbildade specialister lämnar fattiga länder för att arbeta i rika länder. Men det finns också rörlighet som innebär att många personer flyttar fram och tillbaka mellan olika länder, en modern form av internationell gesällvandring (ibland benämnd cirkulär migration). Denna rörlighet kan i en del fall vara inom koncerner.¹⁹ Bland de som utbildas i Sverige till civilingenjörer är det till exem-

pel vanligt att under en period arbeta utomlands. De flesta återvänder efter några år till Sverige med erfarenhet av att arbeta inom sitt yrke i andra länder.²⁰ Även i tider med hög arbetslöshet betraktas vissa arbeten som oattraktiva och lockar därför inte sökande bland dem som bor i landet. I engelsk terminologi kallas dessa mindre attraktiva arbeten ibland tre D-arbeten (dirty, dangerous, difficult).²¹ Se Castles (2014) för en diskussion av paradoxen att det är svårt att rekrytera till vissa yrken med låga kvalifikationskrav även om arbetslösheten är hög. För den svenska arbetsmarknaden kan bland annat en del säsongsarbeten inom jordbruk och skogsbruk föras till den kategorin men även vissa arbeten inom städning och restauranger.

Det kan också finnas andra skäl till rekrytering från andra länder. Det är kanske dessa skäl som oftast uppmärksammas i massmedia och vi ska också kort beröra dem här. Personer bosatta i Sverige kan vilja hjälpa anhöriga eller andra landsmän att komma till Sverige genom att erbjuda dem en anställning i sitt företag (den reella lönen blir kanske inte alltid den som står i ansökan till Migrationsverket). Det kan också finnas olika typer av missbruk som att ange två olika löner i ett lönekontrakt – en till Migrationsverket som anger lön enligt kollektivavtal eller motsvarande och en lägre till de personer som blir rekryterade och anställda, där den senare lägre lönen är den som betalas. Det kan också förekomma att personer betalar för att få ett arbetserbjudande, vilket kan vara billigare och säkrare för en flykting än att till exempel anlita en människosmugglare. Det betyder att de genom en sådan konstruktion i praktiken får en lägre lön än den som uppgetts till Migrationsverket.²²

Sverige har sedan utvidgningen av EU haft en omfattande invandring av arbetskraft från de nya EU-länderna, speciellt Polen. Den är inte på samma sätt som migrationen från länderna utanför EU/EES koncentrerad till vissa sektorer utan fördelad på ett sätt som mer liknar den för hela befolkningen (se Gerdes & Wadensjö 2013). De som invandrar från EU-länder har också andra likheter med anställda födda i Sverige – ungefär samma lönenivå och samma genomsnittliga arbetstid som för den övriga befolkningen. När hänsyn tas till utbildning har dock migranterna från de nya EU-länderna lägre inkomster. De har ofta inte lika kvalificerade jobb som de är utbildade för; de är vad som brukar betecknas som överutbildade (se också Andersson & Hammarstedt 2012).

Ekonomiska effekter

Migration av arbetskraft över nationella gränser kan leda till en totalt sett ökad produktion i världsekonomin.²³ Men effekterna kan vara olika för olika grupper. Det skulle kunna vara så att vissa vinner medan andra förlorar. Vilka är då effekterna för befolkningen i invandringslandet, för dem som migrerar och för de kvarvarande i utvandringsländerna? Jag ska här diskutera effekterna för dessa tre grupper i tur och ordning.

Vi har som nämnts ännu inte ett tillräckligt underlag för beräkningar av effekterna av de senaste årens invandring från länder utanför EU/EES. Det finns en eftersläpning i den del av den offentliga statistiken som bygger på deklarationsuppgifter. Det omöjliggör en närmare empirisk undersökning redan nu. Ett annat problem som gäller även fortsatt är att omfattningen av migrationen hittills är så liten att de effekter som skulle kunna finnas kan komma att döljas av andra samtida förändringar som har mer omfattande effekter på arbetsmarknaden och på samhällsekonomin.

Vi kan emellertid som underlag använda oss av forskning som avser erfarenheterna av annan internationell migration av arbetskraft till Sverige eller andra länder. Det finns numera en mycket omfattande forskning rörande internationell migration och dess effekter. Vi kan förvänta oss en betydande stabilitet i resultat och samband över tiden och också att erfarenheterna i Sverige uppvisar betydande likheter med de i andra länder som kan ha fler eller mer relevanta undersökningar av migrationens effekter. Vi kan till exempel jämföra med den forskning som avser migration från de nya EU-länderna till Sverige. Den ligger nära i tiden, men vi ska komma ihåg att den är reglerad på ett annat sätt.

Effekterna för invandringslandet Sverige

Antalet som kommer till Sverige som arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU/EES är få och effekterna följaktligen därför också små. Det innebär inte att eventuel-

la effekter är ointressanta. En ökad arbetskraftsinvandring från dessa länder under kommande år skulle kunna medföra att sådana effekter, positiva eller negativa, blir mer påtagliga. Jag ska här främst diskutera de tre områden som är oftast förekommande i forskningen om arbetskraftsmigrationens effekter för invandringsländer. Det gäller effekter för den offentliga sektorns ekonomi, effekter på löner och effekter på arbetslöshet och sysselsättning. Men jag ska också kort beröra några andra effekter.

Den offentliga sektorn har utgifter på många olika områden. Dessa utgifter går att i större eller mindre utsträckning koppla till olika individer. En del av dessa utgifter är inkomsttransfereringar, som regelmässigt går att koppla till individer eller hushåll. En annan del är offentlig konsumtion, som antingen går att koppla till individer, som till exempel kostnader för utbildning, barnomsorg, sjukvård och äldreomsorg, eller till befolkningens storlek. Andra delar av den offentliga sektorns utgifter är svårare att fördela på individer eller till att antalet personer i landet förändras. Det gäller kostnader för central administration, försvar och utrikespolitik för att nämna några exempel.

På den offentliga sektorns inkomstsida finns olika skatter samt en del avgifter och tullar. De viktigaste intäktsposterna för den offentliga sektorn är inkomstskatter (statlig, landstingskommunal, kommunal), arbetsgivaravgifter och moms. Genom den offentliga sektorn sker en omfördelning. Den sker främst från dem i aktiv ålder till dem i passiv ålder (barn och äldre). Det sker också en omfördelning bland dem i aktiv ålder från dem som har arbete till dem som inte har arbete, och från höginkomst- till låginkomsttagare. Arbetskraftsinvandrare kommer i aktiv ålder och är oftare i arbete även inräknat andra familjemedlemmar än resten av befolkningen. Det betyder att det i regel sker en omfördelning från arbetskraftsinvandrarna till resten av befolkningen. Den förstärks genom att många inte stannar i Sverige tills de blir äldre och av detta skäl därför inte finns kvar i Sverige när de har lämnat arbetsmarknaden, vilket minskar kostnaderna för bland annat äldreomsorg och sjukvård jämfört med vad de varit om de hade stannat kvar. Återutvandringsbenägenheten är stor bland arbetskraftsinvandrare.²⁴

När vi granskar olika undersökningar av de finansiella effekterna är det viktigt att uppmärksamma att de är uppbyggda på olika sätt. En del är tvärsnittsstudier (ser på omfördelningen under ett visst år), andra bygger på generationsräkenskaper (ser på de samlade effekterna för dem som kommer ett visst år över generationens hela livstid).

Det finns ett antal undersökningar av effekterna för den offentliga sektorn. De behandlar invandringen under olika delar av efterkrigstiden. Vissa behandlar arbetskraftsinvandring, andra behandlar flera olika former av invandring. Den första, Wadensjö (1973), behandlar arbetskraftsmigrationen under 1960-talet. Den visar på en omfattande överföring från dem som invandrat till den övriga befolkningen. Den andra undersökningen som även täcker invandringen under 1970-talet, Ekberg (1983), pekar på mindre omfattande överföringar som dock går i samma riktning – från dem som invandrat till den övriga befolkningen. Senare undersökningar som omfattar också senare decenniers invandring, och som då också omfattar flyktinginvandring, visar att omfördelningen nu går i en annan riktning. Den går till dem som invandrat från resten av befolkningen. För arbetskraftsinvandrare går omfördelningen i samma riktning som tidigare, men för flyktingar är mönstret annorlunda. Storesletten (1998) gör en generationsräkenskapskalkyl som visar att resultatet är mycket känsligt för i vilken ålder migrationen sker, om migranten kommer i arbete eller inte och sannolikheten för att migranten återutvandrar. De som kommer som flyktingar har i många fall mycket svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det leder till att ökningen av skatteinbetalningarna blir lägre än kostnadsökningarna för den offentliga sektorn.²⁵ Det är viktigt att understryka att skälet för att ta emot flyktingar inte är ekonomiska utan för att hjälpa människor i nöd. Sedan kan de ekonomiska kostnaderna för denna hjälp minska om integrationspolitiken och integrationen fungerar väl.

Det finns i den allmänna debatten i Sverige och i andra länder farhågor om att arbetskraftsinvandring ska leda till ökad arbetslöshet och lägre löner för dem som är bosatta i landet. Forskningen på området har emellertid inte funnit några tydliga sådana effekter. Det finns många undersökningar avseende olika länder som använder olika metoder.²⁶ Huvudresultatet är att effekterna är små om de ens finns

och att de kan gå i olika riktningar. Det finns flera förklaringar till dessa resultat. En är att de som invandrat och de som fanns i landet redan tidigare är på olika delar av arbetsmarknaden. De är komplement (har olika roller i produktionen) men inte substitut (konkurrenter) på arbetsmarknaden. Invandring kan också leda till ökade investeringar i produktionskapacitet, till exempel finansierad genom parallell kapitalimport eller genom ökat sparande i landet. Det kan till och med vara så att kapitalimport är mer direkt kopplad till invandring. Det klassiska exemplet är hur den stora migrationen från Europa till USA åtföljdes av kapitalexport från främst Storbritannien till USA (se Thomas 1954). För att kunna utnyttja investeringar behövde företag att arbetskraft flyttade till landet. Effekterna av invandring kan också bidra till en snabbare strukturomvandling och en expansion av högproduktiva delar av ekonomin.²⁷ Se Braun & Kvasnicka (2012) för en studie som avser Tyskland. Det finns ingen sådan studie vad gäller Sverige, men det kunde kanske vara en idé att närmare studera den industriella expansionen under 1960-talet som skedde samtidigt med en omfattande arbetskraftsinvandring.

Om många kommer till samma sektor och yrke, kan det emellertid innebära en sämre löneutveckling för dem i just den sektorn eller yrket, även om den genomsnittliga lönenivån på arbetsmarknaden inte påverkas. Ett ofta anfört exempel är att invandring av mexikanska lantarbetare till USA kan dämpa löneutvecklingen för de mexikanska lantarbetare som redan finns i USA.²⁸ I forskningen har man för Norge funnit denna typ av effekter på arbetsmarknaden för byggnadsarbetare²⁹ och för Sverige på arbetsmarknaden för läkare.³⁰ En annan effekt av invandring till låglöneyrken kan vara en ökad rörlighet uppåt för dem som är födda i landet till mer kvalificerade arbeten.³¹ Om den relativa sammansättningen av olika positioner i arbetslivet inte förändras, antalet positioner ökar och de som kommer är överrepresenterade i lägre positioner, kommer en större andel av de som är födda i landet att ha högre positioner.

Dessa allmänna resultat vad gäller löner och arbetslöshet hindrar inte att det kan finnas andra typer av effekter för vissa delar av arbetsmarknaden och ekonomin. Säsonganställning av bärplockare kan leda till att en naturresurs som inte annars skulle ha utnyttjats kommer att utnyttjas. Anställning av byggnadsarbetare

för större projekt kan göra att projekten kan färdigställas betydligt snabbare. Specialistinvandring till industrin kan innebära överföring av kompetens mellan olika delar av en koncern eller mer långvarig överföring av kunskaper mellan olika länder. Specialistinvandring inom andra sektorer kan innebära att kompetens tillförs som är kopplad till kulturer som inte finns företrädade i landet i någon mer omfattande utsträckning.

Ibland kan arbetskraftsinvandring av personer med högre utbildning som pågår under en längre tid vara en signal om att vissa utbildningar är underdimensionerade. Ett exempel är att rekryteringen av läkare (som i Sveriges fall framför allt kommer från EU-länder) kan vara en signal om läkarutbildningen är underdimensionerad. Eventuellt kan en sådan invandring bidra till att politiska beslut om att öka antalet utbildningsplatser fördröjs.

Invandring kan också ha andra effekter. Den kan öka handeln mellan ursprungslandet och destinationslandet genom att kontakter etableras. Det finns ett antal studier av denna typ av effekter.³² Invandring kan också leda till att innovationsbenägenheten i ekonomin ökar.³³ Sådana effekter är troligen vanligast när det gäller invandring av specialister som ingenjörer och IT-sakkunniga. Det är också vanligt att de som har invandrat startar egna företag. Det kan leda till att landsmän, såväl sådana som redan tidigare har invandrat eller nyanlända, men också till att personer som är födda i landet får arbete.³⁴

Hur går det ekonomiskt för dem som flyttat till Sverige?

Effekterna av att någon byter land är av uppenbara skäl mest påtagliga för den som migrerar. Den som migrerar av arbetsmarknadsskäl gör det för att denne uppfattar det som ett bättre alternativ än att inte göra det. Det innebär inte alltid att de som migrerar tycker att de har vunnit på det i efterhand. På detta och på andra områden fattar en del personer beslut som de senare ångrar. Det kan finnas en osäkerhet

i olika avseenden när personer fattar beslut att migrera. Osäkerheten kan gälla förhållandena i invandringslandet men också utvecklingen i det land som personen lämnar. Det är för att minska risken för felaktiga beslut viktigt att saklig information ges om alternativet att migrera till Sverige om såväl förhållanden relaterade till arbetet som om andra förhållanden, och också att det som utlovats i anställningssavtalet hålls.

Viktigt för dem som flyttar, men samtidigt mycket svårt för dem att bedöma, är hur det kommer att gå för medföljande barn och de barn som föds efter att föräldrarna har kommit till Sverige. Det finns en omfattande litteratur som behandlar hur det går för generation 1½ (de barn som kommer med sina föräldrar) och generation 2 (de som föds i invandringslandet).³⁵

I en del fall resulterar ett upplevt felaktigt beslut i att personer som planerat att stanna flyttar tillbaka. Men återutvandring kan långtifrån alltid ses som ett misslyckande. Det kan vara en del av kontraktet eller av den ursprungliga planen – att arbeta i ett annat land under en kortare eller längre period (ibland som en del av cirkulär migration). Det är viktigt att ta fram uppgifter om andelen som flyttar tillbaka och när de gör det, men det är då mycket viktigt att komma ihåg att återflyttning kan vara en integrerad del av det ursprungliga beslutet. På samma sätt kan inte uteslutas att en del stannar kvar längre än planerat på grund av att det har gått sämre än förväntat, till exempel för att de inte har lyckats spara ihop till ett visst belopp inom den tid som de hade förväntat sig. En del kan också flytta tillbaka tidigare än planerat när de på kortare tid än förväntat uppnått målet med migrationen, till exempel tidigare än förväntat uppnått ett visst sparmål.

Skarman (2011) har gjort en undersökning av återutvandringsbenägenheten bland dem som flyttat till Sverige. Han finner att återutvandringsbenägenheten är mycket hög bland dem som har kommit till arbete i Sverige från länder utanför EU, nästan lika hög som den för medborgare i de nordiska länderna som har kommit till Sverige.³⁶ En förklaring skulle kunna vara att många kommer för en tidsbegränsad anställning och återvänder efter att denna avslutats.

De som kommer får arbetstillstånd för ett visst arbete. På lite längre sikt kan det bli arbete inom samma yrke hos en annan arbetsgivare och på än längre sikt permanent uppehållstillstånd och därmed också möjligheter till arbete inom andra delar av arbetsmarknaden. De kan då möta samma typ av problem som möter de som kommit som flyktingar eller anhöriga och inte har ett arbete när de kommer till Sverige (eller till andra länder). Diskriminering vad gäller möjligheten att få en ny anställning kan förekomma. De som kommit som arbetskraftsinvandrare från olika länder kan bemötas olika. De som kommer från Norge, USA, Indien och Syrien behandlas troligen inte på samma sätt på den svenska arbetsmarknaden.³⁷

Effekterna för de kvarvarande i utvandringsländerna

Att personer flyttar från ett land till ett annat, kan ha effekter för dem i utvandringslandet som inte flyttar. Det gäller såväl mer direkta effekter för dem som är anhöriga till dem som flyttar som mer indirekta effekter för andra personer och för ekonomin i stort.

Till viss del kan de förväntade effekterna vara de omvända jämfört med dem för invandringslandet vad gäller dem som avser den offentliga sektorns finanser, löner och arbetslöshet. Vi bör alltså inte förvänta oss särskilt stora effekter. Studierna av effekterna för utvandringsländerna är tyvärr mycket färre än de som avser invandringsländerna.³⁸ Effekterna kan skilja sig starkt åt mellan länder; mellan länder med ungefär samma ekonomiska situation som Sverige och länder med en omfattande strukturell arbetslöshet, och än mer om alternativet till arbetskraftsmigration är intern eller extern flykt.

Effekterna för den offentliga sektorns finanser är de motsatta som för invandringslandet Sverige, när det är fråga om länder som liknar Sverige i ekonomiskt avseende. De som flyttar är i aktiv ålder och har i regel bidragit positivt till den offentliga sektorns finanser i sitt hemland och när de utvandrar bortfaller deras bidrag till utvandringslandets offentliga finanser. Vid utvandring från fattiga länder eller

länder med en problematisk situation på arbetsmarknaden kan resultatet vara det omvända, speciellt om det gäller personer som inte är förankrade på arbetsmarknaden. Genom remitteringar kan konsumtionen i hemlandet öka, vilket kan leda till ökade skatteinbetalningar (genom främst moms eller liknande skatter på varor eller tjänster). Och de offentliga utgifterna kan minska när personer inte längre är bosatta i landet.

Vad gäller effekter på arbetslösheten beror de också på läget för ekonomin. För ekonomier av Sveriges typ är arbetslöshetens storlek knappast beroende av utvandring – det är den generella ekonomiska politiken som är avgörande för arbetslöshetsnivån (målet är en arbetslöshet som ger en stabil inflationsnivå; vilket i nationalekonomisk teori benämns som NAIRU eller jämviktsarbetslöshet). Inom gruppen ekonomiskt högt utvecklade länder är andelen arbetslösa inte större än i länder med en större befolkning relativt länder med en mindre befolkning. Men en del andra länder har en omfattande strukturell arbetslöshet eller undersysselsättning. För dem kan situationen för de kvarvarande förbättras – möjligheterna att få ett arbete ökar när konkurrenter på arbetsmarknaden lämnar.

På motsvarande sätt kan man diskutera utvandringens effekter på lönerna. Det kan finnas tillfällen där det att en del flyttar höjer lönerna för dem som är kvar inom ett visst yrke eller på en viss lokal arbetsmarknad.³⁹

Anhöriga till de som utvandrat kan på olika sätt få hjälp av dem som har flyttat. Remitteringarna är omfattande och kan innebära en ekonomisk standardhöjning för den kvarvarande familjen och i en del fall till exempel möjliggöra investeringar i en bättre bostad, start av ett företag eller finansieringen av sina barns skolgång.⁴⁰ Barn kan dock i olika avseenden påverkas negativt av att en eller båda föräldrar arbetar utomlands och bara sällan är hemma under längre perioder.⁴¹

Som nämdes tidigare flyttar många tillbaka och kan ha förvärvat nya kunskaper genom att arbeta utomlands och kan på så sätt bidra till ekonomisk utveckling av hemlandet. Detta att flytta mellan länder kan också bidra till ökad handel mellan de berörda länderna och på så sätt bidra till ekonomisk utveckling av både invandrings- och utvandringsländer.

Ibland uttrycks starka farhågor om att utvandringslandet skadas genom att många som har viss utbildning och arbetar inom ett visst område flyttar. Ett exempel som ofta nämns är att många med medicinsk utbildning flyttar från vissa länder i Afrika till Europa, ofta till Storbritannien. Det är dock inte entydigt att det alltid skadar utvandringslandet att många med högre utbildning flyttar. Möjligheten att flytta kan till exempel stimulera fler unga att satsa på att utbilda sig, och även om många flyttar ökar kanske antalet med högre utbildning som är kvar i hemlandet genom denna stimulanseffekt.

De som återvänder kan också föra med sig ny kunskap och remittera betydande belopp under den tid de är i utlandet. Vissa länder som Filippinerna har uppmuntrat tillfällig utvandring av sjukvårdspersonal. Men det finns självklart en smärtpunkt – om alltför många läkare eller sjuksköterskor flyttar kan det till exempel allvarligt skada sjukvårdssystemet. Det har framförts främst vad gäller vissa länder i Afrika, där en mycket stor del av de med sjukvårdsutbildning lämnar för arbeten i Europa. Av dem som utbildat sig till läkare i Afrika arbetar ungefär 10 procent i Europa, men andelarna är mycket högre i vissa länder, i ett fall (Kap Verde) till och med över 50 procent (se Lucas 2015). Liknande effekter kan naturligtvis uppkomma inom andra yrkesområden och i andra delar av världen för olika utvandringsländer. Många med högre utbildning flyttar till exempel från Haiti, El Salvador, Jamaica och Trinidad & Tobago.⁴² För en pedagogisk genomgång av forskningen på området, se Bodvarsson & Van den Berg (2009, kapitel 8).

Ett stort behov av bättre kunskaper

Analyserna av de ekonomiska effekterna visar att det inte är möjligt att redan nu svara på alla de frågor som ställdes i inledningen av detta kapitel rörande arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES baserat på forskning om just denna migration. Vi kan dock luta oss mot forskning som avser annan invandring till Sverige och också den till andra länder.

De kunskaper vi har från forskning om internationell migration som avser såväl Sverige som andra länder pekar på att de ekonomiska effekterna av arbetskraftsmigrationen från tredje land hittills sannolikt är små för Sveriges del. Detta förklaras dels av att migrationens effekter i regel är små även när migrationen är ganska omfattande, dels av att omfattningen av migrationen från dessa länder till arbete i Sverige hittills har varit liten. Det hindrar dock inte att den kan ha fått, eller kommer att få, effekter på begränsade delar av den svenska arbetsmarknaden.

Men vi har ännu så länge alltför lite kunskaper både om de migranter som har kommit från länder utanför EU/EES sedan lagändringen trädde i kraft den 15 december 2008 och vilka effekter denna migration har eller kommer att få. Troligen är effekterna små, men det är viktigt med forskning på området. Jag ska här nämna några frågor som är viktiga att kunna besvara:

1. Hur länge stannar de som fått arbetstillstånd i Sverige? Hur många stannar så länge att de får permanent uppehållstillstånd? För en del av dem som kom under 2009 kan det redan nu vara aktuellt enligt de regler som gäller.
2. Är de som stannar kvar i Sverige fortfarande anställda hos samma arbetsgivare som de kom till när de anlände?
3. Hur är levnadsförhållandena för de som har kommit till Sverige (lön, inkomst, bostad)? Har de fått den lön som utlovades?
4. Har familjemedlemmar kommit till Sverige och har de i så fall kommit samtidigt eller senare, och hur går det i så fall för dem som har kommit hit?
5. Hur går det för dem som återvänder till sitt hemland?

Det behövs både kvantitativa undersökningar baserade på olika register och kvalitativa undersökningar för att besvara dessa frågor. För kvantitativa undersökningar krävs ett underlag som bygger på register hos såväl Migrationsverket och Statistiska centralbyrån och som täcker ett antal år (paneldata). Kvalitativa

undersökningar är nödvändiga för att närmare kunna studera förhållandena för främst de tre större grupper av migranter som är aktuella i detta sammanhang och de arbetsplatser som de har kommit till. Viktigt är också som nämnts ovan att följa upp vad som händer efter återkomsten till hemlandet. Här kan samarbete med forskare i dessa länder vara av stort värde.

Det är också viktigt att pedagogiskt presentera resultat från forskningen om migrationens ekonomiska effekter för en vidare krets. Ett bra exempel från Storbritannien utgörs av Wadsworth (2015). Det är då viktigt att i analyserna skilja mellan arbeidskraftsinvandring och flyktinginvandring.

Slutnoter kapitel 2

1. Jag är tacksam för värdefulla kommentarer på tidigare version av redaktörer, medförfattare i boken, DELMI-medarbetare, Aycan Celikaksoy och Christer Gerdes.
2. Det finns också olika former av spårbyten. Personer söker arbetstillstånd för att de inte har fått tillstånd att stanna i Sverige som flyktingar eller för att de har större möjligheter eller det kostar mindre att ta sig till Sverige som arbetssökande än som flykting. Flera kapitel i denna bok behandlar spårbyten. Se kapitel 8 av Calleman; kapitel 5 av Frödin & Kjellberg; kapitel 7 av Pelling.
3. Se till exempel Hatton & Williamson (2005, kapitel 17) för beräkningar av denna typ av vinster.
4. För en översikt av utvecklingen av migrationspolitiken i Sverige under 1900-talet, se Boguslaw (2012) och Wadensjö (2012).
5. Se Celikaksoy (2013, 2014) för undersökningar av hur det har gått för de turkiska migranterna i Sverige.
6. Se Boguslaw (2012) och Wadensjö (2012).
7. Den klart största gruppen av migranter från de länder som blev medlemmar av EU 2004 kommer från Polen, men inte så få kommer från de baltiska länderna och Ungern. Av de båda länder som blev EU-medlemmar 2007 har flest kommit från Rumänien.
8. Relativt få medborgare i Kroatien fick dock arbetstillstånd i Sverige under åren från 2000 fram tills landet blev medlem av EU (under alla år utom ett fick endast mellan 100 och 200 personer med kroatiskt medborgarskap arbetstillstånd i Sverige; under ett år var de färre än 100).

9. SCB samlar in uppgifter om utbildning genom en årlig enkät till alla mellan 20 och 60 år som har kommit till Sverige och blivit folkbokförda under året. Många svarar emellertid inte på enkäten och utbildningsuppgifterna kompletteras därför efterhand genom information från olika myndigheter – Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen, UHR, MYH, Jordbruksverket, HsV, Skolverket, SFI – som de som invandrat varit i kontakt med (uppgift från Michael Karlsson, SCB).
10. Vi diskuterar här inte omfattningen och sammansättningen av personer som får arbetstillstånd som idrottsutövare, artister, au-pairer, praktikanter eller feriearbetare.
11. Talen om beviljade arbetstillstånd är hämtade från Migrationsverket (2015a).
12. Se kapitel 4 av Hedberg.
13. Se kapitel 5 av Frödin & Kjellberg för mer information om denna grupp.
14. Se kapitel 7 av Pelling.
15. Se Murhem & Dahlkvist (2010) för en analys av utvecklingen av antalet ingenjörer från icke EU/EES-länder som har fått arbetstillstånd i Sverige 1994–2009. Antalet ökade mycket markant under de senare åren av den undersökta perioden.
16. Se Barnow, Trutko & Piatik (2013) för en genomgång av teorin vad gäller efterfrågeöverskott på arbetsmarknaden och en analys av några exempel hämtade från arbetsmarknaden i USA.
17. De som har en utbildning förvärvat i ett annat EU/EES-land än Sverige kan i en hel del fall vara svenska medborgare födda i Sverige. Inte så få reser till exempel från Sverige till Danmark eller Polen för att studera medicin.
18. Se Migrationsverket (2015a) och Socialstyrelsen (2014).
19. Se McDonald & Worswick (2015) för en aktuell forskningsöversikt vad gäller internationell migration av personer med högre utbildning samt kapitel 3 av Emilsson & Magnusson.
20. Se Schröder (1996) för en studie av den internationella migrationen av arbetskraft med högre utbildning som är utbildad i Sverige.
21. Se Orrenius & Zavodny (2013) för en aktuell översikt vad gäller forskning om migranter i 3 D-arbeten. Ursprungligen kommer benämningen från Japan där dessa yrken kallas 3 K-arbeten (kitanaï, kiken, kitsui som i översättning till engelska egentligen blir dirty, dangerous, hard).
22. För en rapport som behandlar frågan om fusk, se LO (2013). Se också kapitel 7 av Pelling i denna antologi.
23. Se Brunow, Nijkamp & Poot (2015) för en aktuell analys och översikt av forskningen om sambanden mellan internationell migration och global tillväxt.

24. Se till exempel Skarman (2011).
25. För en relativt ny studie, se Ekberg (2009). Den innehåller också referenser till andra studier som kommit under de senaste decennierna.
26. Det finns flera så kallade metastudier där man använder sig av skattningar från olika undersökningar för att få ett samlat estimat av effekterna på löner och sysselsättning. Se Longhi, Nijkamp & Poot (2005a, 2005b). För litteraturöversikter se Okkerse (2008) och Pekkala Kerr och Kerr (2011). Se Paldam (2015) för en genomgång av teorin för meta-studier.
27. För en aktuell och mycket noggrann genomgång av forskningen av sambanden mellan internationell migration, internationell handel och kapitalbildning, se Felbermayer, Grossmann & Kohler (2015).
28. För en ny studie av migrationen från Mexiko och dess arbetsmarknadseffekter se Orrenius & Zavodny (2015). Den innehåller också referenser till tidigare studier i denna fråga.
29. Se Bratsberg & Raaum (2012).
30. Se Lundborg (2014).
31. Se till exempel Cattaneo, Fiori & Peri (2013) för en undersökning av elva europeiska länder under perioden 1995–2001.
32. Se Genc et al. (2011) för en metastudie; enligt den leder en ökning av antalet immigranter i ett land som kommer från ett annat land med 10 procent till en ökning av handeln mellan de båda länderna med 1,5 procent.
33. Se Bodvarsson & Van den Berg (2009, kapitel 9) för en analys av invandring och innovationer med talrika referenser till litteraturen på området.
34. Se Fairlie & Lofstrom (2015) för en aktuell översikt över litteraturen om invandring och entreprenörskap och Andersson Joona & Wadensjö (2012) för en undersökning som avser anställda i företag i Sverige som drivs av personer som är födda i ett annat land än Sverige.
35. Se Sweetman & van Ours (2015) för en översikt och Lee & Zhou (2013) för en jämförelse för hur det går för barnen till föräldrar som kommit till USA från Kina, Vietnam och Mexiko – skillnaderna mellan de tre grupperna av barn är mycket stora.
36. När det gäller dem som kommer från de andra nordiska länderna går det inte att i registerbaserad statistik urskilja om de kommer för arbete eller av andra skäl som utbildning eller familjeanslutning.
37. Se Eriksson, Johansson & Langenskiöld (2012) för en studie som pekar på skillnader i arbetsgivarnas benägenhet att diskriminera olika grupper.

38. Se dock Lucas (2015) för en översikt om migrationen inom och från Afrika och dess effekter och Amuedo-Durantes & Pozo (2015) för en översikt av migration inom och från Latinamerika och Karibien och dess effekter.
39. Se Dustmann, Frattini & Rosso (2012) för en analys av effekterna på lönerna i olika delmarknader i Polen till följd av emigration. Deras resultat är att högre emigration från vissa regioner bidrar till högre löneökningar i dessa regioner.
40. Se Brown & Jimenez-Soto (2015) för en aktuell översikt av remitteringsforskningen.
41. Se Antman (2013) för en översikt av litteraturen på området, som pekar på både positiva och negativa effekter för de kvarvarande familjemedlemmarna.
42. Den tidigare refererade översikten av forskningen om internationell migration av arbetskraft med högre utbildning, McDonald & Worswick (2015), pekar på flera olika komplikationer.

Referenser

- Amuedo-Dorantes, C. och S. Pozo (2015) Regional Studies: Latin America and the Caribbean i Chiswick, B. F. och P. W. Miller (red) *Handbook of the Economics of International Migration*. Vol. 1B, Elsevier, Oxford & Amsterdam.
- Andersson, L. och M. Hammarstedt (2012) Inkomst- och yrkesposition bland invandrare från de nya EU-länderna. *Ekonomisk Debatt*, vol. 40(2), s. 50–58.
- Andersson Joona, P. och E. Wadensjö (2012) Being employed by a co-national: A cul-de-sac or a short cut to the main road of the labour market? *Journal of International Migration and Integration*, vol. 13, s. 99–120.
- Antman, F. M. (2013) The Impact of Migration on Family Left Behind i Constant, A. F. och K. F. Zimmermann (red) *International Handbook on the Economics of Migration*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Arbetsmiljöverket (2015) *Helårsrapport – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige*. Rapport 2015:10. Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Barnow, B. S., J. Trutko och J. S. Piatik (2013) *Occupational Labor Shortages. Concepts, Causes, Consequences, and Cures*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Bodvarsson, Ö. B. och H. Van den Berg (2009) *The Economics of Immigration. Theory and Policy*. Springer, Berlin och Heidelberg.
- Boguslaw, J. (2012) *Svensk invandringspolitik under 500 år: 1512–2012*. Studentlitteratur, Lund.
- Bratsberg, B. och O. Raaum (2012) Immigration and Wages. Evidence from Construction, *Economic Journal*, vol. 122, s. 1177–1205.
- Braun, S. och M. Kvasnicka (2012) Immigration and Structural Change: Evidence from Post-War Germany. IZA DP No. 6690.

Brown, R. P. C. och E. Jimenez-Soto (2015) Migration and Remittances i Chiswick, B. F. och P. W. Miller (red) *Handbook of the Economics of International Migration*. Vol. 1B, Elsevier, Oxford & Amsterdam.

Brunow, S., P. Nijkamp och J. Poot (2015) The Impact of International Migration on Economic Growth in the Global Economy, i Chiswick, B. F. och P. W. Miller (red) *Handbook of the Economics of International Migration*. Vol. 1B, Elsevier, Oxford & Amsterdam.

Castles, S. (2014). International migration at a crossroads, *Citizenship Studies*, vol. 18, s. 190–207.

Cattaneo, C., C. V. Fiorio och G. Peri (2013) What Happens to the Careers of European Workers when Immigrants “Take their Jobs”? IZA DP No. 7282.

Celikaksoy, A. (2013) Economic Progress and Social Cohesion for Migrants from Turkey and their Descendants in Sweden: in Light of EU Accession and Potential Migration Processes from Turkey. SULCIS, WP: 2013:4, ISSN 1654-1189.

Celikaksoy, A. (2014) Labor and Marriage Market Incorporation of Individuals with an Origin from Turkey in Sweden: A Comparative Perspective, *New Perspectives on Turkey*, vol. 51, s. 97–121.

Chiswick, B. F. och P. W. Miller (red) (2015) *Handbook of the Economics of International Migration*. Vol. 1 A och 1B, Elsevier, Oxford & Amsterdam.

Constant, A. F. och K. F. Zimmermann (red) (2013) *International Handbook on the Economics of Migration*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Dustmann, C., T. Frattini och A. Rosso (2012) *Emigration from Poland and the Wages for those who Stay Behind*. The University Press of Southern Denmark, Odense.

Ekberg, J. (1983) *Inkomsteffekter av invandring*. Lunds universitet, Lund Economic Studies nr 27. Lund.

Ekberg, J. (2009) *Invandringen och de offentliga finanserna*. Rapport 2009:3. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Finansdepartementet, Stockholm.

Eriksson, S, P Johansson och S Langenskiöld (2012) *Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen*. IFAU-rapport 2012:3.

Fairlie, R. W. och M. Lofstrom (2015) Immigration and Entrepreneurship i Chiswick, B. F. och P. W. Miller (red) *Handbook of the Economics of International Migration*. Vol. 1B, Elsevier, Oxford & Amsterdam.

Felbermayer, G., V. Grossmann och W. Kohler (2015) Migration, International Trade, and Capital Formation: Cause or Effect? i Chiswick, B. F. och P. W. Miller (red) *Handbook of the Economics of International Migration*. Vol. 1B, Elsevier, Oxford & Amsterdam.

Genc, M., M. Gheasi, P. Nijkamp och J. Poot (2011) *The Impact of Immigration on International Trade: A Meta-Analysis*. IZA DP No. 6145.

Gerdes, C. och E. Wadensjö (2013) *Immigration to Sweden from the New EU Member States*. SIEPS Report 2013:5, SIEPS, Stockholm.

Hatton, T. J och J. G. Williamson (2005), *Global Migration and the World Economy. Two Centuries of Policy and Performance*. MIT Press, Cambridge, Mass.

Lee, J. och M. Zhou (2013) Frames of Achievement and Opportunity Horizons, i Card, D. och S. Raphael (red) *Immigration, Poverty, and Socioeconomic Inequality*. Russell Sage Foundation, New York.

LO (2013) *Fusk och utnyttjande – om avregleringen av arbetskraftsinvandringen*. LO, Stockholm.

Longhi, S., P. Nijkamp och J. Poot (2005a) A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages, *Journal of Economic Surveys*, vol. 19, s. 451–477.

Longhi, S., P. Nijkamp och J. Poot (2005b) The Fallacy of "Job Robbing:" A Meta-Analysis of Estimates of the Effect of Immigration on Employment, *Journal of Migration and Refugee Issues*, vol. 1, s. 131–152.

Lucas, R. E. B. (2015) African Migration i Chiswick, B. F. och P. W. Miller (red) *Handbook of the Economics of International Migration*. Vol. 1B, Elsevier, Oxford & Amsterdam.

Lundborg, P. (2014) *The Rationale of the Migrant Share as a Wage Determinant: Theory and Evidence*. SOFI Working Paper 2014/6.

Migrationsverket (2015a) Beviljade arbetstillstånd 2014. Migrationsverket, Norrköping.

Migrationsverket (2015b) Beviljade uppehållstillstånd efter medborgarskap 2000–2014. Migrationsverket, Tillståndsstistik, Norrköping.

Murhem, S. och A. Dahlkvist (2010) Sverige i Wesley Hansen, N., N. Å. Arup Seip och L. Eldring (red) *Rekruttering av kompetansarbetskraft fra tredjeland til Norden – Reguleringer, strategier og realiteter*. TemaNord 2010:536, Nordiska Ministerrådet, Köpenhamn.

Okkerse, L. (2008) How to Measure Labour Market Effects of Immigration: A Review, *Journal of Economic Surveys*, vol. 22, s. 1–30.

McDonald, J. T. och C. Worswick (2015) High-Skilled Immigration in a Globalized Labor Market, i Chiswick, B. F. och P. W. Miller (red) *Handbook of the Economics of International Migration*. Vol. 1A, Elsevier, Oxford & Amsterdam.

Orrenius, P. M. och M. Zavodny (2013) Immigrants in Risky Occupations i Constant, A. F. och K. F. Zimmermann (red) *International Handbook on the Economics of Migration*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Orrenius, P. M. och M. Zavodny (2015) The Impact of E-Verify Mandates on Labor Market Outcomes. *Southern Economic Journal*, vol. 81, s. 947–959.

Paldam, M. (2015) Meta-Analysis in a Nutshell: Techniques and General Findings, *Economics. The Open-Access, Open-Assessment E-journal*, vol. 9, 2015-11, <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2015-11>.

Pekkala Kerr, S. och W. R. Kerr (2011) Economic Impacts of Immigration: A Survey, *Finnish Economic Papers*, vol. 24, s. 1–32.

Schröder, L. (1996) Scandinavian Skill Migration in the 1980s i Pedersen, P. J. (red) *Scandinavians without Borders – Skill Migration and the European Integration Process* i Wadensjö, E. (red) *The Nordic Labour Markets in the 1990's*. North-Holland, Amsterdam.

Skarman, C. (2011) Återutvandring efter tid i Sverige, SCB Bakgrundsmaterial om Demografi, Barn och Familj 2011:1. SCB, Stockholm.

Socialstyrelsen (2014) Statistik om hälso- och sjukvårdspersonal – officiell statistik om antal legitimationer (2013) och arbetsmarknadsstatus (2012). Sveriges officiella statistik, Socialstyrelsen, Stockholm.

Storesletten, K. (1998) Nettoeffekten av invandringen på offentliga finanser – en nuvärdeberäkning för Sverige i Bager, T. och S. Rezaei (red.) *Invandringens Økonomiske Konsekvenser i Skandinavien*. Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg.

Sweetman, A. och J. C. van Ours (2015) Immigration: What about the Children and Grandchildren i Chiswick, B. F. och P. W. Miller (red) *Handbook of the Economics of International Migration*. Vol. 1B, Elsevier, Oxford & Amsterdam.

Thomas, B. (1954) *Migration and Economic Growth: A Study of Great Britain and the Atlantic Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.

UHR (2015) Reglerade yrken i Sverige.

Wadensjö, E. (1973) *Immigration och samhällsekonomi*. Studentlitteratur, Lund.

Wadensjö, E. (2012) *Framtidens migration*, Underlagsrapport 5 till Framtidskommissionen. Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, Stockholm.

Wadsworth, J. (2015) *Immigration and the UK Labour Market*. CEP Paper EA019, London.

Vargas-Silva, C. (2015) The Fiscal Impact of Immigrants: Taxes and Benefits, i Chiswick, B F och Miller, P W (red) *Handbook of the Economics of International Migration*. Vol. 1B, Elsevier, Oxford & Amsterdam.

3. Högkvalificerad arbetskraftsinvandring till Sverige

Henrik Emilsson och Karin Magnusson

Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM),

Malmö högskola

Inledning och bakgrund

Frågan om högkvalificerad arbetskraftsinvandring är intressant av flera anledningar. För det första är allt fler överens om att den internationella konkurrensen för att locka till sig begåvningar tilltar, vad som brukar benämnas *the global race for talents* (Kuvik 2013). Till skillnad från andra kategorier av invandrare brukar högkvalificerade invandrare både ses som önskade och välkomna (Triadafilopoulos & Smith 2013). Med ökade möjligheter till mobilitet följer en ökad konkurrens om arbetskraften mellan EU:s medlemsländer, med traditionella invandringsländer som Kanada och USA och med nya konkurrenter som Kina och Indien.

Den mest efterfrågade arbetskraften är just högkvalificerade personer, där det inte bara handlar om att locka till sig önskad arbetskraft utan också om att behålla den. Mycket tyder på att europeiska länder är mindre framgångsrika i detta avseende och de flesta OECD-länder är nettosändare av högutbildade personer. Vinnarna är engelskspråkiga länder som USA, Kanada och Australien. Även inom Europa finns det ett fåtal vinnare, bland dem Luxemburg, Sverige och Schweiz (Brücker, et al. 2012, s. 65).¹

För det andra har dagens invandringspolitik i de flesta länder allt mer kommit att handla om att styra invandringen bort från en generell invandring till ett noggrant och hårt kontrollerat urval av invandrare. Dagens politik för arbetskraftsinvandring är inte som på 1960-talet utformad för att bemöta en generell arbetskraftsbrist utan för att bemöta specifika rekryteringsbehov och/eller för att stimulera ekonomisk tillväxt mer generellt (Menz & Caviedes 2010). För det tredje är de flesta yrken där det finns brist på arbetskraft högkvalificerade yrken, vilket inte minst är fallet i Sverige.

Arbetsförmedlingens prognos för 2014-2016 visar till exempel att den största bristen på arbetskraft finns inom yrken som kräver högre utbildning: i offentlig sektor inom yrken som lärare och inom hälso- och sjukvård och i privat sektor yrken inom teknik och data (Arbetsförmedlingen 2014). Därutöver är bristen allt större för kvalificerade yrken inom bygg och anläggning. Det finns därför goda skäl att studera just den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen också i den svenska kontexten.

Frågeställningar och disposition

Det övergripande syftet med artikeln är att belysa arbetskraftsinvandringen av högkvalificerade personer till Sverige. Ambitionen är både att kartlägga dess omfattning och karaktär, och att bidra med en förklaring till varför den ser ut som den gör. Kartläggningen besvarar frågor som:

- Hur många är de?
- Till vilka jobb kommer de?
- Hur är deras ställning på arbetsmarknaden?

Den naturliga följdfrågan till kartläggningen är:

- Varför ser arbetskraftsinvandringen ut som den gör? Hur kan den förklaras?

Efter inledningen följer ett avsnitt som diskuterar politiken för rekrytering av högkvalificerade invandrare i Sverige och i andra länder, bland annat 2008 års svenska reform. Motivet till denna genomgång är att politiken för arbetskraftsinvandring kan bidra till att förklara karaktären på den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen. I avsnittet därefter kartläggs den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen till Sverige, framförallt i ljuset av 2008 års reform. Därefter följer ett avsnitt som diskuterar resultatet av kartläggningen med hjälp av intervjuer som gjorts med högkvalificerade arbetskraftsinvandrare och i ljuset av tidigare forskning. Syftet är att öka förståelsen för varför arbetskraftsinvandringen ser ut som den gör. Det avslutande avsnittet sammanfattar och analyserar artikelns resultat. Dessutom lyfter vi fram några policyimplikationer.

Metod och material

Vilka arbetskraftsinvandrare som är högkvalificerade finns det olika åsikter om (Boyd 2014). Det kan gälla invandrare med en viss utbildningsnivå, eller invand-

ring till en viss typ av arbeten som anses mer kvalificerade. Till de högkvalificerade invandrarna kan också internationella studenter räknas. När vi studerar högkvalificerade arbetskraftsinvandrare i Sverige kan vi alltså se närmare på minst tre kategorier av arbetskraftsinvandrare. Dessa tre kategorier är utgångspunkten i den kartläggning som görs i avsnittet om förklaringar till varför den högkvalificerade invandringen till Sverige ser ut som den gör:

1. De med hög utbildning
2. De som arbetar inom högkvalificerade yrken
3. De som tidigare varit studenter i Sverige

Dock är det inte alla högkvalificerade invandrare som är av intresse för oss, utan endast de som faller inom ramen för 2008 års lagstiftning: de som fått uppehållstillstånd på grund av arbete från länder utanför EU/EES.

Två typer av empiriskt material används för att belysa arbetskraftsinvandringen. För att kartlägga omfattningen och karaktären av den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen används statistik, både offentlig statistik och specialbeställd statistik från Statistiska centralbyrån. Uppgifter om arbetstillstånd har sammanställts från den offentliga statistik som finns tillgänglig på Migrationsverkets hemsida. Uppgifterna om folkbokförda personer utgår från mikrodata från SCBs databaser. För att identifiera arbetskraftsinvandrarna används en grupperad variant av variabeln "grund för bosättning", där kategorin "arbetsmarknad ej EU/EES-medborgare" ringar in vår målgrupp. SCB:s databaser redovisar bara de arbetskraftsinvandrare som folkbokförts i en kommun, dvs. har en förväntad vistelsetid i landet på ett år eller mer. Säsongsarbetare och andra arbetskraftsinvandrare med kortare vistelsetid är därför inte representerade i den statistiken.² När vi beställde statistiken fanns det bara uppgifter om sysselsättning och inkomster fram till år 2011 och därför har vi valt att i huvudsak fokusera på 2009 års arbetskraftsinvandrare eftersom de har varit i landet längst och därmed kan ge mer information om hur det gått över tid.

För att fördjupa analysen av det statistiken visar används intervjuer. Här får de högkvalificerade invandrarna själva berätta om varför de valt att komma till Sverige och hur de trivs i Sverige och med sitt arbete. Därmed kan vi bättre förklara varför den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen ser ut som den gör. De 55 intervjuerna genomfördes inom projektet *Uppföljning av lagen om arbetskraftsinvandring*.³ 33 intervjuer gjordes per telefon och 22 intervjuer gjordes ansikte mot ansikte. Samtliga intervjuer spelades in med tillstånd av de intervjuade. Namnen har ändrats till svenskklingande namn för att dölja nationaliteten och skydda anonymiteten. Alla intervjupersoner har invandrat till Sverige efter 2009 för att arbeta, eller kommit till Sverige för att studera och sedan börjat arbeta i Sverige efter 2009.

Rekrytering av högkvalificerade arbetskraftsinvandrare

Medan arbetskraftsinvandring har en lång historia är den medvetna strategin att locka till sig just högkvalificerade invandrare av senare datum. Det är endast ett litet antal länder – Australien, Kanada och Nya Zeeland – som har bedrivit en konsekvent och långsiktig politik för att attrahera denna grupp (Boeri, et al. 2012). Kanadas poängsystem från 1976 brukar pekas ut som den första sammanhållna politiken för detta syfte. Mycket av forskningen om högkvalificerade arbetskraftsinvandrare har också fokuserat på dessa länder (Triadafilopoulos & Smith 2013).

I migrationslitteraturen brukar man lyfta fram att stater använder två olika modeller för arbetskraftsinvandring, utbudsstyrd och efterfrågestyrd (Papadimitriou & Sumption 2011; Chaloff & Lemaitre 2009). En utbudsstyrd modell utgår från individens initiativ och sedan väljer staten med hjälp av ett poängsystem ut arbetskraftsinvandrare med de kunskaper och färdigheter som förväntas behövas på medellång och lång sikt. Fördelen med en *utbudsstyrd* modell brukar anses vara att den skapar tydliga regler för vilken typ av och antalet arbetskraftsinvandrare som önskas. Det ger också en tydlig signal till allmänheten om att invandringen är reglerad och under kontroll. Nackdelen är att personen vanligtvis inte har ett jobb direkt vid in-

vandringstillfället. Väntetiderna för arbetstillstånd brukar också vara långa, ofta flera år. Den *efterfrågestyrd* modellen utgår från ett konkret arbetserbjudande. En uppenbar fördel med en efterfrågestyrd modell är att personen har ett jobb från dag ett. Nackdelen är att det finns en risk att arbetsgivare utnyttjar systemet för att anställa personer med lägre lön och sämre arbetsförhållande än vad som är tillåtet. Den risken antas vara större i ett land som Sverige, där lägstalönerna är höga och anställningsskyddet relativt omfattande (Boswell & Geddes 2011). Arbetstagaren är också mer utsatt i en efterfrågestyrd modell, eftersom arbetstillståndet vanligtvis är knutet till en specifik arbetsgivare och ett specifikt yrke.

De flesta länder brukar utgå från endera modellen, men på senare tid har allt fler hybridmodeller utvecklats för att maximera fördelarna som de båda modellerna antas ha. Oavsett val av modell är den generella trenden att arbetskraftsinvandringen blivit allt mer selektiv, för att begränsa inflödet av lågutbildad arbetskraft (Koehler, et al. 2010; Kuptsch 2012). Stater försöker generellt sett attrahera högkvalificerade arbetskraftsinvandrare och begränsa den lågkvalificerade arbetskraftsinvandringen till tidsbegränsade tillstånd, som ger begränsade rättigheter och få möjligheter att stanna i landet på sikt (Ruhs 2013).

Poängsystem i Australien, Kanada och Nya Zeeland

Australien, Kanada och Nya Zeeland har samtliga en utbudsstyrd modell som använder sig av poängsystem för att välja ut de mest attraktiva arbetskraftsinvandrarna. För den som vill invandra gäller det att uppnå en viss poäng baserat på personens utbildningsnivå, ålder, arbetslivserfarenhet och språkkunskaper. På senare år har andra typer av poänggivande kriterier blivit allt vanligare för att bättre matcha behoven på arbetsmarknaden, som arbetserbjudande, typ av yrke, tidigare inkomst, samt utbildning och arbetslivserfarenhet i mottagarlandet. Om en person uppnår en viss sammanlagd poäng blir den tilldelad ett arbetstillstånd, vanligtvis i form av permanent uppehållstillstånd. Ofta finns en förbestämd kvot, som anger det årligt önskade antalet arbetskraftsinvandrare.

Det första poängsystemet för arbetskraftsinvandring introducerades i Kanada 1976 och utgick från humankapitalteorin (Becker 1993). Enligt humankapitalteorin är det individens utbildning och färdigheter som avgör hur produktiva de är på arbetsmarknaden och därmed hur efterfrågade de är för potentiella arbetsgivare. I Australien infördes ett liknande poängsystem 1989 och strax därefter, 1991, följde Nya Zeeland. Poängsystemet i såväl Kanada, Australien som Nya Zeeland har förändrats över tid. En generell förändring är att poängsystemen har justerats för att ta större hänsyn till efterfrågan på arbetsmarknaden. Till skillnad från i Kanada är poängsystemet i Australien mer utformat för att fylla kortsiktiga behov på arbetsmarknaden (Brücker, et al. 2012). Där accepteras bara arbetskraftsinvandrare som har ett yrke som finns på en lista över högkvalificerade bristyrken. Dessutom behöver de arbetskraftsinvandrare som har ett arbetserbjudande inte nå upp till lika höga poäng för att bli accepterade.

Den senaste innovationen skedde i Nya Zeeland år 2003, när en ny urvalsmekanism introducerades; en så kallad intresseanmälan (Expression of Interest, EOI). Istället för att i tur och ordning acceptera alla ansökningar som uppfyller poängkravet innebär intresseanmälan ett mer riktat och aktivt val. Urvalsprocessen sker i två steg. Det första steget liknar det vanliga poängsystemet, där den sökande måste uppnå en viss poäng för att bli aktuell som arbetskraftsinvandrare. Skillnaden mot ett vanligt poängsystem är att alla som uppnår poängkravet placeras i en gemensam pool av sökande där de befinner sig i maximalt sex månader. Den ansvariga myndigheten väljer med jämna mellanrum ut ett bestämt antal intressenter med allra högst poäng, som direkt får arbetstillstånd. En intresseanmälan gäller i sex månader och de personer som inte blir utvalda under den här perioden stryks från poolen. En praktisk fördel med den nya modellen är att den undviker de långa väntetider som varit ett återkommande problem i länder med poängsystem, särskilt i Kanada (Bedford & Spoonley 2014). Efter att utvärderingar visat att den nya EOI-modellen varit framgångsrik i Nya Zeeland, både vad gäller väntetider och invandrarnas ställning på arbetsmarknaden (Hawthorne 2011), följde Australien efter och introducerade en liknande modell år 2012. Också Kanada förväntas införa en variant av modellen med intresseanmälningar under 2015 (Bedford & Spoonley 2014). Sammantaget har alltså de utbudsdrivna modellerna kommit att förändras

så att matchningen av högutbildade arbetskraftsinvandrare med efterfrågan på arbetsmarknaderna har blivit allt mer central.

Efterfrågebaserade modeller i USA och Europa

Den efterfrågestyrda modellen utgår från arbetsgivares omedelbara behov av arbetskraft. Nästan alla efterfrågestyrda modeller innebär att individuella arbetsgivare initierar rekryteringsprocessen genom att be om tillstånd att anställa en person från ett annat land. USA och till nyligen de flesta europeiska länder har varianter av en sådan modell. En stat har flera alternativ för hur de ska förhålla sig till en sådan förfrågan. De kan lita på arbetsgivaren och bevilja arbetstillstånd utan några kontroller. De kan också ställa upp kriterier för att bevilja arbetstillstånd, en så kallad arbetsmarknadsprövning.

En arbetsmarknadsprövning skiljer sig mycket åt mellan länder och kan till exempel bestå i att undersöka om det finns tillgänglig arbetskraft inom landet eller krav på att arbetet ska vara kvalificerat eller ge en viss lön. Vanligtvis ges ett tidsbegränsat arbetstillstånd knutet till en viss arbetsgivare inom ett visst yrke. Det tidsbegränsade arbetstillståndet kan vid kontinuerligt arbete övergå till ett permanent uppehållstillstånd.

USA är mottagare av ett stort antal högkvalificerade invandrare trots att de aldrig introducerat något poängsystem för att välja ut de mest högkvalificerade invandrarna. Till skillnad från andra traditionella invandringsländer har USA valt ut större delen av arbetskraftsinvandarna i enlighet med en efterfrågebaserad modell. Det huvudsakliga instrumentet för att attrahera högkvalificerade invandrare är VISA-kategorin H1B som introducerades genom 1990 års invandringslag. Visa-kategorin är reserverad för arbetskraft inom specialstyrken som kräver teoretisk kunskap och den sökande måste ha minst en universitetsexamen. 66 000 tillstånd ges årligen (OECD 2014). Det ska finnas ett arbetserbjudande från en arbetsgivare och arbetsgivaren måste fylla i en ansökan, där hon visar att arbetskraftsinvandringen inte negativt påverkar lokala löner eller arbetsförhållanden.

I Europa har det först på senare år skett en förskjutning mot att locka till sig högt utbildade invandrare. De flesta använder sig av efterfrågebaserade modeller, men allt fler europeiska länder, till exempel Storbritannien och Danmark, har introducerat varianter av poängsystem (OECD 2013). I Danmark kan de som uppnår en viss nivå i enlighet med ett poängsystem få ett s.k. greencard som ger möjlighet att resa till Danmark och söka arbete i ett år.⁴

Också EU har genom blåkortsdirektivet gett sig in i kampen om de högkvalificerade invandrarna. Blåkortsdirektivet är en form av efterfrågedriven modell som skapat nya möjligheter för högkvalificerade invandrare att komma till EU-länder för att arbeta. Enligt direktivet ges ett tidsbegränsat arbetstillstånd (blåkort) om arbetskraftsinvandraren lever upp till vissa kriterier:

1. ett anställningskontrakt,
2. tillräcklig utbildning och
3. en minimilön som ska vara 1,5 gånger medellönen i landet eller – för bristyrken – 1,2 gånger medellönen.

Ett blåkort är under de första 18 månaderna begränsat till det land där det första anställningsavtalet har skrivits. Därefter kan blåkortsinnehavaren åka in i, och under viss tid söka arbete i, ett annat medlemsland. EU har också tidigare genomfört två direktiv som gör det enklare för studenter och forskare att invandra till EU-länder (Direktiv 2004/114/EC; Direktiv 2005/17/EC).

Alla länder som är med i EU:s rättsliga samarbete i migrationsfrågor, d.v.s. alla EU-länder förutom Danmark, Irland och Storbritannien, är skyldiga att inkludera blåkortet i sin nationella lagstiftning. Varje medlemsland kan parallellt med blåkortet ha sin egen nationella politik för arbetskraftsinvandring. I t.ex. Tyskland utfärdas blåkort till personer med universitetsexamen och en årslön på minst 48 400 euro, exklusive sociala avgifter (2015). Inom yrken med stor arbetskraftsbrist, som läkare

och civilingenjörer, krävs en lägre årslön (37 752 euro 2015). Det går dock att arbetskraftsinvandra till Tyskland som högkvalificerad invandrare även om villkoren för ett blåkort inte är uppfyllda. Dessa måste dock ha ett arbete i fem år innan de kan få permanent uppehållstillstånd.

Personer med universitetsexamen kan också få ett jobbsökarvisum där de kan komma till Tyskland och leta efter arbete i sex månader. Ytterligare ett sätt att få arbetstillstånd är att stanna i Tyskland efter avklarad universitetsexamen. Alla som får ett jobb inom sitt utbildningsområde inom 18 månader efter examen kan få arbetstillstånd. För i stort sett alla arbetstillstånd gäller att arbetsgivaren måste bevisa att de inte lyckats rekrytera någon EU-medborgare samt erbjuda löne- och arbetsvillkor i nivå med den inhemska arbetskraften. Enligt det tyska inrikesdepartementet kan lågkvalificerade invandrare aldrig få permanent uppehållstillstånd.⁵

Rekrytering av högkvalificerade arbetskraftsinvandrare i Sverige

Sverige utgör ett undantag från den europeiska och globala trenden mot en allt mer selektiv arbetskraftsinvandring, där länder utformar sin politik för att locka till sig högkvalificerade invandrare och undvika lågkvalificerade invandrare. Det finns inget i de svenska reglerna för arbetskraftsinvandring som särskilt underlättar för högkvalificerade personer.⁶ Samma lagstiftning gäller för dem som för exempelvis säsongsarbetare eller lägre kvalificerade arbetskraftsinvandrare.

Högutbildade invandrare får heller inte tillgång till fler ekonomiska eller sociala rättigheter, eller enklare tillgång till permanenta uppehållstillstånd. Det finns numera inga begränsningar till vilka yrken eller sektorer en person kan arbetskraftsinvandra eller några numerära begränsningar av antalet. Staten utövar minimal kontroll, eftersom arbetsmarknadsprövningen i stort sett är avskaffad. För en mer grundlig beskrivning av 2008 års lagstiftning, se Kapitel 1 av Calleman & Herzfeld Olsson.

Tabell 3.1. Regleringen av arbetskraftsinvandring före och efter december, 2008

	Bedömningsgrund	Tid	Familj	Kategori
Tidigare reglering av arbetskraftsinvandring	Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknads-skäl	Ingen begrän-sning	Ja	Inte specificerad, utgick från de långsiktiga behoven på arbetsmarknaden
	Temporär brist på arbetskraft	18+6 månader	Ja	Kvalificerade och erfarna arbetstagare för kortsiktig brist
	Internationellt utbyte	Maximalt 4 år	Ja	Företagsledare/speci-alister inom internatio-nella företag
		18 månader	Ja	Trainees
		12 månader	Ja	Aupair
2008 års reglering	Säsongsarbetare	Maximalt 3 månader	Nej	Arbetare inom jordbruk, växtodling och skogs-arbete
	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.

Före år 2008 var det Arbetsförmedlingen som beslutade om riktlinjerna för arbetstillstånd. För det första undersökte de om det fanns ledig arbetskraft i Sverige eller annat EU/EES-land. Fackliga organisationer konsulterades för att garantera arbetsvillkor men också för att orientera sig om den allmänna situationen på arbetsmarknaden i olika branscher. Migrationsverket fattade sedan beslut om arbetstillstånd, med undantag för säsongsarbete som beslutades av Arbetsförmedlingen på regional nivå. En annan viktig skillnad mellan den gamla och nuvarande lagstiftningen är att möjligheterna till permanenta uppehållstillstånd avskaffades. Tidigare kunde de som bedömdes tillföra något till svensk arbetsmarknad på lång sikt, i praktiken ofta högutbildade, direkt få permanent uppehållstillstånd.

Den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen till Sverige

Det är en stor skillnad mellan antalet utfärdade arbetstillstånd och antalet arbetskraftsinvandrare som stannar en längre tid i landet. Att endast studera antalet arbetstillstånd ger därför en felaktig bild av arbetskraftsinvandringens omfattning. År 2009 utfärdades 14 481 arbetstillstånd för personer från länder utanför EU varav över 7 000 var säsongsarbetare. Av de övriga 7 281 arbetskraftsinvandarna var 3 205 personer folkbokförda i Sverige den sista december 2009 (Bevelander, et al. 2014). Mer än hälften hade alltså en förväntad anställning på mindre än ett år och folkbokfördes därmed inte i någon kommun. Sedan 2010 har något fler av dem som fått arbetstillstånd folkbokförts. Om säsongsarbetare undantas, är det från och med år 2010 drygt 50 procent som förväntades stanna i landet i ett år eller längre. I slutet av 2012 var 20 125 personer registrerade som arbetskraftsinvandrare med invandringsår 2009 eller senare. Det innebär att omkring en tredjedel av dem som fått arbetstillstånd under den nya lagen (59 359), och hälften om säsongsarbetare undantas (39 121), fanns kvar i landet vid utgången av 2012 (Ibid.). Vi kommer därför att studera både arbetstillstånden och de folkbokförda för att ge en så korrekt bild som möjligt av den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen.

Arbetstillstånd

De två yrkesområden som dominerat antalet arbetstillstånd mellan 2009 och 2014 är arbete som kräver teoretisk specialistkompetens och arbete utan krav på särskild yrkesutbildning (se tabell 3.2). Att det senare yrkesområdet fluktuerat mycket mellan åren beror till största delen på att antalet säsongsarbetare inom bärplockningsindustrin tenderar att gå upp och ner beroende på tillgången på bär och administrativa förändringar i regelverket för denna kategori arbetstillstånd (se kapitel 4 av Hedberg).

Inom flera yrkesområden, som hantverksarbete och servicearbete, har arbetstillstånden tenderat att sjunka undersenare år, vilket antagligen beror på ökade adminis-

trativa kontroller av arbetsgivare inom dessa branscher. I denna artikel är vi dock mest intresserade av de högkvalificerade arbetskraftsinvandarna. Sett över perioden har arbetstillstånden till högkvalificerade yrkesområden varit relativt stabil på mellan 4 500-6 000 personer, vilket representerar drygt var tredje arbetskraftsinvandrare. Arbetstillstånden för arbete som kräver teoretisk specialistkompetens har dock tenderat att öka under hela perioden. Under 2014 minskade det totala antalet arbetstillstånd medan tillstånden till högkvalificerade yrken ökade något vilket betyder att nästan hälften av alla tillstånd var för högkvalificerade yrkesområden under detta år.

Tabell 3.2. Arbetstillstånd efter yrkesområde, 2009-2014

Yrkesområde	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Arbete inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	300	391	536	376	475	289
Arbete som kräver kortare högskoleutbildning eller mots	1 023	1 142	1 117	1 311	649	641
Arbete som kräver teoretisk specialistkompetens	3 232	3 257	4 052	4 539	4 459	4 725
Arbete utan krav på särskild yrkesutbildning	7 859	5 712	4 784	7 166	7 041	3 879
Hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning	576	959	1 322	1 126	834	686
Kontors- och kundservicearbete	110	200	244	223	181	140
Ledningsarbete	206	264	375	219	213	326
Militärt arbete	8	2	2	5	10	12
Process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete m.m	128	172	253	186	174	105
Service-, omsorgs- och försäljningsarbete	1 032	1 512	2 037	1 392	1 321	1 275
Övrigt	7	1				16
Totalt, varav	14 481	13 612	14 722	16 543	15 357	12 094
Högkvalificerade yrkesområden**	4 461	4 663	5 544	6 069	5 321	5 692

Källa: Migrationsverket, och egna beräkningar.

* Migrationsverkets redovisning för 2014 har förändrats något, vilket marginellt kan påverka jämförbarheten.

** Till de högkvalificerade yrkesområdena räknas arbete som kräver kortare högskoleutbildning eller motsvarande, arbete som kräver teoretisk specialistkompetens samt ledningsarbete.

En kategori som är särskilt intressant är internationella studenter, som i Sverige har rätt att söka arbetstillstånd efter minst en termins lyckade studier. Detta är ett lägre krav än i de flesta andra länder, som ofta kräver avslutad högskoleutbildning. Arbetstillstånd för denna kategori ökade betydligt mellan 2010 och 2011, för att sedan minska successivt från 2013 och framåt (se tabell 3.3).

Tabell 3.3. Arbetstillstånd för internationella studenter, 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Högkvalificerade yrkesområden	196	241	682	801	485	347
Totalt	405	453	1 053	1 203	849	556

Källa: Migrationsverket och egna bearbetningar.

Nedgången de senare åren beror antagligen på de införda terminsavgifterna för studenter som inte kommer från EU/EES-länder, som minskade det totala antalet internationella studenter vid svenska universitet och högskolor. Noterbart är också att många av de internationella studenterna inte fått arbetstillstånd för högkvalificerade yrken.

Under 2009 och 2010 var ungefär hälften av tillstånden för studenter inom högkvalificerade yrken. Sedan 2011 är det en större andel inom högkvalificerade yrken, mellan 57 och 67 procent. Totalt under perioden 2009-2014 har de internationella studenterna stått för knappt nio procent av arbetstillstånden inom högkvalificerade yrkesområden.

Arbetstillstånden till högkvalificerade yrken är starkt koncentrerade till några få yrken (se tabell 3.4). Över hälften av arbetstillstånden är för dataspecialister. Mellan 2009 och 2012 var deras andel cirka 50 procent och den ökade till 60 procent under 2013-2014. Tillsammans med civilingenjörer, ingenjörer och tekniker utgör dessa tre yrkeskategorier tre fjärdedelar av alla arbetstillstånd till högkvalificerade yrken under perioden 2009-2014.

Tabell 3.4. Arbetstillstånd till vanligast förekommande högkvalificerade yrken, 2009-2014

Yrkesgrupp	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Dataspecialister	2 202	2 208	2 795	3 259	3 477	3 428
Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	541	525	630	558	415	602
Ingenjörer och tekniker	481	332	338	412	267	335
Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	170	205	240	236	190	199
Chefer för särskilda funktioner	99	128	149	131	118	155
Grundskollärare	23	45	49	92	89	92
Redovisningsekonomer, administrativa assistenter m.fl.	31	51	87	86	101	90
Hälso- och sjukvårdsspecialister	35	32	50	41	61	48
Universitets- och högskolelärare	23	56	63	82	54	48
Drift- och verksamhetschefer	27	22	42	24	30	46
Verkställande direktörer, verkschefer m.fl.	37	34	35	20	30	30
Datatekniker och dataoperatörer	59	39	57	48	36	21
Chefer för mindre företag och enheter	43	80	140	35	33	20
Gymnasielärare m.fl.	17	21	23	15	11	16
Specialister inom biologi, jord- och skogsbruk m.m.	16	10	29	34	23	15
Fysiker, kemister m.fl.	20	13	23	19	15	15
Jurister	8	8	13	15	7	13
Samhälls- och språkvetare	14	12	16	19	7	11
Sjukgymnaster, tandhygienister m.fl.	22	46	20	17	9	10
Andra pedagoger med teoretisk specialistkompetens	16	8	4	8	8	9
Matematiker och statistiker	3	4	11	8	5	8
Läkare						6
Fotografer, ljud- och bildtekniker, sjukhus-tekniker m.fl.	14	22	18	17	19	5
Förskollärare och fritidspedagoger	2	4	3	12	3	5
Sjuksköterskor	1		6	2	2	3
Piloter, fartygsbefäl m.fl.	10	67	16	26		2
Barnmorskor; sjuksköterskor med särskild kompetens	1		1	1	1	1

Källa: Migrationsverket; Egna beräkningar.

*2014 års yrkesredovisning skiljer sig delvis åt jämfört med tidigare år. Vissa egna justeringar har gjorts för att öka jämförbarheten.

Arbetsstillstånden till högkvalificerade yrken är också mycket koncentrerade när det gäller var arbetskraftsinvandrarerna bosätter sig och från vilka länder de kommer (se tabell 3.7 och 3.8 i appendix). Stockholms län är helt dominerande och dominansen har tilltagit över tid. 2009 rekryterades knappt 60 procent till Stockholms län och andelen ökade till nästan 75 procent under 2013 och 2014. Ungefär 10 procent har fått anställning i Västra Götalands län. Antalet och andelen som flyttat till Skåne län har sjunkit allt sedan 2009 och var 2014 endast 228 personer, motsvarande under 5 procent.

Den helt klart vanligaste högkvalificerade arbetskraftsinvandrarerna är alltså en dataspecialist som fått anställning i Stockholms län. Nästan 80 procent av alla som får arbetsstillstånd för att arbeta som dataspecialister kommer från Indien. Även bland chefer för särskilda funktioner, civilingenjörer och ingenjörer är medborgare från Indien vanligast. Medborgare från Kina är den näst största gruppen inom högkvalificerade yrken.

Tillsammans med medborgare från Indien utgör de hälften av alla som får arbetsstillstånd som ingenjörer och civilingenjörer. Arbetskraftsinvandrarerna från Indien och Kina skiljer sig dock åt på ett avgörande sätt. Medan nästan alla arbetskraftsinvandrarerna från Indien kommer till Sverige för att arbeta inom högkvalificerade yrken är arbetskraftsinvandringen från Kina mer blandad.

Folkbokförda arbetskraftsinvandrarerna

De arbetskraftsinvandrarerna som planerar att stanna i minst ett år folkbokförs vanligtvis och de blir därmed en del av den svenska officiella befolkningsstatistiken. Det gör att vi kan studera arbetskraftsinvandringen mer i detalj med avseende på t.ex. utbildningsnivå och inkomst (se avsnittet om metod och material). Därigenom kan vi studera utbildningsnivåns betydelse för arbetskraftsinvandrarernas ställning på arbetsmarknaden (tabell 3.5 och tabell 3.9 i appendix) och arbetskraftsinvandrarernas inkomst inom högkvalificerade yrken (tabell 3.6).

För nästan en tredjedel av 2009 års arbetskraftsinvandrare var utbildningsnivån okänd i statistiken år 2011, vilket gör det svårt att analysera den allmänna utbildningsnivån. Bortsett från denna brist i statistiken är det tydligt att en majoritet av dem med känd utbildningsnivå har någon form av eftergymnasial utbildning. Med undantag för dem med okänd utbildning eller forskarutbildning skiljer sig inte förvärvsfrekvensen nämnvärt mellan de olika utbildningsnivåerna.

Bland såväl dem med mycket kort utbildning som dem med treårig eftergymnasial utbildning är det ungefär 80 procent av 2009 års arbetskraftsinvandrare som hade ett arbete år 2011. Förvärvsfrekvensen ska dock tolkas med försiktighet, eftersom en del av dem som fortfarande är folkbokförda kan ha lämnat landet utan att meddela myndigheterna, vilket snedvrider statistiken. För en ökad jämförbarhet särredovisar vi därför också statistiken för de arbetskraftsinvandrare som är sysselsatta.

Det är tydligt att utbildningsnivån är en mycket viktig faktor för att förklara arbetskraftsinvandrarernas inkomster. Om vi bortser från sysselsättningsstatus så har arbetskraftsinvandrare med en treårig eller längre eftergymnasial utbildning en betydligt högre genomsnittlig inkomst än övriga invandrare, knappt 29 000 kronor i månaden. I alla andra utbildningskategorier är den genomsnittliga månadsinkomsten under 20 000 kronor och för dem med lägre utbildning omkring 15 000 kronor.

Om vi enbart betraktar dem som är sysselsatta år 2011 så höjs den genomsnittliga inkomsten betydligt. En arbetskraftsinvandrare med minst en treårig eftergymnasial utbildning har en genomsnittlig månadsinkomst på över 36 000 kronor. Både för dem med okänd utbildning och för dem med forskarutbildning är genomsnittsinkomsten omkring 29 000 kronor. Vi kan därmed anta att många av dem med okänd utbildning är relativt högkvalificerade. För samtliga av de övriga utbildningsnivåerna är genomsnittsinkomsten betydligt lägre, mellan 17 500 kronor och 20 500 kronor.

Den låga månadslönen för alla utbildningsnivåer, från kortare än nio års grundskola till kortare än tre års eftergymnasial utbildning, förklaras till stor del av vilket yrke de sysselsatta personerna arbetar inom (se tabell 3.9 i appendix). Bland dem med

endast förgymnasial utbildning arbetar nästan 60 procent inom tre yrken - storkökshushåll och restaurangpersonal, köks och restaurangbiträden och städare – där arbetskraftsinvandrare har en genomsnittslön på omkring 15 000 kronor (Emilsson et al. 2014).

Bland gymnasieutbildade personer och personer med mindre än tre års eftergymnasial utbildning arbetar mellan 41 procent och 46 procent inom dessa tre yrken. Bland dem med minst tre års eftergymnasial utbildning arbetade endast 18 procent inom dessa tre yrken.

Vi ser ett liknande mönster om vi studerar 2009 års sysselsatta arbetskraftsinvandrare efter deras yrkes kvalifikationsnivå (se tabell 3.10 i appendix). Yrken som normalt kräver en gymnasieexamen är vanligast bland arbetskraftsinvandarna. Endast en tredjedel jobbar med ledningsarbete eller inom ett yrke som normalt kräver en eftergymnasial utbildning.

Utifrån dessa data kan vi konstatera att en stor majoritet av alla arbetskraftsinvandrare med en utbildningsnivå som är kortare än en treårig högskoleutbildning har en mycket låg inkomst, som befinner sig långt under svensk genomsnittsinkomst. Det är endast i grupperna okänd utbildning, treårig eftergymnasial utbildning eller mer och forskarutbildning som fler än ett fåtal personer arbetar inom mer kvalificerade yrken.

Bland sysselsatta personer som har forskarutbildning jobbar t.ex. i stort sett samtliga inom högkvalificerade yrken. Ser vi på specifika högkvalificerade yrken är det samma tre utbildningskategorier som är helt dominerande. Bland dataspecialister har t.ex. 93 procent okänd eller minst treårig högskoleutbildning.

Tabell 3.5. 2009 års arbetskraftsinvandrare efter utbildningsnivå och förvärvsfrekvens, 2011

Utbildningsnivå	Antal	Procent	Förvärvs-frekvens	Genomsnittlig månadsinkomst	Genomsnittlig månadsinkomst för de sysselsatta
Okänd	860	31,9	59,4%	1 7623	2 9133
Kortare än 9 år	170	6,3	81,8%	15 318	18 193
Förgymnasial, 9 år	115	4,3	80,9%	14 449	17 450
2 år, gymnasial	216	8,0	83,8%	15 479	18 210
3 år, gymnasial	186	6,9	80,1%	15 795	19 445
Eftergymn., mindre än 3 år	280	10,4	81,1%	16 820	20 409
Eftergymn., 3 år eller mer	700	25,9	78,7%	28 843	36 234
Forskarutbildning	172	6,4	66,9%	19 628	29 057
Totalt	2 699	100	72,8%	19 999	27 045

Källa: Mikrodata från Statistiska centralbyrån.

Tabell 3.6 visar antalet av 2009 och 2010 års arbetskraftsinvandrare som arbetar inom vad som skulle kunna räknas som högkvalificerade yrken året efter invandring till Sverige och den genomsnittliga månadsinkomsten för varje yrke. Den genomsnittliga lönen på den svenska arbetsmarknaden 2011 visas också som jämförelse.

Inom några yrken har arbetskraftsinvandrarerna inkomster i nivå med eller över genomsnittet inom yrket (direktörer, chefer för särskilda funktioner, civilingenjörer, ekonomer och tekniker och ingenjörer), medan de i andra yrken har en betydligt lägre inkomst än genomsnittet (fysiker och kemister, dataspecialister, hälso- och sjukvårdsspecialister, lärare, datatekniker och dataoperatörer m.fl.).

Tabell 3.6. Genomsnittlig månadsinkomst för arbetskraftsinvandrare som kom till Sverige 2009 och 2010 och arbetade inom högkvalificerade yrken året efter invandring

SSYK nivå 3	Ankomstår 2009, arbete år 2010		Ankomstår 2010, arbete år 2011		Genomsnittlig lön i Sverige 2011*
	Månads- inkomst	Antal	Månads- inkomst	Antal	
121 Verkställande direktörer, verk- chefer m.fl.	89 091	24	110 722	24	81 400
123 Chefer för särskilda funktioner	82 854	61	78 661	59	56 200
131 Chefer för mindre företag och enheter	16 448	34	18 052	44	37 000
211 Fysiker, kemister m.fl.	27 122	20	34 977	15	43 800
213 Dataspecialister	24 924	220	26 539	148	40 300
214 Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	35 280	101	39 811	107	40 000
222 Hälso och sjukvårds- specialister	21 548	31	28 156	24	53 800
231 Universitets och högskole- lärare	26 772	80	27 655	79	35 300
233 Grundskollärare	21 875	22	19 816	20	26 400
241 Företagsekonomer, marknads- förare och personaltjänstemän	36 836	76	41 832	61	42 100
311 Ingenjörer och tekniker	35 774	68	45 976	59	34 800
312 Datatekniker och data- operatörer	20 107	25	25 590	11	32 900
341 Säljare, inköpare, mäklare m.fl.	27 184	59	29 139	64	36 100
343 Redovisningsekonomer, admi- nistrativa assistenter m.fl.	22 413	15	15 591	30	30 600
347 Tecknare, underhållare, profes- sionella idrottsutövare m.fl.	24 069	43	28 850	29	30 500
Totalt, alla arbetskraftsinvandrare	19 049	3 057	18 900	3 794	

Källa: Mikrodata från Statistiska centralbyrån.* Privat sektor för alla yrken förutom universitets- och högskolelärare (statlig sektor).

Vad kan förklara den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen till Sverige?

Genomgången i föregående avsnitt visar att den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen är relativt liten. Visserligen är antalet arbetstillstånd jämförelsevis många, men det är få som stannar en längre tid. Detta faktum – att det är stor skillnad mellan antalet utfärdade arbetstillstånd och antalet arbetskraftsinvandrare som stannar en längre tid i landet – är en viktig utgångspunkt när man studerar arbetskraftsinvandringen till Sverige (Bevelander, et al. 2014), särskilt för högkvalificerade invandrare. Det finns starka indikationer på att de arbetskraftsinvandrare som stannar i landet är en negativt selekterad grupp när det gäller arbetets kvalifikationsnivå. De som kommer för att arbeta inom lågkvalificerade yrken inom den privata servicesektorn tenderar att stanna i landet (Emilsson, et al. 2014, s. 29).

Bland dataspecialister, som är helt dominerande bland de högkvalificerade arbetskraftsinvandarna, stannar däremot färre än 10 procent längre än ett år. Av de 2 202 dataspecialister som fick arbetstillstånd 2009 var så få som 170 personer kvar i Sverige och inom yrket tre år senare (Bevelander, et al. 2014). Majoriteten av dataspecialisterna är alltså så kallade cirkulära migranter och/eller tillfälligt överförd arbetskraft mellan arbetsplatser inom en och samma koncern (Andersson Joona & Wadensjö 2011; Quirico 2012).

Stora multinationella företag stod till exempel för 35 procent av ansökningarna för arbetstillstånd mellan januari 2011 och juni 2012 (Arbetsförmedlingen 2012). OECD (2011) uppmärksammade också i sin uppföljning att arbetstillstånden till högkvalificerade yrken ofta är för kortare tidsperioder. De kortvariga tillstånden kan förklaras med att de fyller temporära behov i specifika utvecklingsprojekt, för utbildningsinsatser för personal i utländska dotterföretag eller för att underlätta kommunikationen inom företagets arbetsplatser i olika delar av världen (Oxford Research 2009). Överföringar av arbetskraft inom koncerner underlättas genom det system för certifierade arbetsgivare som Migrationsverket upprättat. Det mesta tyder alltså på att den korta vistelsen för högkvalificerade invandrare är planerad

före invandringstillfället och inte ett beslut om återvändande som tagits under deras tid i landet.

De 55 intervjuer som genomförts med högkvalificerade invandrare, tillsammans med tidigare litteratur och forskning i ämnet, har uppmärksammat oss på några områden som kan vara viktiga för att förstå varför den mer permanenta arbetskraftsinvandringen är så pass liten och koncentrerad till en mindre del av den svenska arbetsmarknaden (se avsnitt "Arbetsstillstånd"). I resten av kapitlet är alltså frågan "varför?" i centrum för analysen.

Många högkvalificerade yrken är inte internationella utan kräver legitimation

En stor majoritet av arbetskraftsinvandrarerna till högkvalificerade yrken är rekryterade av multinationella företag till branscher och sektorer med arbetskraftsbrist. IT-specialister dominerar och utgör en majoritet av dem som får arbetstillstånd och är den största gruppen bland dem som stannar. Till skillnad från många andra högkvalificerade yrken behöver inte IT-specialister särskilda tillstånd som legitimation eller auktorisering, vilket ökar deras potential för internationell mobilitet. Inom IT-sektorn är dessutom kunskaper och färdigheter relativt enkla att överföra till andra länders arbetsmarknad. Därutöver gör den tekniska aspekten av yrket att frågor kring kulturella och sociala aspekter är mindre viktiga (Iredale 2001). Också majoriteten bland de intervjuade var dataspecialister, och som flera av dem påpekar har de stora valmöjligheter: "Jag har möjlighet att flytta till andra länder också om jag skulle vilja. Jag behöver inte bekymra mig över att vara låst till att vara här i Sverige." (Intervju med Jack)

Ett hinder inom många andra högkvalificerade yrken är att de inte är internationella utan kräver nationell legitimation (Ibid.). I Sverige är ett 40-tal yrken reglerade, varav 21 är yrken inom hälso- och sjukvård. Dessa krav på legitimation är antagligen förklaringen till varför hälso- och sjukvården bara anställer en handfull högskoleutbildad personal årligen från tredje land. Att få en svensk legitimation för att arbeta som läkare eller sjuksköterska är en lång och komplicerad process som kan ta år

även för EU-medborgare. Validering av yrkeskompetens kräver också kunskap i det svenska språket. En efterfrågestyrd modell, som den svenska, är inte anpassad för en sådan typ av arbetskraftsinvandring, som kräver validering och komplettering av utbildning innan en arbetstagare är anställningsbar. För att kunna rekrytera läkare och sjuksköterskor måste arbetsgivare organisera omfattande program för vidareutbildning innan arbetstillstånd kan ges. Det är därför enklare att rekrytera inom EU, särskilt eftersom det finns regler för att underlätta för EU-medborgare att arbeta inom reglerade yrken (Petersson 2012).

Bristande information och kunskap om Sverige och jobb i Sverige

Ett tydligt mönster i intervjuerna var att arbetskraftsinvandrarerna inte visste så mycket om Sverige innan de flyttade hit men att det lilla de visste generellt var positivt. Flera uttrycker att de lämnade hemlandet för att få nya utmaningar, möjlighet att resa mer och att det var mer eller mindre en slump att de hamnade i Sverige:

Jag tror inte Sverige var ett val utan det blev bara så. Jag ville resa utomlands, se mig omkring och få en större förståelse, det var målet. Så det kunde ha blivit Sverige eller Slovakien, det hade inte spelat någon roll... Jag skämtar alltid med mina vänner att det var en slump att vi hamnade här. (Intervju med Daniel)

Det finns en webbportal, workinginsweden.se, som utvecklats för att marknadsföra Sverige och informera om möjligheterna att arbetskraftsinvandra. Trots att den anses som ett gott exempel av OECD (2012), verkar många vilja veta mer om hur det är att leva i Sverige. Carl efterlyser t.ex. mer information/bloggar där man kan få information om hur livet ser ut i Sverige genom mindre formella kanaler:

När du gör efterforskningar om Sverige så är det inte som Australien eller USA där du kan hitta miljoner hemsidor. Om Sverige kanske det finns fyra eller fem hemsidor. Det finns inte många bloggar eller hemsidor där människor verkligen kan hitta information om hur det är att faktiskt bo här som en expat. Jag tror att det vore intressant för potentiella arbetstagare att få en idé om hur det är att bo i Sverige. (Intervju med Carl)

Den bild av Sverige som de högkvalificerade trots allt hade var att landet erbjöd hög levnads- och teknologisk standard, bra företag och ett utvecklat välfärdssystem.

Jag visste åtminstone att ni har många bra företag, och att ni har ett väldigt bra välfärdssystem och att ert land är känt som "himmelriket för barn." Jag hade bara positiva bilder. (Intervju med Alice)

En del tog upp den svenska arbetskulturen som något positivt och talade om balansen mellan arbete och fritid som en avgörande faktor till varför de valt just Sverige:

Jag gillade inte arbetskulturen i hemlandet... Egentligen hade jag ett väldigt gott intryck av arbetskulturen i Sverige [från sin studietid]. Den största fördelen är balansen mellan arbete och privatliv, man har tid för sig själv. I de flesta andra länder arbetar man långa dagar, man arbetar på helger, men jag tycker inte om det. (Intervju med Adam)

Det faktum att svenskar talar bra engelska var något som också lyftes fram som positivt. Oscar säger: "Jag kände till tillräckligt för att veta att de flesta talar väldigt bra engelska, språket skulle inte bli ett hinder. Jag vill lära mig svenska men mer som en hobby än som en nödvändighet."

Att Sverige är en del av Europa och att det är lätt att resa till andra europeiska länder tog många upp som en fördel: "Jag tror att det var mer Europa kontra USA. Jag gillar Europa mer än USA så jag ville bo i Europa ett tag." (Intervju med Isac)

Att våra intervjupersoner inte hade sökt sig specifikt till Sverige som land var ett tydligt mönster. Tidigare kontakter och nätverk verkar ha varit betydligt viktigare än att man specifikt ville flytta till Sverige. Flera av de intervjuade hade tidigare arbetat för samma företag de nu arbetar på men i andra länder. Detta bekräftar tidigare forskning om att huvuddelen av rekryteringen av arbetskraftsinvandrare till Sverige sker genom internationella nätverk (Emilsson 2014). I den svenska, renodlat efterfrågestyrda modellen för arbetskraftsinvandring, baserad på individuella arbetsgivares efterfrågan på arbetskraft, finns det få instrument för att underlätta matchning av arbetskraft från tredje land i yrken där det råder brist på arbetskraft. Det finns inga

rekryteringskontor för arbetskraftsinvandring och inga särskilda program för rekrytering av högkvalificerade arbetstagare. Staten har inte ingått några bilaterala avtal med andra länder, och Sverige är ett av få OECD-länder som inte samarbetar med International Organisation for Migration (IOM) när det gäller arbetskraftsinvandring (IOM 2012). Och även om en arbetsgivare finner en kandidat för anställning återstår problemet med asymmetrisk information (Katz & Stark 1987). Arbetsgivarna har svårt att bedöma produktiviteten hos en potentiell anställd som utbildats och jobbat på en annan arbetsmarknad. Ett alternativ skulle kunna vara att använda rekryteringsföretag, men svenska och internationella rekryteringsföretag har inte varit särskilt aktiva inom denna marknad (Andersson Joona & Wadensjö 2011).

Förutom de som använt internationella nätverk är det många av de högkvalificerade arbetskraftsinvandarna som har en bakgrund som studenter i Sverige. 22 av våra intervjupersoner kom till Sverige för att studera och stannade kvar efter sina studier för att arbeta. Ofta hade de hört bra saker om svenska universitet, ibland från vänner och bekanta som studerat här. Fram till hösten 2011 var universitetsutbildning gratis även för icke-EU-medborgare och detta hålls fram som en av de främsta anledningarna till varför de valde att studera just i Sverige. De nyligen införda terminsavgifterna för icke-EU/EES-medborgare verkar ha fått genomslag på antalet studenter som får arbetstillstånd, vilket i förlängningen kan påverka möjligheterna att attrahera högkvalificerad arbetskraft negativt (se tabell 3.3).

Varför stannar de – positiva faktorer i Sverige

Många av intervjupersonerna har efter att ha bott här ett tag en väldigt positiv bild av sitt liv i Sverige och tycker att det överlag är en bra plats att bo på:

Jag tycker att det är ett väldigt trevligt land, ett trivsamt ställe att bo på. Människorna är trevliga, välfärden och infrastrukturen fungerar väldigt bra. Det finns många möjligheter till kulturella upplevelser inom Sverige, och i Europa. Det är väldigt lätt att resa till andra platser inom Europa. Jag är väldigt nöjd med mitt jobb. Jag är mycket nöjd. (Intervju med Robert)

Det finns några återkommande faktorer som de intervjuade lyfter fram som avgörande för sin vilja att stanna i Sverige. Dessa kan ses som Sveriges komparativa fördelar i den internationella kampen om talangerna.

Ett mönster som framträdde är att arbetsmiljön och arbetsvillkoren upplevs som goda. Några framhåller att balansen mellan arbete och privatliv är bättre i Sverige än i många andra länder och andra att man får flera veckors semester: "Balansen mellan arbete och privatliv är bättre. Det är fridfullt, jag har inga problem ekonomiskt, inga speciella problem..." (Intervju med Ella)

Möjligheten att direkt få ta med sin familj, vilket den svenska lagstiftningen medger, är viktig för flera. Studie- och karriärmöjligheter för familjen i Sverige lyfts också fram som betydande:

En av de frågor vi hade som familj innan vi kom hit var hur mina barns utbildning skulle påverkas och hur min maka skulle påverkas när det gällde att passa in i samhället och få stöd. Hur svårt skulle det vara att flytta till ett annat land? Genom intervju- och rekryteringsprocessen fann vi först och främst att det fanns engelska skolor för barnen så där skulle deras utbildning inte lida – den skulle förmodligen till och med vara bättre – och de skulle få möjligheten att bli utbildade och bo i ett främmande land. Vi tyckte att det skulle vara värdefullt. (Intervju med Robert)

Förutom arbetssituationen är det många som ser positivt på hur Sveriges samhälle är organiserat när det gäller bland annat välfärd och miljö. Carl kommer från ett land med mycket korruption bland politiker och uppskattar att han kan se vart skatterna tar vägen och att de gör nytta i Sverige:

Det jag verkligen gillar är att trots att man betalar en väldans massa skatt så kan jag se vad skatten går till. För första gången så betalar jag skatt och har inget emot det för att jag kan se att det används till min fördel och till landets fördel. Jag tycker att det är trevligt att vara i ett land som är välorganiserat, strukturerna är på plats. (Intervju med Carl)

Isac beskriver också att han tycker det är ok att betala mer skatt i Sverige än i sitt hemland eftersom han tycker att miljön och livskvaliteten är bättre i Sverige:

Jag märker att jag är mer tillfreds med livet här än i hemlandet. Jag betalar mer skatt här i Sverige men jag använder också en del av de förmåner jag får som ren luft; bra, rent vatten och jag kan använda parker och kollektivtrafiken. Det är väldigt bra. Jag är mer tillfreds även fast jag tjänar lite mindre än vad jag gör i [hemlandet]. Jag gillar livskvaliteten. Det är en stor sak som är tillfredsställande. (Intervju med Isac)

Ett mönster som framkommer bland de intervjuade som kommer från länder med mycket större befolkning än Sverige är att de uppskattar den lägre befolkningstätheten i Sverige. Många uppskattar också att städerna är rena, och att det inte är så mycket avgaser och trafikstockningar:

Jag har aldrig känt mig sjuk på grund av klimatet. Det finns inte något damm, ingen sol eller luftförorening, ingen trafik. Så det finns ingen frustration som det finns i hemlandet med rusningstrafik. Här finns inte det. (Intervju med Vincent)

Ett annat tydligt mönster i intervjuerna var att man uppskattar det välfärdssystem som finns i Sverige: pensionssystem, socialförsäkring, sjukvård, utbildning och föräldraledighet. Personer med småbarn är speciellt positiva till det svenska systemet, som tillåter att båda föräldrarna arbetar och erbjuder ett mindre hektiskt liv än på många andra platser. Alexander har vänner som flyttade från Sverige till USA men som nu ångrar att de lämnade Sverige:

Mina vänner fick en väldigt bra karriärmöjlighet i Kalifornien men nu när deras barn är äldre funderar de på om det kanske hade varit bättre om de bott kvar i Sverige på grund av förskolor och sådana saker. I Sverige kan båda makarna arbeta. Det är en utmaning att vänja sig av vid alla de bra saker som man har här. Jag tycker att Sverige är ett väldigt bra land att bo och arbeta i. (Intervju med Alexander)

Varför stannar de inte? Negativa faktorer i Sverige

Det här avsnittet handlar om anledningar till varför man kan tänka sig att flytta från Sverige, dock har inte någon av intervjupersonerna valt att lämna Sverige. Därför bygger detta avsnitt på tankar kring framtiden och negativa erfarenheter i Sverige som kan tänkas få personer att avstå från att komma till Sverige eller att flytta vidare.

Förutom de faktorer som uppmärksammas nedan nämner också en relativt stor andel av våra informanter svårigheter med att hitta boende och att vädret i Sverige är en negativ faktor.

Väntetider och uppehållstillstånd

Ett hinder för arbetskraftsinvandring är väntetiderna. Även om väntetiderna för arbetstillstånd är korta i ett internationellt perspektiv (OECD 2011) upplevs de som ett problem bland arbetsgivare (Emilsson & Magnusson 2013).

Det drabbar särskilt företag som vill rekrytera till yrken där den internationella konkurrensen är stor, till exempel inom IT. Även arbetskraftsinvandrarerna själva tar upp frågan om väntetider, men då mer i relation till förlängning av arbetstillstånd. Möjligheten att få ett permanent uppehållstillstånd kan avgöra om man väljer att stanna eller inte. Det permanenta uppehållstillståndet ger trygghet speciellt för de personer som kommer från länder med en osäker situation. William påpekar att det går snabbare att få permanent uppehållstillstånd i andra länder: "I de flesta länder får man permanent uppehållstillstånd tidigare, det jag menar är att du inte behöver vänta fyra år som i Sverige."

Walter tycker också att man borde kunna få permanent uppehållstillstånd tidigare, speciellt om Sverige vill attrahera högutbildade personer:

Det skulle vara bra om de kunde ge tillståndet i alla fall efter två år. Jag känner inte för att vänta fyra år. De nuvarande omständigheterna är inte fantastiska för att attrahera högutbildade personer. (Intervju med Walter)

Förutom att det tar lång tid att få permanent uppehållstillstånd så lyfter andra fram att det kan ta lång tid att få sitt tillfälliga tillstånd förlängt. John tycker att väntetiderna för att förlänga arbetstillstånd är alldeles för långa och att Sverige inte verkar prioritera högutbildade:

Att vänta åtta månader på ett arbetstillstånd är galet. Sverige investerar ingenting i oss, vi är universitetsutbildade och bidrar från dag ett. Vi får lägst prioritet när det handlar om tillstånd och många lider verkligen. (Intervju med John)

Att byta jobb kan också bli komplicerat pga. lagstiftningen, som under de första två åren begränsar arbetstillståndet till en arbetsgivare. Om man vill byta arbete så måste man ansöka om ett nytt arbetstillstånd, vilket med långa väntetider kan vara problematiskt.

Språket – ett krav

Språket kan vara ett stort hinder. Även inom en internationell arbetsmarknad som IT efterfrågas ofta kunskaper i svenska. I en enkät som IT & Telekomföretagen genomförde svarade 70 procent av företagen att kunskaper i svenska är ett krav för anställning. Det har också varit ett hinder för anställning av internationella studenter vid svenska universitet, eftersom de flesta inte kan svenska (Lundborg 2012). Detta visar sig också tydligt i vårt material.

Även fast jag hade goda erfarenheter från Chalmers och bra arbetslivserfarenhet kunde jag inte säkra några arbetsmöjligheter i Göteborg, framför allt på grund av språkliga hinder. Det var mitt eget fel, för jag hade inte fokuserat så mycket på svenskan eftersom jag aldrig planerade att stanna här en längre tid. (Intervju med Alexander).

Bristande språkkunskaper gör det inte bara svårare att få ett arbete, utan kan också påverka karriären inom en arbetsplats eller möjligheten att söka ett annat arbete i Sverige. Alexander har sökt andra arbeten i Sverige och han tror att anledningen till att han inte blivit kallad till intervju är hans invandrarbakgrund och det faktum att han inte talar svenska. Vincent har liknande tankar: "Jag kan inte försöka få ett jobb här... Jag kan inte sluta mitt nuvarande jobb och sedan leta jobb i Stockholm, jag skulle aldrig få det." Albin har tidigare erfarenhet av att arbeta i en chefsposition, men i Sverige kan han inte få den typen av jobb eftersom han inte talar svenska:

Jag kan inte göra vad jag vill, för jag kan inte svenska... De flesta som ansöker om att bli projektledare är kvalificerade och de talar engelska också, så varför skulle de välja mig som inte kan svenska? (Intervju med Albin)

Att lära sig svenska ses av många som avgörande för om de ska stanna i Sverige eller inte. Carl menar att för hans familj så kommer beslutet att stanna i Sverige framförallt vara baserat på "om vi kan anpassa oss och om jag kan lära mig språket och förstå samhället; det kommer förmodligen att avgöra om jag kommer att stanna."

De flesta av intervjupersonerna arbetar i arbetsmiljöer som är helt engelsktalande. En del hamnar ändå i situationer på jobbet där de behöver kunna svenska. Andra känner att de behöver svenskan för att få närmare kontakt med sina kollegor. Jack beskriver att om han lär sig svenska så kommer han att stanna i Sverige längre, delvis för att det skulle underlätta för honom att få vänner:

När jag har lärt mig svenska i alla fall på en högre nivå och jag kan mer än bara konversationssvenska så tror jag att det förmodligen kommer bli mycket lättare att få vänner. (Intervju med Jack)

Lägre löner

Boeri, et al. (2012) visar i sin bok *Brain Drain and Brain Gain: The Global Competition to Attract High-skilled Migrants* att invandringen och dess sammansättning när det gäller utbildningsnivå framförallt beror på två faktorer: ekonomiska incitament och

migrationspolitik. Stora skillnader i nettointkomst och en selektiv invandringspolitik kan enligt författarna förklara skillnader i andelen högt utbildade invandrare mellan länder. Sverige är en del av "the global race for talents" (Kuvik 2013), *där andra länder kan locka med högre löner inom de sektorer där arbetskraftsbristen är som störst*. De ekonomiska incitamenten framhålls dock inte som avgörande för våra informanter. Möjligheterna att få jobba i en utvecklande arbetsmiljö betonades starkare. En del tar upp att de valt att flytta till/stanna i Sverige trots att de kommer få en lägre lön än i hemlandet eller i något annat land. Men Sveriges relativt sett lägre löner inom många högkvalificerade yrken skulle kunna vara en anledning till varför inte fler kommer till eller stannar i Sverige:

När vi tog beslutet att flytta hit så var vi väldigt medvetna om att vårt sparande inte skulle bli särskilt stort, för som du vet är Sverige ett socialt välfärdsland, så lönerna är inte så höga om du jämför med lönerna i USA till exempel. (Intervju med Joseph)

Ingen av de intervjuade tar upp låg lön som en anledning till varför man inte vill stanna i Sverige, men många har funderat kring det och kommit fram till att de i och med tillgången till välfärdstjänster ändå kan leva ett bekvämt liv i Sverige.

De högkvalificerade invandrarna är inte prioriterade

Flera tar upp att de inte känner att Sverige prioriterar gruppen högutbildade arbetskraftsinvandrare. Det visar sig till exempel i att, som vi beskrev i tidigare avsnitt, de högkvalificerade arbetskraftsinvandrarna inte som i andra länder är prioriterade i den svenska lagstiftningen om arbetskraftsinvandring. Men det visar sig också när det gäller språkutbildning. Flera menar att språkkurserna som erbjuds inte är anpassade för engelsktalande personer med tidigare utbildning. Ella tycker att gruppen arbetskraftsinvandrare är helt osynlig i Sverige. Hon kan inte känna igen sig i den bild av invandrare som finns i Sverige och är frustrerad av att den är så ensidig:

När människor säger "invandrare" så tänker de flesta på asylsökande och flyktingar... Jag gillar inte att arbetskraftsinvandrare alltid glöms bort. Människor som jag existerar inte. Jag är som en minoritet av minoriteter. (Intervju med Ella)

Avslutande reflektioner

Den svenska politiken för att attrahera högkvalificerade arbetskraftsinvandrare är mycket annorlunda jämfört med i andra länder. För det första har Sverige en generell lagstiftning som gäller alla oavsett utbildningsnivå och yrkets kvalifikationsnivå. Inga andra länder som vi känner till har en politik som inte prioriterar högkvalificerade invandrare. I länder med poängssystem krävs högre utbildning för att uppnå minimipoängen för arbetstillstånd. I länder med efterfrågebaserade modeller för arbetstillstånd accepteras ofta bara de arbetserbjudanden där arbetstagaren har en högre utbildning och/eller om lönen som erbjuds är betydligt högre än medianlönen i landet.

Artikelns övergripande syfte är att belysa arbetskraftsinvandringen av högkvalificerade från icke EU/EES-länder till Sverige. Med hjälp av statistik över personer som har fått arbetstillstånd och folkbokförda personer har vi kartlagt den högkvalificerade arbetskraftsinvandringens omfattning och karaktär. Det finns ingen fastställd definition av vem som ska räknas som högkvalificerad och därför analyserar vi den utifrån flera olika perspektiv, som utbildningsnivå och yrkeskategori. Vi vill också bidra med en förklaring till varför arbetskraftsinvandringen av högkvalificerade ser ut som den gör. För att besvara frågan "varför?" har vi därför intervjuat 55 högkvalificerade arbetskraftsinvandrare.

Med tanke på den svenska lagstiftningens utformning är det inte förvånande att de högkvalificerade invandrarna utgör en mindre del av arbetskraftsinvandringen till Sverige. Visserligen är dataspecialister ett av de vanligaste yrkena när det gäller arbetstillstånd, men till skillnad från dem som kommer för att arbeta inom mer lågkvalificerade yrken stannar få någon längre tid i landet. Trenden är dock att arbetstillstånden inom högkvalificerade yrkesområden har ökat något som andel av det totala antalet arbetstillstånd. Förklaringen till detta är antagligen de ökade kontrollerna av arbetskraftstillstånd till vissa lågkvalificerade yrken (se Kapitel 1 av Calleman & Herzfeld Olsson). Den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen är också relativt homogen. Mer än hälften av alla är dataspecialister. Av dataspecialisterna är cirka 80 procent från Indien och tre av fyra arbetar i Stockholms län.

Utbildningsnivån är mycket avgörande för arbetskraftsinvandrarernas ställning på arbetsmarknaden. Det är i stort sett bara de med minst treårig högskoleutbildning och de med forskarutbildning som arbetar inom kvalificerade yrken. De som har lägre utbildningsnivå än så arbetar nästan samtliga inom lågt kvalificerade yrken och har en låg inkomst.

Utifrån vårt intervjumaterial kan vi se att de högkvalificerade arbetskraftsinvandrarerna trivs i Sverige. Framförallt trivs de med sin arbetsmiljö. Balansen mellan arbete och privatliv är något som uppskattas mycket, och även uppfattningen om Sverige som land är positiv. Frågan om varför inte fler högkvalificerade invandrare kommer till Sverige och varför så få stannar kan bero på brist på kunskap om Sverige över huvud taget men kanske framför allt om vad ett liv i Sverige skulle innebära. Sverige är inte känt som ett land för arbetskraftsinvandring och saknar också det attribut som behövs för att på allvar kunna konkurrera om arbetskraft; ett språk som talas utanför vårt land. Goda kunskaper i svenska efterfrågas av de flesta arbetsgivare. Få av de intervjuade personerna talar svenska, vilket är en svårighet när man ska hitta jobb i Sverige, både som nyutexaminerad internationell student och när man vill lämna det företag som först gav arbetstillståndet. Det kan också vara ett hinder vid befordring på arbetsplatsen.

Artikeln visar att det är svårt att matcha arbetstagare från länder utanför EU med behovet av arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden. Ett tydligt tecken på det är att vissa grupper av arbetsgivare inom områden där det finns högkvalificerade bristyrken, till exempel läkare och sjuksköterskor inom offentlig service, rekryterar påfallande få arbetskraftsinvandrare från tredje land. I den svenska, renodlat efterfrågestyrd modellen för arbetskraftsinvandring, baserad på individuella arbetsgivares efterfrågan på arbetskraft, finns det få instrument för att underlätta matchningen. Både krav på legitimation och språkkunskaper, som är vanliga inom många högkvalificerade yrken, är nästan oöverstigliga hinder i en efterfrågestyrd modell för arbetskraftsinvandring som den i Sverige.

Det skulle vara relativt enkelt att förändra den svenska lagstiftningen så att en större andel av dem som arbetskraftsinvandrar är högkvalificerade och/eller kommer för

att arbeta inom högkvalificerade yrken. Yrken där det finns ett stort överskott av tillgänglig arbetskraft skulle kunna spärras för arbetskraftsinvandring. Inom övriga yrken skulle en högre lägsta månadslön för arbetstillstånd än dagens nivå kunna införas, till exempel i nivå med medianlönen på svensk arbetsmarknad. Ytterligare en möjlighet är att kräva en viss utbildningsnivå för att få arbetstillstånd, t.ex. minst en treårig eftergymnasial utbildning. Möjligheten att direkt få permanenta uppehållstillstånd skulle också kunna bidra till att fler högkvalificerade invandrare väljer att komma till Sverige. För att kunna rekrytera arbetskraftsinvandrare till bristyrken med krav på legitimation och språkkunskaper, till exempel inom hälso- och sjukvård, behövs dock större insatser och regelförändringar.

Slutnoter kapitel 3

1. Uppgifterna är från 2001, och bör därför tolkas med försiktighet.
2. För en mer detaljerad beskrivning om eventuella metodproblem i denna statistik, se Bevelander et al. (2014).
3. Projektet genomfördes under 2013 och medfinansierades av Malmö högskola, Europeiska Integrationsfonden och FORES. Med högkvalificerade arbetskraftsinvandrare menas någon som har minst en kandidatexamen och arbetar i ett yrke som vanligtvis kräver sådan utbildning.
4. För en genomgång av det danska regelverket, se https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/work.htm
5. För en beskrivning av nuvarande regler, se http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Migration-Integration/Immigration/labour-migration/labour-migration_node.html
6. Dock görs det vissa undantag för kravet på att arbetstillstånd ska beviljas före inresan till landet, men undantagen är inte direkt riktade mot högkvalificerade utan gäller studenter, asylsökande som fått avslag och vissa yrkeskategorier som är uppsatta på Arbetsförmedlingens lista över bristyrken.

Referenser

- Andersson, Joona, P. och E. Wadensjö (2011) *Rekrytering av utländsk arbetskraft: Invandrades arbetsmiljö och anknytning till arbetsmarknaden i Sverige*. Linnaeus Center for Integration Studies Rapport 2011:1, Stockholm University.
- Arbetsförmedlingen (2014) *Arbetsmarknadsutsikterna 2014: prognos för arbetsmarknaden 2014-2016*. Strömberg, Huddinge.
- Becker, G.S (1993) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Tredje upplagan. University of Chicago Press, Chicago.
- Bedford, R. och P. Spoonley (2014) Competing for Talent: Diffusion of an Innovation in New Zealand's Immigration Policy. *International Migration Review*, vol.48, s. 891–911.
- Bevelander, P., H Emilsson, K. Magnusson och S. Osanami Törngren (2014) *Världens öppnaste land: arbetskraftsinvandring efter reformen 2008*. Fores Studie 2014:1, Stockholm.
- Boeri, T., H. Brücker, F. Docquier och H. Rapoport (2012) *Brain Drain and Brain Gain: The Global Competition to Attract High-skilled Migrants*. Oxford University Press, Oxford.
- Borjas, G.J (1999) The economic analysis of immigration, i Ashenfelter, O.C och D Card (red) *Handbook of Labor Economics*. vol.3, Amsterdam, s. 1697-1760.
- Boswell, C. och A. Geddes (2011) *Migration and Mobility in the European Union*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Brücker, H., S. Bertoli, G. Facchini, A.M. Mayda och G. Peri (2012) Conclusions, i Boeri, T., H. Bruecker, F. Docquier och H. Rapoport (red.) *Brain Drain and Brain Gain: The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*, A Report for the Fondazione Rodolfo DeBenedetti (Milan). Oxford University Press, New York, s. 185-190.
- Boucher, A. och L. Cerna (2014) Current Policy Trends in Skilled Immigration Policy. *International Migration*, vol. 52, s. 21-25.

- Boyd, M (2014) Recruiting High Skill Labour in North America: Policies, Outcomes and Futures. *International Migration*, vol. 52, s. 40-54.
- Cerna, L. (2014) The EU Blue Card: Preferences, policies, and negotiations between Member States. *Migration Studies*, vol. 2, s. 73-96.
- Chaloff, J. och G. Lemaitre (2009) *Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.79, OECD Publishing.
- Collins, F. L. (2008) Bridges to Learning: International Student Mobilities, Education Agencies and Inter-personal Networks. *Global Networks*, vol. 8, s. 398-417.
- Emilsson, H och K Magnusson (2013) Country studies: Sweden, i Desiderio, M V och A Schuster (red) *Improving Access to Labour Market Information for Migrants and Employers*, International Organization for Migration (IOM), Geneve, s.155-184.
- Emilsson, H. (2014) Who Gets In and Why: The Swedish Experience with Demand Driven Labour Migration – Some preliminary Results. *Nordic Journal of Migration Research*, vol. 3, s. 134-143.
- Hawthorne, L. (2011) *Competing for Skills: Migration Policies and Trends in New Zealand and Australia*. Wellington: Department of Labour, IMSED Research.
- Iredale, R. (2001) The migration of professionals: theories and typologies. *International Migration*, vol. 39, s. 7-26.
- Katz, E. och O. Stark (1987) International Migration Under Asymmetric Information. *The Economic Journal*, vol. 97, s. 718-726.
- Koehler, J., F. Laczko, C. Aghazarm och J. Schad (2010) *Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy*. International Organization for Migration, Bryssel.
- Koslowski, R. (2014) Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation. *International Migration*, vol. 52, s. 26-39.
- Kuptsch, C. (2012) The Economic Crisis and Labour Migration Policy in European Countries. *Comparative Population Studies*, vol. 37, s. 15-32.

Kuvik, A. (2013) Skilled Migration in Europe and Beyond: Recent Developments and Theoretical Considerations, i Martiniello, M och J Rath (red) *An Introduction to International Migration Studies: European Perspectives*. Amsterdam University Press, s. 211-236.

Lundborg, K. (2012) *IT-Talang 2012. Arbetsgivarperspektivet*. Skill, Stockholm.

Lundh, C. och R. Ohlsson (1999) *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. SNS Förlag, Stockholm.

Menz, G. och A. Caviedes (2010) Introduction: Patterns, Trends, and (Ir)Regularities in the Politics and Economics of Labour Migration in Europe, i Menz G och A Caviedes (red) *Labour Migration in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, s. 1–22.

OECD (2011) *Recruiting Immigrant Workers: Sweden*. OECD Publishing.

OECD (2013) *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing.

OECD (2014) *International Migration Outlook 2014*, OECD Publishing.

Oxford Research (2009) *Är Sverige attraktivt? Utländsk kvalificerad arbetskrafts syn på Sverige som land att arbeta och bo i*. Oxford Research, Stockholm.

Papademitriou, D. och M. Sumption (2011) *Rethinking Points Systems and Employer Selected Immigration*. Migration Policy Institute, Washington DC.

Quirico, M. (2012) *Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Sweden*. Fieri Working papers. FIERI, Torino.

Regeringens proposition (2007/08:147) *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.

Ruhs, M. (2013) *The Price of Rights: Regulating International Labor Migration*, Princeton University Press, Oxfordshire.

Triadafilopoulos, T. och C. D. Smith (2013) Introduction, i Triadafilopoulos, T. (red) *Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective*. Springer New York, New York, NY.

Appendix kapitel 3

Tabell 3.7. Arbetstillstånd till högkvalificerade yrken per län, 2009-2014

Län	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Blekinge Län	182	116	49	58	108	46
Dalarnas Län	98	88	67	142	52	27
Gotlands Län	5	5	4	6	2	1
Gävleborgs Län	31	45	38	21	30	20
Hallands Län	10	61	78	57	28	12
Jämtlands Län	26	9	9	7	9	17
Jönköpings Län	16	25	39	34	24	26
Kalmar Län	12	8	3	15	8	9
Kronobergs Län	39	46	59	57	55	66
Norrbottnens Län	25	14	25	38	36	35
Skåne Län	354	336	336	296	192	228
Stockholms Län	2 601	2 948	3 691	4 165	3 953	4 167
Södermanlands Län	39	12	27	20	33	22
Uppsala Län	18	36	55	63	42	52
Värmlands Län	236	105	93	46	24	49
Västerbottens Län	48	45	25	29	21	33
Västernorrlands Län	13	12	13	22	11	14
Västmanlands Län	161	124	95	146	106	171
Västra Götalands Län	406	497	676	670	463	593
Örebro Län	33	37	46	58	39	36
Östergötlands Län	108	94	116	119	85	68
Totalt	4 461	4 663	5 544	6 069	5 321	5 692

Källa: Migrationsverket; Egna beräkningar.

*2014 års yrkesredovisning skiljer sig delvis åt jämfört med tidigare år. Vissa egna justeringar har gjorts för att öka jämförbarheten.

Tabell 3.8. Arbetstillstånd till de fem vanligaste högkvalificerade yrkena per medborgarskap, 2013-2014

Chefer för särskilda funktioner	273	Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	1017
USA	62	Indien	264
Indien	53	Kina	250
Kina	31	Iran	112
Ryssland	21	USA	69
Kanada	17	Kanada	31
Ingenjörer och tekniker	602	Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	389
Indien	226	Kina	73
Kina	134	USA	62
USA	43	Indien	43
Iran	31	Ryssland	29
Brasilien	25	Syrien	19
Dataspecialister	6 905		
Indien	5 364		
Kina	382		
Ryssland	189		
Iran	120		
USA	115		
Pakistan	101		
Ukraina	83		
Kanada	62		
Turkiet	38		
Egypten	38		

Källa: Migrationsverket; Egna beräkningar.

Tabell 3.9. 2009 års arbetskraftsinvandrare efter utbildningsnivå och vanligaste yrke, 2011

Okänd utbildning	Storhushålls- och restaurangpersonal (206)	Okänt (111)	Data-specialister (77)	Städare (46)	Köks och restaurangbiträden (46)
Förgymnasial utbildning, kortare än 9 år	Storhushålls- och restaurangpersonal (50)	Köks och restaurangbiträden (27)	Städare (19)	Slaktare, bagare, konditor m.fl. (18)	Frisörer och annan servicepersonal, personliga tjänster (9)
Förgymnasial utbildning, 9 år	Storhushålls- och restaurangpersonal (44)	Städare (12)	Slaktare, bagare, konditor m.fl. (12)	Köks och restaurangbiträden (11)	Vård och omsorgspersonal (7)
Gymnasial utbildning, högst 2-årig	Storhushålls- och restaurangpersonal (41)	Städare (36)	Köks och restaurangbiträden (22)	Byggnads och anläggningsarbetare (20)	Slaktare, bagare, konditor m.fl. (15)
Gymnasial utbildning, 3 år	Storhushålls- och restaurangpersonal (46)	Städare (24)	Vård och omsorgspersonal (14)	Slaktare, bagare, konditor m.fl. (10)	Okänt (8)
Eftergymnasial utbildning, kortare än 3 år	Storhushålls- och restaurangpersonal (56)	Köks och restaurangbiträden (35)	Städare (29)	Okänt (20)	Vård och omsorgspersonal (14)
Eftergymnasial utbildning, 3 år eller längre (exkl. forskarutbildning)	Dataspecialister (81)	Storhushålls- och restaurangpersonal (52)	Civilingenjörer, arkitekter m.fl. (51)	Städare (47)	Företags-ekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän (42)
Forskarutbildning	Universitets och högskolelärare (48)	Okänt (47)	Fysiker, kemister m.fl. (19)	Matematiker och statistiker (18)	Civilingenjörer, arkitekter m.fl. (8)

Källa: Mikrodatab från SCB.

Tabell 3.10. 2009 års förvärvsarbetande arbetskraftsinvandrade indelade efter yrkets kvalifikationsnivå*, 2011

Nivå 1. Inga eller små krav på utbildning	16 %
Nivå 2. Gymnasiekompetens	42 %
Nivå 3. Gymnasieskola med påbyggnad eller en kortare högskoleutbildning	8 %
Nivå 4. Längre högskoleutbildning	21 %
Ledningsarbete	4 %
Okänd	9 %

Källa: Mikrodata från SCB.

* Nivå 1) Normalt krävs ingen utbildning, eller små krav på utbildning; Nivå 2) Normalt krävs gymnasiekompetens; Nivå 3) Normalt krävs gymnasieskola med påbyggnad eller en kortare högskoleutbildning (högst ca tre år); Nivå 4) Normalt krävs en längre högskoleutbildning (tre-fyra år eller mer) och en akademisk examen.

4. Thailändska bärplockare

Hushållsstrategier på en global arbetsmarknad

Charlotta Hedberg

Institutionen för geografi och ekonomisk historia, Umeå universitet

Inledning

Tidigt om morgonen, någon gång mellan tre och fem, börjar arbetsdagen för bärplockare i Sverige. De samlas gruppvis vid sina bilar, för att sedan köra den långa vägen till dagens arbetspass där de ska plocka hjortron, blåbär eller lingon, allt efter säsong. I början av bärssäsongen kan de plocka ganska nära huset där de bor, men senare, eftersom det ofta är hård konkurrens om bären behöver de köra 10-20 mil enkel väg för att hitta en bra plats för att plocka bär. Dagen inleds med att noggrant leta efter den optimala platsen, att tillbringa en hel dag på ett ställe där det växer bara måttligt med bär (det som en fritidsplockare gladeligen skulle nöja sig med) ses som slöseri med tid. När de hittar en bra plats plockar bärplockarna idogt, tills dagen är slut, med avbrott för frukost och lunch.

De går framåtböjda, ofta i terräng som sluttar uppför, eftersom bären växer bra i sydsluttningar. Ofta går de djupt in i skogen, som de enligt lokala aktörer känner bättre än de flesta svenskar som bor i trakten, och bär tunga säckar med bär den långa vägen tillbaka till bilen. Bärplockarna återvänder till boendet för att väga bären så sent som möjligt, ofta mellan sju och tio på kvällen. Då har de arbetat i mellan 12 och 19 timmar. Invägningen av bären, där de får bekräftelse på dagens skörd, tar cirka en timme. Därefter väntar nedvarvning, en cigarett, lite kakor eller den thailändska, direktimporterade spriten Lao Khao. Bärplockarna upprepar sedan samma sak nästa dag, och dagen därpå, sju dagar i veckan under två månaders tid. Den enda skillnaden, enligt några plockare, är att när det regnar arbetar de hårdare för att hålla värmen.

Betraktelsen ovan kommer från ett fältarbete med thailändska bärplockare som arbetar i de svenska skogarna. Bärplockarna kommer till Sverige inom ramen för den svenska regleringen för arbetskraftsmigration. Som beskrevs i Kapitel 1 är den svenska regleringen ett unikt exempel inom OECD-länderna eftersom den gäller såväl låg- som högutbildad arbetskraft. Faktum är att just thailändska bärplockare är den grupp som får flest arbetstillstånd i Sverige. Branschen har redan sedan början av 2000-talet utarbetat ett system för att samarbeta med svenska myndigheter och reglera införandet av utomeuropeisk arbetskraft till Sverige. Det här kapitlet

belyser situationen för just thailändska bärplockare. Läsaren ska samtidigt vara medveten om att ett minst lika stort antal bärplockare beräknas komma till Sverige från europeiska länder. Deras rätt att arbeta i Sverige regleras av bestämmelser om den fria rörlighet inom EU och kring dem finns ingen statistik.

Många bärplockare reser till Sverige för att utöka sina möjligheter till försörjning. Boende på den thailändska landsbygden söker alternativ till de inkomster som det traditionella jordbruket inbringar, och många söker sig utomlands för att arbeta eller gifta sig (Mills 2012; Rindfuss, et al. 2012). Det här kapitlet visar att bärplockning i det här sammanhanget ofta ses som en relativt hållbar försörjningskälla för många hushåll. Många bärplockare är villiga att arbeta långa, hårda arbetsdagar i Sverige för att ta med sig pengar till familjen i hemlandet. De återvänder år efter år, tjänar bra sett ur ett thailändskt perspektiv, och har genom extrainkomsten möjlighet att placera sina barn i högre utbildning (Hedberg 2013). En stor komplexitet uppstår i detta, eftersom svensk lagstiftning tydligt anger att utländsk arbetskraft ska åtnjuta samma rättigheter som svenska arbetstagare (se Kapitel 1 av Calleman & Herzfeld Olsson).

Syftet med det här kapitlet är att ge en inblick i thailändska bärplockares situation genom nedslag i både den svenska och den thailändska kontexten. Arbetskraftsmigranter befinner sig i rörelse mellan sändarlandet och mottagarlandet, och platserna är sammanlänkade, vilket i forskning kallas transnationell rörlighet (Levitt & Glick-Schiller 2001). Det innebär att thailändsk bärplockning inte kan studeras som en enskild händelse i vare sig Sverige eller Thailand, utan att en händelse i det ena landet får effekter på det andra landet och vice versa. Det här kapitlet beskriver den lokala rekryteringssituationen på den thailändska landsbygden, samt hur den en gång etablerades, bärplockares och andra bybors inställning till bärplockning, samt bärplockarnas arbetsförhållanden i Sverige. Särskild vikt ägnas åt att förstå hur thailändska bärplockare kan betrakta bärplockning som en relativt hållbar hushållsstrategi och de inkomster bärplockare anger att de får av sitt arbete. Kapitlet bidrar därmed med kunskap om varför bärplockare accepterar de arbetsvillkor som ofta har kritiserats i svensk massmedia, dvs. inkomster och arbetstider, och som ibland inte är förenliga med de rättigheter de har enligt svensk lagstiftning.

Kapitlet baseras på enskilda studier gjorda i Thailand och Sverige, och ska inte ses som en heltäckande bild av thailändska bärplockares situation. Däremot visar kapitlet på några företeelser och dilemman som kan uppstå utifrån de villkor som bärplockare arbetar under. Som bakgrund beskrivs även den svenska bärindustrins internationalisering.

Metod

Att studera internationell arbetskraft i utsatta låglöneyrken utgör ett komplext studieområde. Tidigare forskning och medierapportering har, med rätta, pekat på den utnyttjande situation som bärplockare befinner sig inom (Woolfson, et al. 2012; Wingborg 2011a; Vogiazides & Hedberg 2013). Samtidigt visar djupstudier att många thailändska arbetare är mycket nöjda med sin arbetssituation (Hedberg 2013). Det här kapitlet utgår från ett forskningsprojekt med explorativ ansats, vilket innebär att forskaren har velat få fram ny kunskap kring forskningsfältet ur ett brett perspektiv och utan att lägga en förutbestämd tolkningsram på svaret.

I fallet med thailändska bärplockare innebär det att jag i ett inledande skede har bortsett från den mediebild och forskning som beskrivit bärbranschen som exploaterande, för att sedan i ett senare skede analysera resultatet enligt teoretiska ansatser. Det här kapitlet baseras på ett antal vetenskapliga publikationer som har genomförts inom projektet med ett flertal teoretiska ingångar (Hedberg 2013; Vogiazides & Hedberg 2013; Hedberg 2014; Hedberg 2015). Själva kapitlet beskriver dock forskningen utan teoretiskt ramverk och ska ses som en sammanfattning av ett flertal olika vetenskapliga studier.

Kapitlet baseras på fältstudier som jag har bedrivit under perioden 2011-2013, med särskilt fokus på thailändska bärplockare. Studierna har bedrivits ihop med fotografen Tomas Forsberg, en gång med den thailändska forskningsassistenten Sopon Naruchaikusol, samt med thailändska tolkar. Undersökningen har gjorts både i Sverige och i Thailand.

I Sverige består huvudmaterialet av fältstudier i en region där det förekommer många thailändska bärplockare. Under dessa resor har vi besökt och intervjuat bärföretagare i Sverige (12 st.), följt med bärplockare i skogen (tre tillfällen), samt varit med vid invägningen av bär (sex tillfällen).

I Sverige har jag även fått en allmän inblick i bärplockarnas situation genom intervjuer med nyckelaktörer inom bärbranschen, såsom Institutet för Livsmedel och Bioteknik AB (SIK) samt två svenska bärgrossister, som beskrivs utförligare senare i kapitlet. Dessutom har intervjuer gjorts med Arbetsmarknadsdepartementet, Migrationsverket, och Kommunal, som är det fackförbund som ansvarar för bärplockarnas situation på svensk arbetsmarknad.

I Thailand har jag bedrivit fältstudier vid två tillfällen, 2012 och 2013. Ett flertal intervjuer gjordes med thailändska aktörer för att på olika sätt förstå kontexten bakom bärplockningen, såsom thailändska forskare, lokalpolitiker, ett rekryteringsföretag samt en medarbetare på en statlig bank. Huvudmaterialet i den thailändska studien bestod dock av intervjuer med bärplockare som varit bosatta i tio olika byar i området kring staden Kaeng Khro i nordöstra Thailand, samt de allmänna intryck jag fick på dessa platser.

Totalt har 40 bärplockare intervjuats i studien. Sju av intervjuerna gjordes i Sverige, men det visade sig snart att jag som forskare fick bättre svar av bärplockarna på deras hemmaplan än när de arbetade i Sverige. Därför har resterande 33 intervjuer gjorts i Thailand. En by, som i texten kallas Byn, har djupstuderats under en veckas fältarbete och i intervjuer med såväl bärplockare, deras familjer och byns borgmästare som personer som inte plockat bär.

Kapitlet baseras även på offentlig statistik från Migrationsverket och Statistiska centralbyrån. Dessutom har två svenska bärföretag lämnat mig uppgifter på sina lönelistor till bärplockare. Dessa uppgifter bidrar med kompetterande information till fältstudierna i Sverige och Thailand.

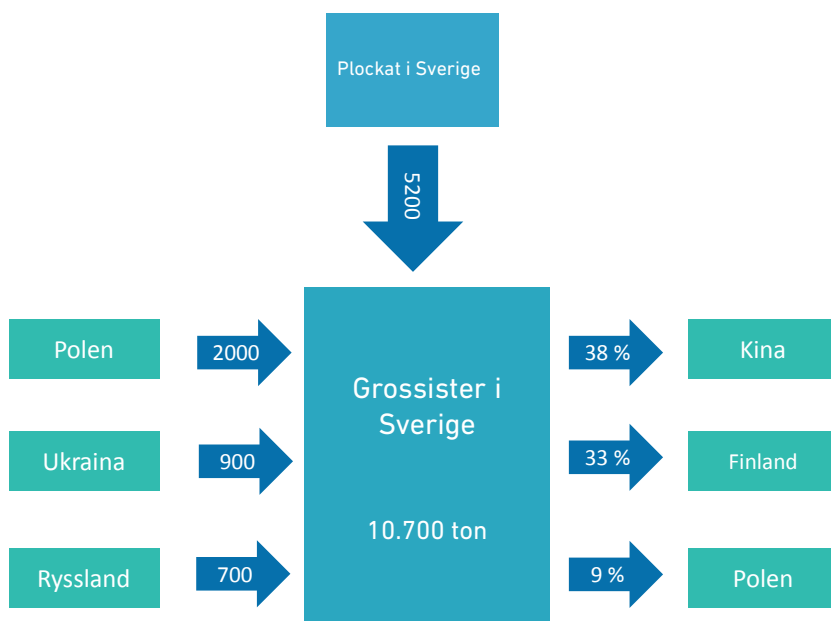
Den svenska bärindustrins internationalisering

Vilda bär har plockats i Sverige genom tiderna och kan genom allemansrätten plockas kostnadsfritt (Jonsson & Uddstål 2002). Blåbärsplantan, med stort kommersiellt värde, är en av de vanligaste vilda växterna i Sverige. Historiskt sett har lingon plockats i stor skala, p.g.a. möjligheten att lagra bären, men när fryshus introducerades i branschen på 1960-talet kunde även de känsligare blåbären exporteras (Jonsson & Uddstål 2002). Bären plockades framförallt av svenska hushåll som en sidoinkomst och såldes till lokala bärhandlare på orten.

Under 1990- och 2000-talen har konkurrensen på världsmarknaden ökat alltmer vad gäller försäljningen av bär i takt med att alltfler länder exporterar bär (Jonsson & Uddstål 2002; intervju med grossist). Marknaden har blivit alltmer internationell, inte minst riktad mot öster och Japan, där stora volymer blåbär efterfrågas (intervju med Institutet för Livsmedel och Bioteknik AB, SIK). Dessa bär skulle inte i första hand användas till sylt och saft utan till hälsoindustrin. Blåbären är kända för sina höga halter av antioxidanter och har blivit en stor exportvara på den internationella marknaden.

Enligt SCB:s statistik omsätts enorma volymer bär i den svenska bärbranschen (Figur 4.1). År 2011 plockades cirka hälften av svenska grossisters bär, 5 200 ton, i Sverige. Dessutom hade de ombud i andra europeiska länder, främst Polen, Ukraina och Ryssland, som sålde bären till Sverige. Totalt förvaltade grossister i Sverige 10 700 ton, varav en dryg tredjedel såldes till Kina och en tredjedel till Finland (SCB 2012).

Figur 4.1. Omsättningen av blåbär (ton) genom svenska grossister, 2011

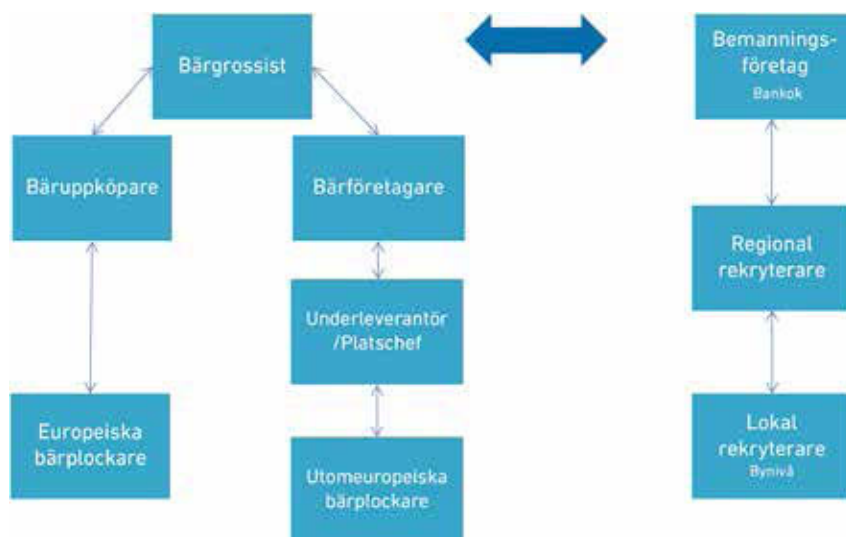


Källa: SCB 2012.

Successiva krav på större volymer bär till ett lägre pris har sammanfallit med att en central aktör i produktionskedjan – bärplockaren – har bytts ut. Privatpersoner slutade plocka för husbehov. Under 1980-talet började branschen anlita bl.a. polska bärplockare.

Ofta kom de i organiserad form, genom svenska bärhandlare som ville få större volymer att sälja till den internationella marknaden. Den ekonomiska situationen förändrades dock även i Polen, och i dagens bärindustri finns varken svenska eller polska plockare i stor skala.

Figur 4.2. Illustration av två parallella system av bärplockare i Sverige och av rekryteringssystemet mellan Sverige och Thailand

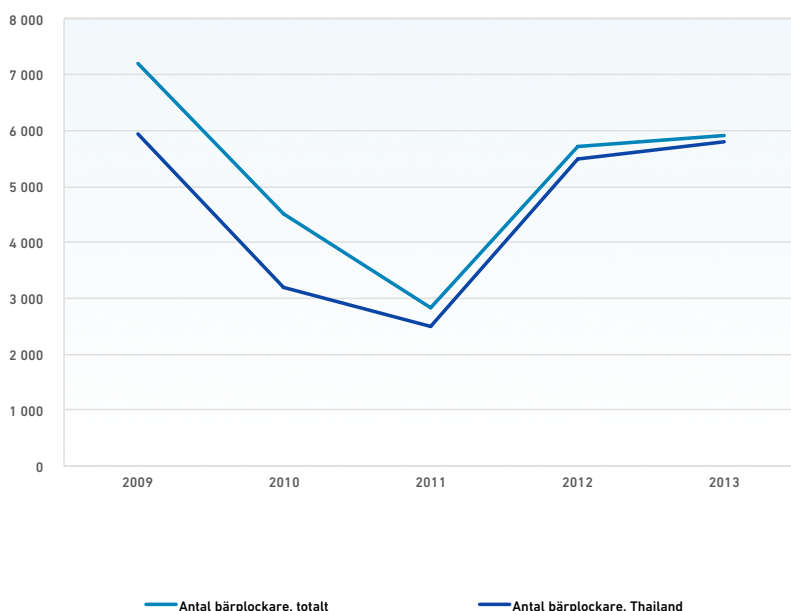


Arbetet som bärplockare är idag fullständigt internationaliserat, och består av två delvis parallella system, med å ena sidan bärplockare från Thailand och å andra sidan från särskilt fattiga befolkningsgrupper i europeiska länder (Figur 4.2). De thailändska bärplockarna tillhör de utomeuropeiska arbetare som sedan 2009 kommer till Sverige inom ramen för det svenska regelverket för arbetskraftsmigration. De europeiska bärplockarna, däremot, reser till Sverige inom ramen för EU:s fria rörlighet och reser således inte inom ramen för det svenska regelverket för arbetskraftsmigration.

Som Figur 4.3 visar fanns år 2013 knappt 6 000 reglerade bärplockare i Sverige, de allra flesta från Thailand. Antalet reglerade bärplockare har varierat kraftigt, vilket beror på ett varierande antal ansökningar från branschen. Bärföretagare förklarar

att nedgången år 2010 beror på att det föregående året sågs som ett "kaosens år": "Bären frös i ett stråk där väldigt många bärplockare låg. Det näst största problemet var att det var alldeles för många oerfarna [plockare]. [...] Det tredje, egentligen, som också bidrog, det var att det fanns liksom ingen garanterad ekonomisk nivå." 2011 förändrades tillämpningen av regleringen, såsom beskrevs i Kapitel 1, vilket tillfälligt minskade mottagandet av reglerade bärplockare. Därefter har nivån ökat till en storlek på knappt 6000 bärplockare, vilket branschen ser som lagom.

Figur 4.3: Antal beviljade arbetstillstånd inom yrkesgruppen "Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fisk", vilket ungefär motsvarar antalet reglerade bärplockare, 2009 – 2013



Källa: Migrationsverket 2014.

Enligt uppskattningar är de europeiska plockarna åtminstone lika många som de thailändska bärplockarna. Eftersom dessa bärplockare är oreglerade finns det inga exakta uppgifter på deras antal. Branschen uppskattar dock generellt att de består av minst lika många som de reglerade bärplockarna. En bärföretagare anger att det år 2012 fanns så många som 5 000 personer från Bulgarien och 5 000 personer från Ukraina i Sverige. Under åren 2010-2011, när antalet reglerade plockare minskade, kan man dessutom anta att antalet oreglerade plockare ökade.

Bärbranschen kallar de oreglerade plockarna för "fria plockare", eftersom de reser med stöd av regleringen om fri rörlighet inom Europeiska Unionen. Detta begrepp är emellertid missvisande, eftersom plockarna enligt informanter som redovisas i en separat studie ofta är utsatta för organiserad import via mellanhänder i hemlandet och informella mottagare i Sverige (Vogiazides & Hedberg 2013).

Inom den svenska bärindustrin har således ett system av aktörer vuxit fram (Figur 4.2). Högst upp i hierarkin finns grossisterna, som säljer bären på världsmarknaden. Den består av två större svenska bärgrossister, Polarica och Olle Svensson AB (ibland kallad Finnerödja), ett par mindre bärgrossister i Sverige, samt ett ökande antal utländska aktörer som köper upp bär i Sverige. Under dem verkar bärföretagare och bäruppköpare, där de förstnämnda köper bär av reglerade bärplockare, som de har kontrakt med, medan bäruppköpare köper upp bär av oreglerade, europeiska plockare.

Bärföretagarna, som är ca fem i Sverige, koordinerar som regel ett system av underleverantörer eller platschefer, som är de som står i direkt kontakt med de reglerade bärplockarna. De erbjuder boende och mat till plockarna, samt väger in deras bär varje kväll. Bärföretagarna är i regel svenska män, medan underleverantörerna består av såväl svenska män som personer med utländsk bakgrund boende i Sverige, däribland thailändska kvinnor boende på svensk landsbygd. Bärföretagare och grossister i Sverige är dock nära sammanlänkade med de rekryteringsföretag i Thailand som beskrivs närmare senare i kapitlet.

Ändringar i regelverket

I takt med att bärbranschen har vuxit i storlek har svenska myndigheter arbetat med att förbättra regelverket. Dels har det funnits en växande samhällelig kritik mot de förhållanden bärplockare arbetade under, dels insåg Skatteverket vilka stora skatteintäkter staten gick miste om (Wingborg 2011; intervju med bärföretagare). Redan tidigare, under en kort period 1999-2000, hade krav på arbetstillstånd gällt för bärplockare. I samband med en skatterevision 2005 återinfördes kraven på arbetstillstånd, samtidigt som bärföretagare i Sverige blev ålagda att betala SINK-skatt på 25 % (Särskild inkomstskatt för utomlands bosatta) och arbetsgivaravgifter (Migrationsverket 2009). En bärföretagare förklarar att "då vart det kris i branschen, stor, stor kris", vilket ledde till olika reaktioner hos bärföretagarna. Medan en företagare tog emot plockare i Sverige och lät dem betala skatt för bären, valde en annan att hålla sitt löfte gentemot plockarna och låta dem plocka bär för ett pris som motsvarade skattefri betalning. Han försökte således kringgå skattelagstiftningen genom att anställa plockare via bemanningsföretag. Den förstnämnde företagarens arbetare kände sig orättvist behandlade och protesterade resultatlöst mot Skatteverket, och den sistnämnde företagaren fick själv betala skatten i efterskott.

Modellen som den ena företagaren hade använt sig av 2005, att använda sig av bemanningsföretag, blev emellertid sedan praxis inom bärbranschen (se Figur 4.2). År 2007 började således bärföretagarna att kringgå svensk skattelagstiftning, genom att anlita bärplockarna via thailändska bemanningsföretag. Därmed blev thailändska bärplockare anställda i Thailand istället för i Sverige. Idag finns cirka fem bemanningsföretag i Thailand, som enbart arbetar med att förmedla bärplockare till Sverige. Systemet beskrivs mer ingående senare i kapitlet.

Efter flera skandaler som skildrats i massmedia under slutet av 2000-talet, där bärplockare blivit utnyttjade av bärföretagare, kände sig fackföreningarna i Sverige tvungna att agera för att hjälpa bärplockarna och få tillstånd kollektivavtal, vilket sköttes av fackförbundet Kommunal (intervju med Kommunal 2011). Man fick igenom att det redan gällande jordbruksavtalet skulle gälla även för bärplockare. För de företag som valde att följa kollektivavtal fick plockarna rätt till den lägsta lönen,

13000 kr, medan de som tecknade eget avtal kan få något högre grundlöner, enligt Kommunal uppemot 19 000 – 20 000 kr. Bärplockarna har också rätt till 40 timmars arbetsvecka. Enligt intervju med Kommunal väljer de flesta företag att teckna kollektivavtal. Detta ska sedan visas upp när företagen ansöker om arbetstillstånd för bärplockarna hos Migrationsverket.

Trots dessa ändringar för reglerade bärplockare fortsatte emellertid problemen för bärplockarna. Migrationsverket beslöt därför 2011 att ändra tillämpningen av bestämmelserna om uppehållstillstånd för arbete, för att, enligt intervju med dess företrädare, "sanera branschen" och göra det "svårare för företag att utnyttja människor" (se även Kapitel 1 av Calleman & Herzfeld Olsson). Den ena ändringen gällde att företagen var tvungna att i förväg visa upp en bankgaranti om att de kunde betala ut bärplockarnas grundlöner enligt kollektivavtalet. Den andra ändringen var kravet på att bemanningsföretagen skulle ha en filial i Sverige, dvs. en person som svenska myndigheter kunde vända sig till vid problem. Ändringarna infördes i maj, vilket ledde till stor ilska och tidsnöd hos bärbranschen, och är en förklaring till att extremt få bärplockare kom till Sverige detta år (Figur 4.3).

Bärplockare i rörelse: mellan Thailand och Sverige

Hur började det?

Företeelsen att åka till Sverige och plocka bär är starkt geografiskt koncentrerad i Thailand. De allra flesta bärplockare kommer från de byar som omger staden Kaeng Khro i regionen Chaiyaphum i nordöstra Thailand. Bakgrunden är att en thailändsk kvinna från Kaeng Khro, som jag intervjuat i Sverige, under mitten av 1980-talet upptäckte potentialen i att använda sig av den svenska allemansrätten för att tjäna pengar på bärplockning. Kvinnan, som gifte sig med en man på den svenska landsbygden, såg bären i skogen och insåg de goda inkomster hon och hennes familj i Thailand skulle kunna göra på detta:

Jag tänkte pengar, pengar, pengar. [...] Jag ska byta hus till mamma och jag ska ha någonting som jag har saknat till mig [och] till familjen. [...] Först köper jag en cykel. Och vatten... man kan hämta vatten, en pump. [Innan dess] har jag burit vatten i hinken fram och tillbaka tre kilometer hem.

Genom att plocka bär och sälja till den lokala bäruppköparen kunde hon göra det som många thailändska kvinnor som gifter sig i Sverige vill göra, nämligen hjälpa familjen genom att skicka hem pengar, s.k. remitteringar. Året därpå bjöd kvinnan sin mamma och bror till Sverige för att plocka bär, och sedan följde ett par år då hon bjöd in alltfler personer från hembyn. Det som startade småskaligt blev med tiden en omfattande om än informell organisation som spred sig mellan byarna i regionen. Kvinnan själv kom att fungera som mellanhand och rekryterare, som tog hand om praktiska frågor som boende i Sverige. Bärplockarna rekryterades via turistvisum och rörde sig i en gråzon mellan svart och vitt arbete. Enligt allemansrätten hade de rätt att plocka bär, men endast i mindre skala. Många plockade betydligt mer än det tillåtna.

Att åka till Sverige sågs i Thailand främst som en sak kvinnor gjorde, för att gifta sig, så inledningsvis dominerade kvinnorna även som bärplockare (Hedberg 2015). När de såg att man kunde göra goda inkomster på att plocka bär började dock också thailändska män söka sig till Sverige för att arbeta. Några kvinnor träffade också svenska män i samband med sina bärresor, och kom att stanna i Sverige. Av dem började några själva arbeta som rekryterare för bärplockare. På detta sätt växte antalet kvinnor som tog emot bärplockare i Sverige, och därmed också antalet thailändare från Kaeng Khro som plockade bär i Sverige. En omfattande transnationell, säsongsbaserad migrationsström tog fart, som utgjorde början till dagens thailändska dominans inom svensk bärplockning, om än i en helt annan tappning.

Mot slutet av 1990-talet förändrades bärindustrin, vilket kom att ändra förutsättningarna för de thailändska kvinnorna både som arbetare och som företagare (Hedberg 2015). Huvudansvaret för att bjuda in plockare från Thailand togs av svenska män, s.k. bärföretagare (Figur 4.2), medan de thailändska kvinnorna istället anlätades som rekryterare och underleverantörer. Detta skedde, enligt en

intervju med en bärföretagare, år 2002 genom att de thailändska kvinnorna blev exkluderade från organisationen Skogsbärsbranschens intresseförening (SBIF), som fick ensamrätt från svenska myndigheter till att bjuda in bärplockare. Eftersom de thailändska kvinnorna inte var med i SBIF fick de istället arbeta åt andra aktörer i bärindustrin, huvudsakligen svenska män (Hedberg 2015). De thailändska rekryterarkvinnorna hade vid denna tid dåligt rykte hos svenska myndigheter, som ville stävja sanitära missförhållanden i branschen och menade att plockarna blev lurade på pengar. Det är svårt att i efterhand rekonstruera sanningsgraden i detta. Mina intervjuer ger inte någon tydlig bild, och det är säkrast att konstatera att problem och utnyttjande troligtvis existerade hos de thailändska kvinnorna, samtidigt som detta även har gällt de nya bärföretagarna och det system som kringgärdar dem. Vissa av de nya företagen hade även kriminell bakgrund (Wingborg 2011a).

Rekrytering i Thailand

Som nämndes tidigare använder sig bärindustrin sedan 2005 av formella rekryteringsföretag för att rekrytera bärplockare. Bärföretagen beställer ett visst antal plockare, som beviljas arbetstillstånd av Migrationsverket. Genom att använda sig av rekryteringsbyråer blir bärplockarna anställda av rekryteringsföretagen i Thailand istället för i de svenska företagen, vilket innebär att företagen kan undvika att betala skatt i Sverige. I princip använder sig alla företag som rekryterar thailändska bärplockare av detta system. Idag finns cirka fem bemanningsföretag i Thailand, som enbart arbetar med att förmedla bärplockare till Sverige. Systemet med bemanningsföretag kritiseras av aktörer av olika slag som svenska bärgros-sister och en thailändsk fackförening, för att lura bärplockare och ta ut för höga avgifter. Rekryteringsföretagen anklagas också för att låna ut pengar till mycket höga räntor (Rantanen 2014).

Min undersökning av ett mindre samhälle utanför Kaeng Khro, som kallas Byn, är ett intressant exempel på hur rekryteringssystemet fungerar idag mellan Sverige och Thailand. I Byn finns tre lokala rekryterare, var och en med anknytning till olika thailändska bemanningsföretag och svenska bärföretagare. Det antyds att en lokal

kamp förs mellan företagen om att knyta till sig duktiga plockare. En del bärplockare berättar om hur de har bytt rekryteringsföretag för att de fått ett erbjudande från en annan firma, exempelvis kan de bli erbjudna att vara chaufför i sin grupp om de byter företag, vilket medför högre inkomst och större inflytande.

En av de lokala rekryterarna förklarar att han eftersträvar en viss profilbild för bärplockare. De ska vara starka och gärna unga. Ett av de viktigaste kriterierna är kön. Bärplockning i Sverige, som inledningsvis sågs som ett arbete för kvinnor, är idag i huvudsak ett manligt arbete (Hedberg 2015). Det ses som mycket hårt, och präglas av föreställningen om att bara män kan utföra arbetet. Samtidigt finns det kvinnor som gärna skulle följa med till Sverige och plocka bär. De är nyfikna och vill gärna se någon annan del av världen. Deras roll blir dock att stanna hemma och ta hand om barnen, medan männen tjänar pengar. En kvinna har exempelvis plockat bär i Sverige tidigare, men när hennes föräldrar dog blev det hennes lott att stanna kvar i Thailand för att ta hand om hushållet.

Det är de lokala rekryterarna som har den direkta kontakten med, och kännedomen om, bärplockarna. Rekryteringsföretagens huvudkontor finns däremot i Bangkok, och ibland finns också lokala regionkontor i någon närliggande stad. Det är dessa som har kontakt med de svenska bärföretagen.

Bärplockning som försörjning

Dagens bärföretagare rekryterar sina bärplockare från samma distrikt som de första thailändska kvinnorna kom från; Kaeng Khro i nordöstra Thailand. Regionen är en traditionell jordbruksbygd, där risodling har varit den dominerande försörjningskällan, men som har genomgått en strukturomvandling (Buch-Hansen 2001; Panya, 1995). I takt med jordbrukets modernisering och fallande priser på ris, i kombination med en modernare livsstil, har jordbruk blivit en alltmer osäker väg till försörjning. Inte heller satsningen på exportprodukten socker har räckt för att dryga ut böndernas inkomster, som istället har sökt sig till alternativa, kompletterande inkomster.

Ett exempel på en sådan by är Byn. Här odlar de flesta invånarna ris för eget bruk och socker för försäljning. Som komplement har någon öppnat en butik, några får extra inkomster från vuxna barn som arbetar i Bangkok, en familj tillverkar ramar åt Buddha-figurer, en annan man är kringresande försäljare av Buddha-figurer, och en del hushåll har dragit den stora vinstlotten rent ekonomiskt – deras barn har gift sig med en västerländsk partner.

Den vanligaste alternativa försörjningen i Byn, vid sidan av jordbruk, är emellertid bärplockning i Sverige. Enligt mina uppskattningar finns det bärplockare i cirka hälften av alla hushåll, ett intryck som bekräftas vid en intervju med Byns borgmästare. I alla hushåll har man dock en åsikt om bärplockning, och har övervägt för- och nackdelar med att utföra arbetet. I flera familjer finns plockare som åkt till Sverige ett tiotal gånger, och en man har plockat bär hela 14 gånger. Sådana bärplockare, som åker till Sverige upprepade gånger, är positivt inställda till arbetet och vill gärna återvända. De är män med stor erfarenhet av de svenska skogarna, som ofta tjänar upp till 200 000 bhat (38 000 kr) på en säsong. Andra har plockat färre gånger och har mer blandade åsikter om arbetet. Bärplockarnas framgångar varierar, vilket redovisas närmare senare i kapitlet.

I Byn finns också en annan, mindre grupp, som består av de män som övervägt bärplockning men avstått på grund av de risker som bärplockningen innebär. En man berättar att han har hört talas om erfarna bärplockare som lurar nya, oerfarna plockare. Han har redan en bra sidoinkomst och vill satsa på den och sin gård istället för bärplockning. När vi berättar om grundlönen i Sverige tycker han att det låter mer intressant igen, varför intervjusituationen blir ett tillfälle för honom att omvärdera sin åsikt. Dessutom finns i Byn de personer som länge har velat åka, men som fått avslag på grund av platsbrist. Vi träffar en man som är fylld av förväntan, eftersom han kommande säsong ska följa med till Sverige för första gången. Han tror att han kommer att tjäna mycket pengar eftersom han är duktig på att arbeta hårt i Thailand. Han räknas som en av dem som är snabbast på att skörda sockerrör och det skulle, enligt hans källor, vara synonymt med framgång också i de svenska skogarna.

Det är tydligt att det finns klyftor i Byn beroende på om man har tillgång till västerländskt kapital eller inte. De flesta som plockat bär har mindre påkostade hus än de vars barn gift sig med en västerländsk partner, men man kan med blotta ögat se att de hushåll som inte har någon alternativ försörjningskälla håller lägre standard. Precis som ofta fastslås i forskningen skapar remitteringar, dvs. de västerländska pengar som skickas hem till familjen, klyftor mellan dem som har och dem som inte har tillgång till sådant kapital (Massey et al. 1993; Stark 1991)

Boende för bärplockare i Sverige

När de thailändska bärplockarna kommer till Sverige tas de omhand av den svenska bärföretagare som de har tecknat kontrakt med (Figur 4.2). Det finns ca fem huvudföretag, varav en del har underleverantörer som tillhandahåller boende, medan andra huvudföretag själva tillhandahåller boende, men har lokala platschefer som tar hand om den dagliga verksamheten. De sköter även om invägningen av bär varje kväll.

Ett typiskt boende för bärplockare kan vara en nedlagd skola. Bärföretagen är ofta lokaliserade i glesbygden, där utflyttningen varit stor och där det finns gott om tomma lokaler. Här köper bärföretagaren exempelvis tomma skolor, som sedan anpassas för plockarna så att det finns toaletter, duschar och sovsalar. En bärföretagare kan äga gamla skolor och andra övergivna lokaler som sammanlagt rymmer upp till 1 500 bärplockare.

Medan skolorna är exempel på storskaligt boende finns även boende av mer småskalig och privat karaktär. En del bärplockare bor i övergivna bostadshus i byar, såsom hyreshus som köpts upp av bärföretag. Det finns även exempel på underleverantörer som ställer upp med boende till bärplockare i sin egen privata bostad, samt på tomten runt omkring. Det kan exempelvis vara thailändska kvinnor som har köpt upp övergivna hus i närheten av sitt eget hus. Dessa boenden verkar karaktäriseras av mer närhet mellan bärföretagarnas underleverantörer och

bärplockare. Faciliteter kan ha byggts upp för bärplockarnas bekvämlighet, som exempelvis en eldstad för att hålla värmen och för att grilla. Hos en underleverantör lagar bärplockarna mat i företagarens egna kök, men vid andra tidpunkter än när företagaren själv är aktiv.

På de allra flesta boenden tillhandahålls mat från företagaren för en summa pengar. Även kocken är ditrest från Thailand, samma område som plockarna kommer från, men medan plockaren normalt sett är en man är kocken en kvinna. De lagar traditionell mat från området, vilket anses vara viktigt för att plockaren ska orka arbeta. Ett företag i Sverige, som startats av thailändare, har specialiserat sig på att leverera råvaror som passar till det thailändska köket till dessa boenden. Plockaren tar med sig frukost och lunch till skogen, och äter middag efter att ha vägt in bären, ofta sent.

Förutom underleverantören eller platschefen, bärplockarna och kocken finns mekanikern, som även denne kommer från Thailand. Mekanikern har till uppgift att serva de gamla folkvagnsbussar som bärplockarna reser i till sina bärställen. Att mekanikern behövs är ett tecken på att bilarna är gamla, och de behöver ofta repareras. Kritik har riktats mot att vissa av bilarna har körförbud (Västerbottens-Kuriren 2013-08-27). En sidoverksamhet som startats är att samla gamla bussar, som sedan kan användas som reservdelar.

Bärsäsongen

Bärsäsongen pågår mellan juli och september. En del bärplockare berättar att de brukar komma till Sverige några veckor innan den startar, då de väntar på att bären ska mogna samtidigt som de acklimatiserar sig till det svenska klimatet. Ibland blir det även några veckor efter säsongen, innan flygbiljetten hem är bokad. Exakt när bären kommer vet man inte, och de måste anpassa sig efter naturen. Säsongen inleds med hjortron, vanligtvis i mitten på juli. Strax därefter brukar blåbären vara mogna, och en del plockare får välja om de vill plocka blåbär eller hjortron. En del

föredrar att plocka blåbär, eftersom det är lättare att hitta, bekvämare att plocka, och kan plockas snabbare. Hjortron har dock ett högre kilopris och ett gott hjortronår kan man göra en god förtjänst. Hjortronsäsongen går sedan över i blåbärsäsong, och det är en tid då det är hektiskt i bärområdena. Man börjar med att besöka sina favoritställen från tidigare år, och plockar inledningsvis ganska nära sitt boende, men efterhand blir man tvungen att söka sig allt längre bort. Bärplockare kan ibland köra 10-20 mil enkel väg för att hitta ett bra bärställe. Man nöjer sig inte med att plocka på ställen där det växer en del bär, utan vet av erfarenhet att det är bättre att ta sig tid till att leta efter ett bättre ställe. När blåbärsäsongen går mot sitt slut, innan lingonen tar vid, beskriver branschen det som en kritisk period för bärplockarna. Det gäller att det ska finnas blåbär att plocka ända tills lingonen är mogna, annars kan sysslolösa dagar utan förtjänst uppstå. Det är de sista veckorna som bärplockare med lån kan gå med vinst, efter att ha betalt för flygbiljett och andra utgifter.

Bärplockarna beskriver det som att de för en "kamp" mot naturen. Det gäller att säsongerna ska matcha varandra, så att inte tomma veckor uppstår utan förtjänst. När bären tar slut på orten där de bor brukar plockarna vilja byta boendeort. En del bärföretag har som praxis och varumärke att de "flyttar plockare" när det börjar bli ont om bär, mot en avgift som plockarna får betala. Ett företag har verksamhet och boenden i både Västerbotten och Värmland, och blir det för ont om bär kan plockarna bli flyttade till det andra stället. Andra företag erbjuder inte denna service, som är kostsam och svår att genomföra praktiskt, medan ett annat företag kan göra det i nödfall. Plockarna själva vill gärna bli flyttade, och företaget berättar att det via Thailand kan spridas rykten mellan plockare som arbetar för olika företag om att vissa grupper har blivit flyttade. För andra plockare kan det då uppstå missnöje. Det kan också vara mycket känsligt för plockarna om det kommer ett s.k. "dåligt bärår", som 2009, då många plockare gick med förlust (NAT 2009). Samtidigt kan världsmarknaden sätta ett högre kilopris, som skedde 2011, så att plockarna trots få bär kan tjäna tillräckligt med pengar (se vidare resonemang om inkomster nedan).

Konkurrensen om bären är hård, både från andra plockare i samma läger och från plockare i närliggande läger. Tillgången på bär är begränsad av naturen, och på

många platser är det många bärplockare bosatta. Detta gör att bären efterhand tar slut i närområdet. Både bärplockare och företagare har efterfrågat regler som begränsar antalet bärplockare som ska beviljas tillstånd att arbeta i Sverige. En bärföretagare berättar om hur plockare kan sabotera för varandra genom att stjäla varandras bärsäckar eller skära sönder bildäck.

Det hårda arbetet

I samband med bärsäsongen i Sverige brukar ofta protester höras bland grupper av bärplockare, och såväl i media som bland forskare och utredare hörs kritik mot exploatering av bärplockare (Woolfson et al. 2012; Wingborg 2011a; Vogiazides & Hedberg 2013). Exempel på exploatering är att bärplockarna utför arbetet under extremt långa arbetsdagar, att de övervakas, eller att de arbetar för låg eller ingen lön. Samtidigt finns det en dubbelhet i detta, eftersom många bärplockare föredrar att arbeta långa dagar för att tjäna pengar till sin familj. På detta sätt blir bärplockning rent moraliskt ett svårbedömt fält.

Ett problem är att arbetstiderna strider mot tecknade kollektivavtal som beskrevs ovan. Det är inte ovanligt att en bärplockare arbetar 12-19 timmar per dag, sju dagar i veckan. Enligt en bärföretagare blir plockarna nästan tvingade ut i skogen av vissa bärföretagare kl. 3:30 på morgonen. När de thailändska bärplockarna tillfrågas anser de emellertid sällan att de blivit utnyttjade. De flesta uttrycker en vilja att arbeta så mycket som möjligt, för att på detta sätt tjäna maximalt med pengar, och tycker därför att frågan om de arbetar för många timmar är obefogad. De är i Sverige endast under en begränsad tid, då de inte vill göra något annat än att tjäna pengar, och de vill komma hem till familjen med en god inkomst.

Att de arbetar för mycket är en situation som alla parter i branschen, utom möjligtvis bärplockarna, är väl medvetna om, men som allmänt accepteras. Bärföretagarna själva stödjer sig på bärplockarnas motivation att arbeta så många timmar som möjligt och säger att det är en "win-win situation", eftersom plockarnas arbetsvilja ger både dem själva och arbetarna högre inkomster. Även en företrädare för fack-

förbundet Kommunal är medveten om att bärföretagarna bryter mot kollektivavtalet, men anser inte att det går att komma runt problemet:

Det som inte funkar tror jag, det är tiden. Eller – det funkar inte, utan de plockar så mycket de kan och så mycket de orkar. Och det där är vi medvetna om och vi försöker titta om man kan hitta en annan lösning. Det finns ju en lagstiftning om vad man får och inte får. [...] om vi säger – ni får inte plocka och sen kräver vi att arbetsgivaren håller det. Sen ska vi då straffa dem. Då kan ju de gå ut på sin fritid och plocka och sälja svart. Det har inte vi en aning om.

På detta sätt uppstår en komplex spänning mellan de rättigheter bärplockarna har i Sverige, genom arbetstidslagen och arbetstidsreglerna i de tillämpliga och bindande kollektivavtalen, samt den standard många plockare är beredda att ha under ett par månader för att tjäna en relativt stor summa pengar. Ofta jämför bärplockarna arbetet i Sverige med arbetet på fälten i Thailand. För en del väger arbetsbelastningen över i Sverige, och de anser att det är ett hårdare arbete än i Thailand. Särskilt arbetsamt är det att bära de fulla säckarna med bär genom oländig och ofta backig mark fram till bilarna. En annan nämner att arbetet är osäkert, eftersom man inte vet hur mycket bär det kommer att finnas eller vilket kilopris man får. En nämner att arbetet egentligen är lika hårt i Sverige som i Thailand, men att det är mer stressigt i Sverige eftersom man måste tänka på att tjäna tillräckligt med pengar för att betala av sin skuld. Andra plockare har dock en mer positiv bild till arbetet, som de inte tycker är hårdare än arbetet i Thailand. En 54-årig man uttrycker att han är stolt över arbetet som han anser vara "hårt men ärligt". Man måste gå långt, det är hårt arbete, men han älskar det. Han känner sig stark, och kan genom sin erfarenhet konkurrera med de unga männen.

Bärplockarna kan också övervakas av bärföretagen. Flera oberoende källor har exempelvis vittnat om att det finns oro hos bärföretagare att bli bestulna på bär. Bärplockarna är kontrakterade att sälja sina bär endast till det företag som ger dem husrum i Sverige. I skogarna finns dock aktörer som, enligt mina källor, kommer från angränsande länder till Sverige, som köper bär av plockarna till högre priser än vad företagen själva erbjuder. Dessa personer har inga kostnader för boende, etc., och

kan därför bjuda över marknadspriset. För att motverka detta är det flera företagare som övervakar plockarna. Man sätter GPS på bilarna och en plockare berättar även att han blivit övervakad av helikopter. En underleverantör till en av huvudföretagarna berättar också att plockare hon ordnat inte hade rätt att ta emot besök på boendet (från sina thailändska släktingar i Sverige), och att bärföretagaren hotade dem och var arg när han druckit sprit: "Där är det liksom fängelseliknande former".

Även här finns emellertid motstridiga berättelser. Det finns bärplockare som anser att bärplockning innehåller ett stort mått av frihet, jämfört med att exempelvis arbeta som kontraktarbetare i Singapore eller Sydkorea, som de också provat på. I Sverige har de rätt att själva söka upp den plats de vill arbeta på. Det är inte heller alla bärföretagare som känner oro för att plockarna stjäla bär. En del säger att det är en risk de tar, som lönar sig i längden. Även om någon plockare skulle stjäla bär är det mer lönsamt att bygga relationen till plockarna på tillit. Många bärplockare nämner också att de har en god relation till bärföretagaren de arbetar för.

Tjänar de pengar?

Att få en bättre inkomst är den starkaste drivkraften för bärplockarna. Det är uppenbart att de svenska bärföretagarna kan använda sig av denna motivation, eller stress som en del uttrycker det, genom att låta dem arbeta många timmar. I svensk massmedia har dock bärplockare ofta skildrats som tungt skuldsatta. En avgörande fråga att ställa sig är därför om bärplockarna tjänar pengar, eller om de hamnar i skuld.

Det är svårt att ge ett helt rättvisande svar på denna fråga. Det närmsta sanningen man kan nå är nog att det beror på vem man frågar. Enligt de lönelistor jag har fått från två bärföretag tjänade samtliga plockare pengar eftersom grundlön betalats ut enligt kollektivavtal om plockarna tjänat för lite pengar, ofta p.g.a. rejäla förkylningar. I det ena företaget, som redovisar löner för 2012, tjänade samtliga plockare pengar och medelinkomsten efter avdrag för alla kostnader(resa, boende, mat,

etc.) var 52 000 kr (Tabell 4.1). I det andra företaget, vars löner gäller för 2011, var medelinkomsten 65 000 kr. Minimiinkomsten representerar det plockarna får ut som grundlön.

En helt annan, betydligt mer negativ bild, ges av den thailändska fackföreningen Migrant Workers Union. År 2009 förlorade, enligt dem, hela 80 procent av bärplockarna pengar, räknat på de utgifter de haft för att resa till Sverige (NAT 2009). Det ska noteras att det förekom ovanligt många problem i branschen detta år (se förklaring vid Figur 4.3). Dessutom inträffade det före införandet av en kollektivavtalsenlig grundlön, som åtminstone i teorin ger alla plockare rätt till en inkomst som gör att de inte går i förlust.

Tabell 4.1. Inkomster (SEK) för bärplockare i två huvudföretag efter avdrag för kostnader i samband med resa, boende och mat, år 2012 resp. 2011. Arbetstiden är ca sju veckor

	Företag A (2012)	Företag B (2011)
Antal plockare	752	530
Medelinkomst	52 000	65 000
Max. inkomst	92 000	111 000
Min. inkomst	43 000	36 000

Källa: Lönelistor erhållna från bärföretag.

Mina studier i thailändska byar visar upp en varierad bild av framgång, som delvis beror på vilken by man besöker samt vilket tidsperspektiv man använder. Bärplockarna ser arbetet i Sverige som en sekvens av år, och är medvetna om att de kan få problem enskilda år, särskilt som nya plockare. Med erfarenheten räknar man emellertid med att tjäna bättre, eftersom man kan plocka större volymer bär på kortare tid. Detta beror på att man har större kännedom om hur och var bären växer, och man är också mer van vid arbetsförhållandena. Flera bärplockare berättar att de hamnade på en noll-förtjänst första året, men att det var värt investeringen eftersom de har tjänat

bättre de kommande åren. Man är också medveten om att kilopriset på bär varierar mellan åren, vilket vissa är mycket irriterade på och särskilt ber mig föra på tal, samt att det kan vara hög konkurrens från andra plockare. Det finns alltså ofta stor medvetenhet om risker, men en tro på att det jämnar ut sig med tiden.

Dessutom finns geografiska skillnader. I Byn, som presenterades ovan, är många bärplockare framgångsrika. En man har åkt till Sverige hela 18 gånger, och säger att han varje år har tjänat pengar, i genomsnitt 120 000 bhat (23 000 kr) och som mest 250 000 bhat (48 000 kr), vilket är stora summor för en thailändsk risbonde. Ett flertal andra plockare har varit i Sverige 10 gånger och anger ofta liknande genomsnittssummor. För de män som plockat färre gånger är inkomsterna dock mer varierande och en del är besvikna efter att bara ha tjänat 50 000 bhat (9 600 kr). Flera anger att de något år precis har tjänat in den avgift de betalat för att resa och två personer säger att de förlorat pengar något år. En kvinna berättar att hennes man har plockat bär i Sverige sex gånger, första året förlorade han pengar, men företaget han åkte med täckte de skulder han hade för resan. Bärplockningen är dock inte det enda sättet för en familj att skuldsätta sig. Den här familjen har skulder från investeringar i jordbruket som inte betalar sig, och deras förhoppning är att bärplockningen ska hjälpa dem på grön kvist igen, något som kvinnan dock inte tror kan inträffa på ett bra tag.

I andra byar träffar jag fler utsatta personer. Bärplockare från en by, som med ögonmått mätt är relativt fattig, har negativa erfarenheter av bärplockning. De är besvikna på den låga inkomst de fått på bärplockning, en har kvar skulder till bemanningsföretaget, men planerar ändå att åka igen eftersom familjen vet hur mycket man kan tjäna. I en annan by träffar jag en kvinna som är bärplockare, och vars hushåll var högt skuldbelagt redan innan hon åkte till Sverige. Första året hon plockade bär förlorade hon pengar, men lyckades få lån för att åka en gång till, mot sin mans vilja, och har dessa år tjänat ca 100 000 bhat (19 000 kr) och varit tredje bästa plockare i sitt läger. Trots detta är hennes inkomster dock inte tillräckliga för att finansiera hennes höga lån för levnadsomkostnader i det dagliga livet i byn, exempelvis utbildning, bensin till moped och en bil som hennes man behöver för sitt arbete som försäljare.

I flera andra byar träffar vi personer som tjänat ca 100 000 bhat (19 000 kr), och i en by en "Nr. 1-plockare", dvs. en plockare som tjänat mest pengar i sitt läger; 300 000 bhat (57 000 kr). Att detta motsvarar en stor summa pengar för en thailändsk risbonde är lätt att peka på. Enligt FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) tjänade en bonde år 2007 cirka 3 600 dollar om året (29 500 SEK eller 120 000 bhat; FAO, 2008). Som bärplockare skulle man således på två månaders arbete ha möjlighet att tjäna en årsinkomst även efter avdrag för de olika kostnader som är förknippade med bärplockningen som resa, visum, boende och mat. Bilden vid en rundresa på den thailändska landsbygden är således att bärplockning har ett gott rykte, men att man är medveten om att man kan få låga inkomster, och även råka ut för skulder om man har otur. En del plockare väljer att vänta med att åka tills de kan finansiera resan med egna medel, men de flesta tar lån för att resa till Sverige. Som beskrevs ovan är skuldsättning vanligt förekommande på den thailändska landsbygden, även för att finansiera investeringar i jordbruket, och gör att steget inte är långt till att ta lån även för bärplockning (Kamoltip Källström 2011). Trots medvetenheten om riskerna är bärplockning för de flesta något som lönar sig på sikt, sett ur ett längre perspektiv.

De intervjuade bärplockarna anger generellt sett lägre inkomster än vad bärföretagarnas lönelistor anger (Tabell 4.1). Det är svårt att veta vad detta beror på. Det skulle kunna bero på att jag helt enkelt har råkat träffa plockare som plockat mindre än genomsnittet hos företagen i Tabell 4.1. Detta är dock inte troligt, eftersom det många gånger rör sig om "Nr. 1-plockare" och plockare som rest ofta till Sverige. Det kan också bero på att man har inkluderat olika saker i de olika summorna (med eller utan flygbiljett, matkostnader, med mera), trots att samtliga anger till mig att summan anger förtjänst efter samtliga kostnader.

Det skulle även kunna finnas ett intresse hos bärföretagare att ange högre löner än de faktiskt betalar ut, för att det ska se ut som att deras bärplockare arbetar under bra villkor. Det är däremot svårt att se att de intervjuade bärplockarna skulle ange lägre löner än de faktiskt har fått, eftersom de tenderar att vara stolta över sina inkomster och gärna berättar om dem på ett sätt som antyder att de har gjort en verkligt god förtjänst.

Svaret på frågan om bärplockarna tjänar pengar är således svårt att ge exakt. För att göra en generell uppskattning av hur stor andel av bärplockare som går med förlust skulle mer systematiska studier behöva genomföras.¹ Bärplockarnas ojämna inkomster visar dock att de tar en risk genom att åka till Sverige som bärplockare, och hur beroende de är av att systemet med den kollektivavtalsenliga grundlönen fungerar.

Risker att hamna i skuld

Enligt svenska Migrationsverket och Arbetsmarknadsdepartementet fungerar systemet bra sedan kravet på grundlöner och nya tillämpningar av regelverket kring arbetskraftsmigration infördes år 2010 och 2011. En bärplockare nämner emellertid att dubbla avtal existerar, ett i Sverige och ett i Thailand, vilket gör att företagen slipper betala grundlön till plockarna. "Alla myglar idag", enligt företagaren, och plockarna saknar kunskap om sina rättigheter på svensk arbetsmarknad, vilket gör att de kan utnyttjas:

De har också rätt att kräva sina lönespecifikationer och allting nu, men idag går ju plockarna upp kl. 3, 3:30, ger sig ut i skogen, kommer hem 8. Blir nästan uttvingade till skogen bara för att de måste ha in bär, bär, bär – just för att rädda sina garantier. Men om de fick reda på sina riktiga rättigheter, då funkade det inte det här med bärhandeln.

En del plockare jag träffar i byarna bekräftar att de har tvingats välja när de skriver på kontraktet om de vill ha lön eller ackord. På en sådan fråga väljer plockarna alltid det sistnämnda, eftersom grundlönen endast motsvarar deras resa till Sverige. Att tvinga plockarna att göra ett sådant val strider mot tecknade kollektivavtal och gör att plockarna avtalar bort den säkerhet som de har rätt till enligt kollektivavtal. Detta kan ske eftersom plockarna inte känner till sin rätt till både lön och ackord. År 2011 förekom, enligt en källa, dubbla kontrakt hos ett flertal företag, där avtalet i Thailand fastslog att plockare som plockade mindre än 50 kg per dag måste betala tillbaka 25 % av sin vinst till bärplockareföretagaren. På detta sätt var företagaren skyddad mot att betala ut grundlön. På Migrationsverket erkänner man att det är möjligt att

dubbla kontrakt förekommer, men att man från svenskt håll har gjort så mycket som möjligt för att trygga plockarnas säkerhet.

Förutom dubbla kontrakt finns även andra sätt för bärplockare att bli av med sin avtalsenliga grundlön. En grupp plockare berättar hur de blev hemskickade från Sverige till Thailand eftersom de blev anklagade för att stjäla bär. Ord stod mot ord, och det var bärföretagaren som fick sin vilja igenom. Bärplockarna gick med förlust, eftersom de inte hunnit plocka så mycket att de kunde betala sin skuld och grundlönen löstes inte ut p.g.a. att de ansågs ha stulit bär. När bärplockare strejkar mot dåliga villkor, vilket är ett vapen bärplockare ibland har använt sig av och som syns i svensk massmedia, har de enligt avtalen inte heller rätt till sin grundlön. Den säkerhet som strejkare vanligtvis har, i form av ersättning från strejkkassa, betalas inte ut till bärplockare som inte är medlemmar i fackförbundet. Därigenom blir de mycket utsatta när de strejkar.

Med tanke på att grundlönen inte kan anses fungera som säkerhet för bärplockarna blir frågan om ansvar särskilt viktig, något som har betonats av många (Wingborg 2011b; Vogiazides & Hedberg 2013; Eriksson & Tollefsen 2013). Det svar som många landar i är att de övre leden i bärindustrin, i synnerhet grossisterna, måste ta ett större ekonomiskt ansvar istället för att som nu sker lämpa över risken på bärplockarna. Kommunals företrädare uttrycker en liknande uppfattning:

Man förstår när man har hållit på med det här att det är nån som tjänar väldigt bra med pengar. [...] Bärlockaren tjänar ju hyfsat om det är riktigt bra med bär. Särskilt, får man väl säga, med thailändska mått. [...] Men ja, det måste ju... grossisterna och bäruppköparna måste ju så klart vara de som... Annars skulle de ju inte hålla på, vad de än säger till oss. [...] Det måste finnas att de ska kunna ta ett större ansvar. [...] Nej, de har väl inte velat det riktigt än. [...] Men det kan aldrig vara som det var första året att det är bärplockaren som står för hela risken.

Från bärbranschens sida ställer man sig emellertid frågande till ansvarsdiskussionen. Man menar istället att det är plockarna som har makt, exempelvis genom att de kan få stort genomslag i massmedia, och att plockarna relativt sett är rikare i

Thailand med fina hus och bilar (om de tjänar pengar) än vad de själva är i Sverige. Bärgrossister förklarar att de är alltmer konkurrensutsatta på en världsmarknad som fått allt mindre marginaler och fler aktörer, och därför är de förhållanden som råder i bärbranschen nödvändiga. Samtidigt argumenterar en grossist för att det finns stor risk att rekryteringen av thailändska bärplockare kommer att minska eller till och med avslutas, p.g.a. de krav som ställs av svenska myndigheter. Den bankgaranti som krävs kommer man inte att kunna leva upp till och vid exempelvis ett dåligt bärår kommer det inte att bära sig. Han vill därför fasa ut de thailändska plockarna, för att istället basera sin verksamhet på europeiska bärplockare. De som skulle drabbas vid en eventuell konkurs av branschen är, enligt grossisten, de thailändska bärplockarna, som kommer att stå utan skyddsnät och utan utlovad grundlön.

Relativt hållbara hushållsstrategier

Med tanke på de brister i arbetsförhållanden och ekonomisk säkerhet som belysts kan man undra hur bärplockning skulle kunna ses som en hållbar hushållsstrategi för thailändare. Det enkla svaret är att man inte kan se det som en hållbar strategi – åtminstone inte fullt ut. Däremot kan man sätta sig in i den situation som råder i byar på den thailändska landsbygden, som befinner sig i en period av omvälvande samhällsförändringar. Det utpräglade jordbrukssamhället håller på att luckras upp, till förmån för alternativa försörjningskällor. De flesta odlar ris för egen konsumtion samt socker för försäljning, men jordbruket, som redan hålls under armarna av omfattande statliga subventioner, kan inte längre stå på egna ben. Den minskade lönsamheten kopplas också ihop med de förändrade konsumtionsvanor som uppstått på landsbygden, där fina hus, en motorcykel eller en bil står högt i kurs. Dessutom har en stark önskan uppstått hos många bönder att deras barn ska få möjligheten att leva ett annat liv än det slitsamma bondeliv som de själva har levt, genom att få ett välbetalt jobb i staden. En stor strävan är därför att finna ekonomiska resurser för att finansiera barnens högre utbildning.

För att möjliggöra förändrade konsumtionsmönster och högre utbildningsnivå är det vanligt för Thailands risbönder att arbeta utomlands (Aimimtham 2008). Där finns förväntningarna på stora inkomstklipp, som kan utgöra familjens möjlighet till förändring. I nordöstra Thailand finns därför en stark tradition att arbeta utomlands, särskilt som kontraktarbetare i Taiwan, men också i andra asiatiska länder som Singapore och Sydkorea. Ofta är det fabriksarbete som utförs av män, men ibland åker kvinnor som hushållsarbetare, som lämnar sin familj i omkring två år eller mer. En alternativ strategi för att höja hushållens inkomster, som visat sig vara betydligt mer lukrativ, är att en hushållsmedlem (ofta kvinnor men ibland också män) gifter sig med en västerländsk partner och skickar hem pengar till familjen. Den thailändska landsbygden har globaliserats, och många är också nyfikna på att se vad som finns på andra platser.

För bönderna i Kaeng Khro-regionen har bärplockning i Sverige och Finland framkommit som ett annat alternativ som har visat sig vara mer hållbart ur hushållens synvinkel. För det första är mannen (och i ett fåtal fall kvinnan) endast borta tre månader från familjen, istället för två år. Det blir därför möjligt att förena familjeliv med arbete utomlands. För det andra infaller bärsäsongen i Skandinavien med den årliga cykeln för det thailändska jordbruket. Hjortron, blåbär och lingon mognar i Sverige samtidigt som riset gror i Thailand och de svenska sommarmånaderna är därför en period av relativ sysslöshet på den thailändska landsbygden. För det tredje anser de bärplockare som även arbetat som kontraktarbetare i asiatiska länder att man har möjlighet till större inkomster genom bärplockning.

Bland mina informanter används bärpengarna framförallt till två ändamål: å ena sidan till daglig och extra konsumtion, och å andra sidan till utbildning. Den allra vanligaste användningen av pengarna är till att förbättra sina hus. Det pågår ständigt byggnadsarbete i byarna, där husens kvalitet förbättras. Särskilt välputsade fasader tillhör de bärplockare som åkt många år till Sverige för att plocka bär, även fast de inte kan jämföra sig med de byggnader som uppförs av familjer med ingifta släktingar i västerländska länder. Andra användningsområden är exempelvis att köpa mer jordbruksmark, en traktor eller kanske en bil, eller helt enkelt att betala av på tidigare lån.

Bland de informanter som har barn i tonåren finns emellertid andra användningsområden för pengarna. De flesta föräldrar har planer på att deras barn ska vidareutbilda sig och sparar pengar från bärplockning till barnens skolgång. För en del av föräldrarna har planerna gått som de hoppats; en son arbetar på ett internationellt företag i Bangkok och en dotter arbetar på kommunal nivå i en större stad i närheten. Borgmästaren i byn identifierar ett stort framtida problem för Byn, med alltför få ungdomar, eftersom de flesta utbildar sig och flyttar till staden. För andra föräldrar har det dock inte blivit som planerat. En dotter har gift sig och kommer inte att utnyttja den utbildningssatsning föräldrarna investerat i, och i en annan familj säger sonen att han hellre vill arbeta med jordbruk och tjäna pengar på bärplockning som sin far. I en annan familj väntar den 18-årige sonen på att fylla 20, då han vill följa med sin pappa och plocka bär, medan den 15-åriga dottern ännu inte har bestämt sig för om hon ska studera som föräldrarna vill.

Utbildning brukar inom forskning betraktas som en av de främsta faktorerna till att skapa lokal utveckling. Som exemplen ovan visar verkar det emellertid som att det goda rykte bärplockningen har i många byar, med ett förrädiskt löfte om snabba och stora pengar, gör att vissa barn hellre vill fortsätta arbeta som bönder och plocka bär än sätta sig i skolbänken. För byar där de unga utbildar sig finns även farhågan att endast de äldre ska finnas kvar på landsbygden.

Slutsatser

Det här kapitlet har behandlat thailändska bärplockare i deras rörelse mellan Thailand och Sverige – bakgrund, rekrytering, motiv, arbetsförhållanden, och inkomstutsikter. Kapitlet ger en bakgrund till den diskussion som pågått i Sverige om bärplockares förhållanden, genom att betrakta bärplockningen ur ett lokalt perspektiv, och så långt som möjligt ur arbetarnas synvinkel, i både Sverige och Thailand.

En av kapitlets viktigaste slutsatser är att konsekvenserna av bärplockningen beror på ur vilket perspektiv det betraktas. Den bild av bärplockare som ofta målas upp i

svensk massmedia och forskning, där de utnyttjas och återvänder hem tomhänta, inträffar ibland, men långt ifrån alltid. Bland många bärplockare är arbetet i Sverige en viktig kompletterande inkomstkälla till det traditionella jordbruket. Många bärplockare får med thailändska mått en god inkomst från bärplockningen, som motsvarar en årsinkomst för en thailändsk risbonde, och återvänder därför år efter år. De tycker att arbetet är hårt men lönsamt, och till viss del finns en stolthet över att de klarar av det hårda arbetet. Idag ses bärplockning som ett maskulint yrke, som endast starka män klarar av.

För dem som får en god inkomst av bärplockningen blir således bärplockning en viktig alternativ inkomstkälla och en global hushållsstrategi. Eftersom den inträffar när jordbruket är i en lugn fas, och alternativet ofta hade varit fleråriga kontraktarbeten i andra länder, kan den ur detta perspektiv ses som en relativt hållbar hushållsstrategi. Det typiska är i dessa fall familjefäder som åker till Sverige för att återvända till familjen efter två månader med en summa pengar som kan användas till konsumtion eller barnens högre utbildning. På detta sätt kan de i många fall även hjälpa sina barn till ett annat liv än sitt eget, som jordbrukare.

Att plocka bär är dock även förenat med stora risker, och faran att hamna i skuld finns alltid runt hörnet. Detta verkar bärplockarna ofta vara medvetna om, men de väljer ändå att försöka. Hushållet kan exempelvis redan vara starkt belånat i Thailand, och bärplockningen blir ett försök att få ordning på hushållsekonomin. Sedan 2010 är bärplockare formellt sett skyddade från att gå med förlust, eftersom de från den svenska sidan har rätt till grundlön och oftast till kollektivavtal. Det finns dock flera sätt för bärplockare att gå miste om denna rättighet, exempelvis kan de avtala bort den genom att skriva på dubbla avtal, ett i Sverige och ett i Thailand. Att strejka eller bli anklagad för att lura sin arbetsgivare kan också göra att arbetaren hamnar i skuld.

Trots att bärplockare ibland accepterar den hårda arbetssituationen innebär det inte heller att den är godtagbar. Arbetstiden, med arbete sju dagar i veckan, bryter mot kollektivavtalet. Bärplockarna har rätt till 40 timmars arbetsvecka, något som fackförbundet Kommunal har valt att se genom fingrarna med. Man kan säga att bär-

plockarna är tvingade att acceptera sådana villkor eftersom de befinner sig nederst i hierarkin på en global arbetsmarknad utan möjligheter att ställa krav på godtagbara villkor. Andra texter diskuterar detta mer utförligt än vad denna text har möjlighet till, och kommer fram till att bärplockarna är utsatta för exploatering på arbetsmarknaden (Woolfson et al. 2012; Wingborg, 2011a; Vogiazides & Hedberg 2013).

Man kan också diskutera om arbetet kommer att vara långsiktigt hållbart för ett hushåll. Den geografiska hemvisten för bärplockare har växlat över tiden och en grossist gav uttryck för att eventuellt byta ut thailändska plockare mot europeiska plockare som inte är skyddade av samma regelverk eftersom de reser inom EU. Att som thailändskt hushåll bygga upp sin ekonomi på inkomster från bärplockning skulle således inte vara stabilt.

Bärplockning är således en komplex företeelse i Thailand. Det utsätter arbetarna för risker och hårt arbete, som inte skulle accepteras av inhemsk arbetskraft på svensk arbetsmarknad, men som kan accepteras på en global arbetsmarknad mellan två länder med olika ekonomisk standard. Samtidigt är det många hushåll som går stärkta ur arbetet i Sverige, satsar pengarna på utbildning, och där bärplockning ses som en relativt hållbar global hushållsstrategi. Ur policysynpunkt bör man dock inte acceptera att bärplockarna är nöjda, utan istället sträva mot rättvisa villkor där arbetare inte riskerar att utnyttjas och hamna i skuld. För att komma tillrätta med detta måste man arbeta transnationellt, dvs. i en kontinuerlig dialog mellan myndigheter i Sverige och Thailand på såväl lokal som nationell nivå. Man måste ta på allvar den situation bärplockarna befinner sig i lokalt, och den kunskapsnivå de har om sina rättigheter på svensk arbetsmarknad. En nolltolerans mot att bärplockare skulle hamna i skuld efter sin resa, oavsett vad som händer, skulle vara ett steg i rätt riktning. Istället för att acceptera att det kan förekomma att bärplockare hamnar i skuld på grund av förhållanden i ett annat land, i detta fall Thailand, skulle detta göra att myndigheter tvingas arbeta på ett gränsöverskridande sätt när det handlar om gränsöverskridande arbetskraft.

Slutnoter kapitel 4

1. Nya studier är planerade inom ramen för ett fortsättningsprojekt 2015-2018 där denna fråga förhoppningsvis ska kunna besvaras.

Referenser

Aimimtham, S. (2008) *Impacts of international migration on socio-economic conditions in rural northeast Thailand*. Dissertation submitted to the Graduate Division of Arts and Sciences, Komazawa University, Tokyo.

Buch-Hansen, M. (2001) Is sustainable agriculture in Thailand feasible? *Journal of Sustainable Agriculture*, vol. 18: 2-3, s. 137-160.

Eriksson, M. och A. Tollefsen (2013) Disciplining temporary workers. Thai seasonal labourers and the Swedish berry industry, i Geiger, M. och A. Pécout (red) *Disciplining the Transnational Mobility of People*. Palgrave Macmillan.

FAO (2008) Expert Consultation on Farmers' Income Statistics. Bangkok, Thailand, 11–14 December 2007. FAO Regional Office for Asia and the Pacific. Rap Publication 2008/2. Food and Agricultural Organization of the United Nations, Bangkok.

Hedberg, C. (2015) 'Doing gender' in the wild berry industry: Transforming the role of Thai women in rural Sweden 1980–2012. *European Journal of Women's Studies*. S. 1-16. DOI: 10.1177/1350506815571143.

Hedberg C. (2014) Restructuring global labour markets: Recruitment agencies and work relations in the wild berry commodity chain, i Bonanno A och J.S.B. Cavalcanti (red) *Labor Relations in Global Agri-Food*. Bradford: Emerald Publishing.

Hedberg, C. (2013) 'Grapes of wrath'? Labour mobilities and translocal effects within the global value chain of the berry industry. *Competition and Change*, vol. 17, s. 57-74.

Jonsson, L. och R. Uddstål (2002) *En beskrivning av den svenska skogsbränslebranschen*. Umeå, Sveriges lantbruksuniv.

Kamoltip Källström, J (2011) *Transnational seasonal migration and development: lives of Thai berry pickers returnees from Sweden*. Thesis submitted for the Degree of Master of Arts Program in International Development Studies, Chulalongkorn University, Bangkok.

Levitt, P. och N. Glick Schiller (2004) Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society. *International Migration Review*, vol. 38(3), s. 1002–1039.

Massey, D., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci och A. Pellegrino (1993) Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, vol. 19:3, s. 431-466.

Mills, M.B. (2012) Thai mobilities and cultural citizenship. *Critical Asian Studies*, vol. 44(1), s. 85–112.

Migrationsverket (2009) Bakgrund till hantering av ansökningar om arbetstillstånd för plockare av vilt växande bär, Skrivelse 2009-08-13, Bilaga till dnr 1744-2009-23451.

NAT (2009) *Labour Trafficking: The 2009 Blueberry Fiasco in Sweden*. Bangkok: Network Against Trafficking and Exploitation of Migrant Workers, Thai Labour Campaign, Migrant Workers' Union.

Panya, O. (1995) *Changes from within: Adaptation and self-determination in three rural communities of northeast Thailand 1900-1992*. Victoria University of Wellington.

Rantanen, P. (2014) *Coordinating Globalisation: Informal recruitment agencies managing seasonal Thai-migrants to the Finnish wild berry industry*. Paper presented at the workshop Transnational migration and global work, Stockholm University, March 6-7, 2014.

Regeringens proposition (2007/08:147) *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.

Rindfuss R.R., M. Piotrowski, B. Entwisle, J. Edmeades och K. Faust (2012) Migrant remittances and the web of family obligations: Ongoing support among spatially extended kin in North-east Thailand, 1984–94. *Population Studies: A Journal of Demography*, vol. 66(1), s. 87–104.

Stark, O. (1991) *The migration of Labour*. Cambridge: Basil Blackwell.

Wingborg, M. (2011a) *Mors lilla Olle. Så exploateras asiatiska bärplockare i de svenska skogarna*. Stockholm: Peace and Love Foundation, Svenska kyrkan, Swedwatch.

Wingborg, M. (2011b) *Mors lilla Olle II. Hur gick det för blåbärsplöckarna sommaren 2011?* Stockholm: Peace and Love Foundation, Svenska kyrkan, Swedwatch.

Västerbottens-Kuriren (2013-08-27) "Körförbud för 30 av bärföretagets bilar". <http://www.vk.se/960963/korforbud-for-30-av-barforetagets-bilar> (2014-04-07)

Vogiazides, L. och C. Hedberg (2013) *Trafficking for forced labour and labour exploitation in Sweden. Examples from the restaurant and the berry industries*. HEUNI.

Woolfson, C., P. Herzfeld Olsson, och C. Thörnqvist (2012) Forced Labour and Migrant Berry Pickers in Sweden. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 28, nr 2, s. 147-176.

5. Arbetskraftsinvandring från tredje land i restaurang- och städbranscherna

Olle Frödin och Anders Kjellberg

Sociologiska institutionen, Lunds universitet

Introduktion

De regler för arbetskraftsmigration från tredje land som infördes i december 2008 innebär att arbetsgivarna gavs makten att avgöra om det föreligger brist på arbetskraft inom en bransch eller ett yrke. Därmed blev det tillåtet att oberoende av yrke rekrytera personal från länder utanför EU och EES – från "tredje land" – förutsatt att arbetet utannonserats och att anställningsvillkoren inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal. Migrationsverket utfärdar arbetstillstånd sedan de fackliga organisationerna givits möjlighet att yttra sig, men jämfört med tidigare har fackens inflytande beskurits kraftigt (OECD 2011:17). OECD har i en rapport om Sverige påpekat att den ökade andelen arbetskraftsinvandrare i lågkvalificerade yrken "borde vara en källa till oro eftersom det inte finns någon uppenbar anledning" till den ökade rekryteringen "inom lågkvalificerade yrken där det inte råder brist" (OECD 2011:19). OECD fann det därför angeläget att man i Sverige tar reda på om det är fråga om regionala brister (t.ex. i Stockholm), etniska företag eller yrken utan överskott och "i vilken utsträckning yrken som inte är bristyrken omfattas av kollektivavtal".

Undersökningens upplägg och syfte

Utgångspunkten för detta kapitel¹ är OECD:s fråga om varför så många personer från tredje land rekryteras till lågkvalificerade yrken utan arbetskraftsbrist. Syftet är i första hand att beskriva och i andra hand att försöka förklara den omfattande rekryteringen av arbetskraftsmigranter från tredje land till ett par branscher som utmärks av hög arbetslöshet och ett stort inslag av lågkvalificerade jobb, närmare bestämt restaurang- och städbranscherna. Dessa två branscher kännetecknas av en för Sverige låg andel fackligt anslutna, vilket kan antas försvåra fackens möjligheter att kontrollera att arbetskraftsmigranternas arbetsvillkor uppfyller lagens krav.

Syftet med kapitlet är främst *deskriptivt*, att närmare undersöka vad som utmärker arbetstagare, arbetsgivare och arbetsplatser kopplade till de beviljade arbetstillstånden. Vi har exempelvis undersökt i vilken utsträckning migranter och arbetsgivare kommer från samma land (rekrytering till "etniska företag"), hur vanligt det

är med kollektivavtal i de rekryterande företagen eller att asylsökande "byter spår" till att bli arbetskraftsinvandrare och arbetstillståndet fungerar som en alternativ möjlighet att få stanna kvar i Sverige eller – för dem som redan utvisats – att återvända hit. Vidare är syftet att ge en bild av anställningsvillkoren som erbjuds migranterna i ansökningshandlingarna och fackens ställningstaganden till dessa. Vi har också en förhoppning om att, med hjälp av andra studier, finna *förklaringar* till den relativt omfattande arbetskraftsmigrationen i lågkvalificerade yrken med hög arbetslöshet.

Det stora antalet personer från tredje land som 2012 beviljades arbetstillstånd i restaurang- och städbranscherna i Stockholm gjorde att vi valde denna kommun för en undersökning av alla nya arbetstillstånd som då utfärdades i de nämnda branscherna. Stockholm är särskilt intressant också eftersom andelen fackligt anslutna är lägre och andelen företag som saknar kollektivavtal högre än i övriga landet (Kjellberg 2015). Arbetslösheten är dock inte lika omfattande som på riksplanet.²

Vi har i Migrationsverkets arkiv gått igenom så gott som samtliga beviljade nya ansökningar om arbetstillstånd som avser anställningar inom dessa två branscher i Stockholms kommun år 2012. De flesta ansökningarna hade gjorts redan 2011, men till följd av eftersläpningar i ärendehantering inte avgjorts förrän året därpå. I ett antal fall medförde det att arbetstillståndens löptid påbörjades under 2011 även om beslutet inte fattades förrän 2012.³ Vi har också analyserat tillhörande arbetserbjudanden och fackliga yttranden. Även annat material i migranternas dossierer som kan kasta ljus över migrationsprocessen har gått igenom. Dit hör handlingar som upprättats i samband med asylansökningar eller ansökningar om uppehållstillstånd grundat på studier eller familjeanknytning. Utifrån arkivstudierna och andra källor har vi sammanställt en databas med uppgifter om migranterna, företagen som rekryterade dem, de erbjudna arbetsvillkoren och fackens bedömningar av dessa.

Inte alla nya arbetstillstånd som beviljades 2012 var förstagångstillstånd. Ett arbetstillstånd kan tidigare ha beviljats och sedan löpt ut eller återkallats. Mer än var tjugonde arbetskraftsmigrant i undersökningen hade tidigare haft ett arbetstillstånd, vanligen hos en annan arbetsgivare och/eller i ett annat yrke.⁴ I nästan

alla fallen sades migranten upp av arbetsgivaren eller slutade på egen begäran. Under de två första åren med arbetstillstånd förutsätter byte av arbetsgivare eller yrke alltid ett *nytt* arbetstillstånd.⁵ Sedan ett arbetstillstånd löpt ut kan *förlängning* beviljas om arbetsgivaren är med på det, yrket är detsamma och villkoren i övrigt är uppfyllda. Vår undersökning omfattar inte förlängningar utan endast *nya* tillstånd utfärdade 2012. I migranternas dossierer kunde vi se vilka som erhållit arbetstillstånd även före 2012.

Kapitlets disposition

I det följande redovisas statistik från Migrationsverket om arbetskraftsmigrationens utveckling sedan år 2009, samt en analys av de faktorer som kan tänkas ligga bakom de trender som kan urskiljas. Därefter presenteras vår egen undersökning av arbetskraftsmigranterna som 2012 beviljades arbetstillstånd i restaurang- och städbranscherna i Stockholm och av företagen som rekryterade dem. Vidare redovisas fackens bedömningar av arbetsvillkoren i företagens anställningserbjudanden. Slutligen diskuterar vi resultaten och gör en övergripande analys av dessa.

Stark uppgång av nya arbetstillstånd följt av kraftig nedgång

Av tabell 5.1 framgår att de nya regler för arbetskraftsmigration som infördes under slutet av 2008 till en början följdes av en stark ökning av antalet nya arbetskraftsmigranter från tredje land i restaurang- och städbranscherna. Mellan 2009 och 2011 mer än fördubblades antalet nya arbetstillstånd. Därefter minskade antalet så kraftigt att det 2014 i Stockholms län och kommun understeg 2009 års nivå. Här kan det ha spelat en viss roll att Migrationsverket i januari 2012 skärpte kontrollen vid ansökningar om arbetstillstånd i bland annat restaurang- och städbranscherna. Kontrollen av löner och andra villkor skärptes ytterligare från augusti 2014 (se Kapitel 1 av Calleman & Herzfeld Olsson samt Kapitel 11 av Herzfeld Olsson).

Tabell 5.1. Beviljade nya arbetstillstånd i vissa yrkesgrupper i hela riket, Stockholms län och Stockholms kommun

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totalt	Förändring 2011-2014
Hela riket								
Köks- och restaurangbiträden	257	548	796	570	470	364	3 005	-
Storhushålls- och restaurangpersonal*	769	1 049	1 323	861	830	666	5 498	-
Kockar och kallskänkor	-	-	-	-	-	188	188	-
Snabbmatspersonal m.fl.	-	-	-	-	-	182	182	-
Summa restauranganställda	1 026	1 597	2 119	1 431	1 300	1 400	8 873	-719 (-34%)
Städare m.fl.	295	487	798	553	397	208	2 738	-590 (-74%)
Summa totalt	1 321	2 084	2 917	1 984	1 697	1 608	11 611	-1 309 (-45%)

Stockholms län								
Köks- och restaurangbiträden	161	325	439	265	194	165	1 549	-
Storhushålls- och restaurangpersonal	280	367	515	307	207	179	1 855	-
Kockar och kallskänkor	-	-	-	-	-	49	49	-
Snabbmatspersonal m.fl.	-	-	-	-	-	58	58	-
Summa restauranganställda	441	692	954	572	401	451	3 404	-503 (-53%)
Städare m.fl.	220	407	675	420	254	125	2 101	-550 (-81%)
Summa totalt	661	1 099	1 629	992	655	576	5 612	-1 053 (-65%)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totalt	Förändring 2011-2014
Stockholms kommun								
Köks- och restaurangbiträden	108	200	272	174	169	87	1 010	-
Storhushålls- och restaurangpersonal	193	233	308	174	158	107	1 173	-
Kockar och kallskänkor	-	-	-	-	-	34	34	-
Snabbmatspersonal m.fl.	-	-	-	-	-	38	38	-
Summa restauranganställda	301	433	580	348	327	266	2 255	-314 (-54%)
Städare m.fl.	118	182	322	181	96	73	972	-249 (-77%)
Summa totalt	419	615	902	529	423	339	3 227	-563 (-62%)

Källa: Migrationsverket.

* Huvudsakligen kockar.

Not: Hösten 2014 gick Migrationsverket över till SCB:s nya standard för yrkesklassifikation SSYK2012 men SSYK1996 används även därefter för ansökningar som inkommit tidigare. Pizzabagare enligt den nya klassificeringen av "Snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl." ingick tidigare i "Bagare och konditorer". I SSYK 1996 ingick köksmästare i "kockar och kokerskor" som var en undergrupp i "storhushålls- och restaurangpersonal" medan de i SSYK2012 hamnar utanför de i tabellen redovisade yrkesgrupperna. Full jämförbarhet föreligger därför inte mellan 2014 och tidigare år.

År 2012 var antalet beviljade tillstånd trots den skärpta kontrollen fortfarande ganska stort. Cirka 2 000 migranter från tredje land fick då nya arbetstillstånd i restaurang- och städbranscherna i Sverige. Omkring hälften av dem fanns i Stockholms län och drygt var fjärde (529 stycken) i Stockholm.

Utfärdandet av nya arbetstillstånd har gått ned allra mest i Stockholmsområdet en minskning med 62 procent mellan 2011 och 2014 jämfört med en minskning på 45 procent i hela landet.

Certifiering samt skärpt kontroll i vissa yrkesgrupper

För att förhindra skenanställningar och annat missbruk av arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare började Migrationsverket från den 16 januari 2012 tillämpa *skärpta utrednings- och dokumentationskrav* vid ansökningar i branscher som bedöms som särskilt utsatta. Dessa är städ, hotell- och restaurang, service-, bygg-, bemannings- och handelsbranscherna, jord- och skogsbruk, bilverkstad samt nystartade verksamheter i alla branscher. De branscher som vi undersöker (restaurang- och städbranscherna) omfattas således av de skärpta kraven på dokumentation av utbetalda löner och tecknade försäkringar när företaget tidigare anställt tredjelandsmedborgare⁶ samt redovisning av inbetalda arbetsgivaravgifter. Vidare ska företaget kunna garantera utbetalning av åtminstone tre månadslöner och visa att "tredjelandsmedborgaren har informerats om de erbjudna anställningsvillkoren och om arbetets art" (Migrationsverket VCI nr 7/2011).

Bärplockare omfattas sedan våren 2011 av särskilda utredningskrav som är specifika för just denna grupp. Dit hör bland annat att redovisa hur företaget klarar av att betala den erbjudna månadslönen även vid dålig bärtillgång, att organisera transport, mat och logi på ett sätt som är brukligt inom branschen samt att redovisa samtliga kostnader som belastar bärplockaren.

För att förkorta handläggningstiderna för arbetsgivare med minst 25 arbetstillståndsansökningar per år kan dessa från 1 oktober 2012 träffa en överenskommelse med Migrationsverket om att alltid inlämna kompletta ansökningar. De blir då *certifierade*. Även arbetsgivare i branscher med särskilda utredningskrav kan certifieras. Inget av de 493 företagen som ingick i vår undersökning av restaurang- och städbranscherna i Stockholm var dock certifierat.

I tabell 5.7 i appendix redovisas statistik som vi erhållit från Migrationsverket över andelen bifallna och avslagna ansökningar om arbetstillstånd åren 2012–2014. I den första sifferkolumnen anges utfallet i branscher med särskilda utredningskrav (exklusive bärplockare), därefter i certifierade företag och sedan bland övriga ar-

betstagare. Den senare kolumnen inkluderar bärplockare år 2012, men inte 2013 och 2014 då denna grupp särredovisas.

Precis som bland bärplockare⁷ är beviljandefrekvensen mycket hög i de certifierade företagen, som domineras av IT-personal. Till skillnad från 2012, då endast ett litet antal företag hade hunnit certifieras, var ett stort antal arbetstillstånd knutna till dessa företag 2013 och 2014. Genom att båda grupperna med mycket hög bifallsandel särredovisas dessa år möjliggörs meningsfulla jämförelser mellan dem som omfattas av särskilda utredningskrav, där restaurang- och städpersonalen ingår, och övriga arbetstagare. Tyvärr medger inte statistiken att restaurang- och städbranschen redovisas separat.

Under åren 2012–2013 beviljades omkring 55 procent av de avgjorda ansökningarna i gruppen med skärpta krav medan motsvarande andel i gruppen "övriga arbetstagare" var drygt 70 procent.⁸ Det var således klart svårare att få ett nytt arbetstillstånd i yrken som omfattades av särskilda utredningskrav än för övriga arbetstagare. Vidare kan noteras att för såväl bärplockare (som också omfattades av särskild kontroll) som dem som rekryterades till certifierade företag bifölls ansökningarna nästan utan undantag.

Nya respektive förlängda arbetstillstånd i kategorin "särskilda utredningskrav" 2012–2014

När det gäller ansökningar om förlängt arbetstillstånd i kategorin med särskilda utredningskrav bifölls ca 70–80 procent av de avgjorda ärendena under såväl 2012, 2013 och 2014 (se tabell 5.8 i appendix). Det är en klart högre andel än för nya arbetstillstånd. Samtidigt innebär det att ca 20–30 procent av ansökningarna om förlängt arbetstillstånd där särskilda utredningskrav tillämpas inte beviljades. Dessutom är det inte säkert att arbetsgivaren erbjuder förlängning.

När det gäller dem som erbjuds arbete av annan arbetsgivare är bifallsprocenten enligt Migrationsverkets arbetstillståndsenhet betydligt lägre än när arbetsgivaren är densamma som tidigare. Till denna grupp hör bland annat migranter som slutat till följd av att de inte kommit överens med arbetsgivaren eller att företaget lagts ned. Att ha fått ett första arbetstillstånd innebär således inte någon garanti om fortsatt arbete för dem som så önskar.

Antalet gällande arbetstillstånd i restaurang- och städbranscherna i januari 2015

För att få en uppfattning om antalet idag gällande arbetstillstånd i restaurang- och städbranscherna bad vi Migrationsverket ta fram data om detta. I praktiken rörde det sig om de arbetstillstånd som beviljats under de föregående två åren (den maximala tiden för nya tillstånd) och som fortfarande gällde vid tidpunkten för datakörningen, som ägde rum i slutet av januari 2015.⁹ Det visade sig att 5 300 personer antingen hade gällande arbetstillstånd (inklusive förlängningar) eller under tiden beviljats permanent uppehållstillstånd (PUT) – se tabell 5.9 i appendix. De senare uppgick till drygt 1 400 personer, varav ett antal syrier som först beviljats arbetstillstånd och därefter sökt asyl till följd av läget i hemlandet (se Kapitel 7 av Pelling). De återstående omkring 3 900 personerna innehade fortfarande arbetstillstånd, varav två tredjedelar var nya och en tredjedel förlängningar.

Av de sammanlagt 5 300 personerna som januari 2015 hade gällande arbetstillstånd i våra branscher eller efterhand beviljats PUT befann sig åtta av tio i restaurangbranschen.

Den starka koncentrationen till Stockholmsområdet framgår av det faktum att nästan varannan individ fanns i Stockholms län. I Stockholms kommun rörde det sig om drygt 1 000 personer med gällande arbetstillstånd (varav ca 650 nya och ca 390 förlängningar) inom restaurang- och städbranscherna och drygt 400 som hade fått permanent uppehållstillstånd (PUT).

Mättnadseffekt eller konkurrens från statligt subventionerade anställningsformer?

När det gäller att förklara den kraftiga minskningen av nya tillstånd i restaurang- och städbranscherna (se tabell 5.1) har sannolikt det stora antalet under januari 2015 gällande arbetstillstånd (tabell 5.9 i appendix) hållit tillbaka arbetsgivarnas intresse av att rekrytera nya migranter. Efterfrågan på nya arbetskraftsmigranter från tredje land kan helt enkelt ha dämpats av att det sedan tidigare fanns många migranter i dessa branscher. Även de sedan 2012 skärpta utredningskraven kan ha bidragit till nedgången. En tredje tänkbar förklaring är att olika former av statligt subventionerade anställningar såsom nystarts- och instegsjobb kan framstå som attraktiva alternativ för arbetsgivare inom de här branscherna. Cirka vart tredje nystarts- och instegsjobb fanns 2012 i hotell- och restaurangbranschen (Riksrevisionen 2013).

Totalinventering av nya arbetstillstånd 2012 i restaurang- och städbranscherna i Stockholm

I det följande redovisas resultaten från den undersökning som vi genomförde 2014 av nästan samtliga år 2012 beviljade nya arbetstillstånd i yrkesgrupperna köks- och restaurangbiträden, storhushålls- och restaurangpersonal (i praktiken kockar) samt "städare m.fl." i Stockholms kommun. Av de 529 tillstånden föll ca 30 bort till följd av att handlingarna i Migrationsverkets arkiv var utlånade till handläggare eller andra myndigheter.

Ett antal arbetstillstånd som egentligen rörde andra yrken, såsom inredare av restauranglokaler, exkluderades. Det totala antalet undersökta arbetstillstånd blev 493. Av dem svarade de 167 köks/restaurangbiträdena och de likaledes 167 städarna för två tredjedelar. Den resterande tredjedelen av arbetstillstånden innehades av kockar.

För att belysa frågan om varför så många arbetskraftsmigranter rekryterats från tredje land i restaurang- och städbranscherna har vi sammanställt och analyserat data om migranternas yrke, ursprungsland, i vilken utsträckning de anställs av företag som ägs eller företräds av landsmän och hur de fick kännedom om arbetet i Sverige. Av samma skäl undersöker vi olika varianter av arbetskraftsmigranter. Det visar sig finnas ett betydande efterfrågetryck på nya arbetstillstånd från grupper som främst kommit eller vill komma till Sverige av andra anledningar än att arbeta (för att söka asyl, studera eller på grund av familjeanknytning). Migranterna indelas i "rena arbetskraftsmigranter" och olika former av "spårbytare", exempelvis från asylsökande till arbete eller från studerande till arbete. De senare har i regel vistats i Sverige under flera år och sedan "bytt spår" till arbete för att den vägen få uppehållstillstånd, medan de som vi benämner rena arbetskraftsmigranter inte har gjort det såvida de inte tidigare haft ett arbetstillstånd och anställningen upphört i förtid. Beroende på vad de beviljade arbetstillstånden grundas på indelar Migrationsverket dem i olika beslutsklasser.¹⁰

Alla dem som vi betecknar som renodlade arbetskraftsmigranter finns i beslutsklassen "Arbetstagare". Spårbyterna från asyl benämns av Migrationsverket som "Arbetstagare f.d. asylsökande" och de från studier "Arbetstagare tidigare student". Beslutsklassen "Arbetstagare med visum" utgörs i vårt material av ett fåtal individer. De behöver inte ansöka om arbetstillstånd från utlandet och anses uppfylla trängande behov av arbetskraft (se slutnot 8).

Vi har funnit det motiverat att gå utöver Migrationsverkets formella beslutsklasser eftersom det i praktiken förekommer ytterligare två former av spårbytare, nämligen *informella* spårbytare från asyl respektive från familjeanknytning. Som framgår nedan återfinns dessa i beslutsklassen Arbetstagare. Det betyder att gruppen som vi betecknar som renodlade arbetskraftsmigranter är mindre än dem som beviljats arbetstillstånd i beslutsklassen "Arbetstagare".

De rekryterande företagen klassificeras efter antalet anställda, typ av kollektivavtal (riksavtal, hängavtal, lokalavtal) respektive avsaknad av sådant. Vidare granskas fackens bedömningar av företagens anställningserbjudanden till migranterna och

om de uttryckligen tillstyrkt eller avstyrkt i de enskilda fallen. Allt detta kodades och registrerades i en databas. Ett antal körningar gjordes för att testa olika samband, till exempel mellan antalet anställda och förekomsten av kollektivavtal, bland annat för att undersöka hur stor del av arbetskraftsmigranterna som rekryteras till mindre företag utan kollektivavtal. Resultaten redovisas i text och tabeller nedan.

Formella och informella spårbyten från asyl till arbetskraftsinvandring

Förutom att erbjuda tredjelandsmedborgare som befinner sig i utanför Sverige en möjlighet att få jobb i Sverige ger regelverket om arbetskraftsinvandring asylsökande en chans att genom "spårbyte" få stanna i landet (se Kapitel 1 av Calleman & Herzfeld Olsson samt Kapitel 8 av Calleman). Därtill kan ett arbetstillstånd för människor som vill fly och som ännu inte lämnat sina hemländer eller är på väg därifrån fungera som ett mindre kostsamt och betydligt säkrare sätt att ta sig till Sverige än till exempel en riskfylld irreguljär inresa (se Kapitel 7 av Pelling).

Ett av syftena med vår genomgång av de beviljade arbetstillstånden i restaurang- och städbranscherna i Stockholm år 2012 var att ta reda på i vilken utsträckning reglerna om arbetskraftsmigration ger personer som flytt från tredje land en chans att åtminstone temporärt få stanna i Sverige.

Huvudregeln att arbetstillstånd måste sökas från utlandet gäller inte för före detta asylsökande som befinner sig i Sverige och som uppfyller vissa villkor. Bland annat krävdes minst sex månaders arbete under anställningsvillkor som inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal, ett avslagsbeslut på asylansökan som vunnit laga kraft samt att ansökan om arbetstillstånd därefter inkommit inom två veckor. Det visade sig att var tionde tredjelandsmedborgare som i Stockholm 2012 erhöll arbetstillstånd i restaurang- och städbranscherna av Migrationsverket klassats som asylsökande som "bytt spår" och inordnats i "Beslutsklass Arbetstagare asyl" (tredje kolumnen i tabell 5.2).

Tabell 5.2. Beviljade arbetstillstånd efter yrke och sökandekategori i Stockholm, 2012

Yrkesgrupp	Renodlat AT	Formellt spårbyte från asyl	Övriga spårbyten från asyl	Spårbyte från an- knytning	Spårbyte från studier	Summa	- därav spårbytare
Köks/rest.biträ- den exkl. diskare	70 (49%)	17 (12%)	31 (22%)	1 (1%)	24 (17%)	143 (100%)	73 (51%)
Diskare	9 (38%)	1 (1%)	7 (29%)	1 (4%)	6 (25%)	24 (100%)	15 (62%)
Summa köks/ rest- biträden	79 (47%)	18 (11%)	38 (23%)	2 (1%)	30 (18%)	167 (100%)	88 (53%)
Specialkockar*	98 (85%)	1 (1%)	13 (11%)	1 (1%)	3 (3%)	116 (100%)	18 (15%)
Övriga kockar	20 (53%)	2 (5%)	11 (29%)	2 (5%)	3 (8%)	38 (100%)	18 (47%)
Summa kockar	118** (77%)	3 (2%)	24 (16%)	3 (2%)	6 (4%)	154 (100%)	36 (23%)
Hotellstädare	3 (20%)	5 (28%)	4 (22%)	2 (11%)	4 (22%)	18 (100%)	15 (80%)
Övriga städare	79 (53%)	20 (13%)	32 (22%)	7 (5%)	11 (7%)	149 (100%)	70 (47%)
Summa städare	82 (49%)	25 (15%)	36 (22%)	9 (5%)	15 (9%)	167 (100%)	83 (51%)
Arbetsledare	2 (40%)	2 (40%)	1 (20%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (100%)	3 (60%)
Samtliga yrken	281 (57%)	48 (10%)	99 (20%)	14 (3%)	51 (10%)	493 (100%)	212 (43%)
- därav män	213 (58%)	32 (9%)	71 (19%)	7 (2%)	43 (12%)	366 (100%)	153 (42%)
- därav kvinnor	68 (54%)	16 (13%)	28 (22%)	7 (6%)	8 (6%)	127 (100%)	59 (46%)
Samtliga	57%	Summa spårbyten: 43%				100%	
- därav män	58%	42%				100%	
- därav kvinnor	54%	46%				100%	

Källor: Forskningsprojektets databas över nya arbetstillstånd i Stockholm 2012. Antalet anställda från Solid info och andra företagstjänster med uppgifter om företags styrelse, omsättning, antal anställda mm.

* Inklusive köksmästare.

** De 118 kockarna med renodlade arbetstillstånd utgjorde 24 procent av de 493 arbetstillstånden.

Förutom dessa *formella* spårbyten framkom ett ännu större antal arbetskraftsmigranter som av Migrationsverket inte betecknas som spårbytare men som i praktiken gjort vad som kan kallas *informella* spårbyten. Med det menar vi främst personer som tidigare fått avslag på asylansökan och som inte uppfyller villkoren för ett formellt spårbyte. Inte sällan har de vistats under lång tid i Sverige under en utdragen process med asylansökan, avslags- och utvisningsbeslut och överklaganden. Ansökan om arbetstillstånd måste då göras från utlandet. Några varianter av informella spårbyten från asyl är:

- Sedan formellt spårbyte från asyl misslyckats, t.ex. att lönen varit för låg eller att försäkringar saknats under anställningar man haft under asylsökningstiden eller att anställningstiden inte varat minst sex månader, det vill säga att kraven för formellt spårbyte inte varit uppfyllda.
- Efter avslag på asylansökan, och på överklagande och eventuellt utvisningsbeslut som kan ligga flera år tillbaka i tiden.
- Efter tidigare informellt spårbyte från asyl till arbete som följts av att arbetstillståndet återkallats eftersom arbetet aldrig påbörjats eller avbrutits efter kort tid. Det 2012 beviljade arbetstillståndet kan i dessa fall ses som en fortsättning på det tidigare inledda informella spårbytet.
- Som ett sätt för flyktingar att på ett säkert sätt resa till Sverige för att ansöka om asyl. I detta fall *föregår* arbetstillståndet den formella asylansökan. Vi klassificerar det ändå som informellt spårbyte *från asyl* till arbete eftersom det handlar om flyktingar från ett svårt krigsdrabbat land som redan från början är inriktade på att söka asyl och där arbetstillståndet fungerar som medel att komma till Sverige för att ansöka om asyl. Ansökan om arbetstillstånd kan, till skillnad från asylansökan, göras från utlandet. Denna spårbytesvariant kan också beskrivas i termer av dubbla spårbyten: eftersträvad asylansökan – arbetstillstånd – asylansökan, det vill säga först ett temporärt byte från asylspåret (migranten är från allra första början inriktad på att söka asyl men kan inte göra det från sitt hemland) till arbetskraftsmigration och sedan, väl på plats i Sverige, ett formellt spårbyte från arbete till asyl.

Som framgår av tabell 5.2 svarade de *informella* spårbyterna från asyl för 20 procent av de nya arbetstillstånden i våra branscher. Tillsammans representerade de formella och informella spårbytena från asyl så mycket som 30 procent av de nya arbetstillstånden – hos män 28 procent och kvinnor 35 procent.

Att arbetskraftsmigration och ansökan om asyl inte är två helt skilda vägar till permanent uppehållstillstånd framgår också kapitel 7 av Lisa Pelling och Bevelanders et al. studie av 2009 års arbetskraftsmigranter. Av dem som var kvar i Sverige vid slutet av 2012 hade en stor majoritet sökt asyl före eller efter att arbetstillståndet beviljats, varav 23 procent gjorde det före eller under 2009 och 50 procent mellan 2010 och 2012 (Bevelander et al. 2014, s. 69f). Av dem som beviljades arbetstillstånd under det första halvåret då det nya regelverket för arbetskraftsmigration tillämpades (2009) och som fortfarande tre år senare befann sig i landet utgjordes således en stor del av personer som också ansökte eller ansökt om *asyl*. En del av dem hoppades troligen på att erhålla permanent uppehållstillstånd (PUT) snabbare än de fyra år som krävs för dem som har arbetstillstånd. Om det vid kontroll visar sig att de inte arbetat under hela fyraårsperioden tar det dessutom längre tid eftersom det krävs att migranten *arbetat* under fyra år.

Ytterligare två former av spårbyten: från anknytning och från studier

Som framgår av tabell 5.2 förekommer fler varianter av spårbyten än «från asyl till arbete». Spårbyte "från anknytning till arbete" betraktar vi som en variant av *informellt* spårbyte. I likhet med de informella spårbyterna från asyl finner man arbetstillstånd som föregås av *anknytning* till närstående person i beslutsklassen "Arbetslagare". Ett typfall är uppehållstillstånd grundat på giftermål med svensk medborgare som upphör efter skilsmässa och där personen ifråga inte hunnit få permanent uppehållstillstånd. I *formell* mening är de således inte spårbytare, men vi har ändå funnit det motiverat att beteckna dem som sådana eftersom de liksom asylsökande ofta har vistats i Sverige under flera år. Då kan spårbyte till arbets-

kraftsmigrant bli ett sätt att undgå utvisning. Denna form av spårbyte var något vanligare bland kvinnor än bland män.

De som blir kvar i Migrationsverkets beslutsklass "Arbetstagare" sedan de informella spårbyterna från asyl och anknytning (till närstående) dragits ifrån betecknar vi i tabell 5.2 som *renodlade eller "rena" arbetskraftsmigranter*.¹¹

Spårbyte från studier (oftast högskolestudier) till arbete utgör precis som spårbytare från asyl en *formell* spårbytkategori.¹² Medan 12 procent av de manliga arbetskraftsmigranterna i våra yrkesgrupper bytte spår från studier till arbete gällde det endast 6 procent av de kvinnliga.

Ibland förekommer flera spårbyten hos en och samma person, exempelvis då avslagsbeslut på asylansökan följs av uppehållstillstånd på grund av en nära relation till annan person och om denna sedan upplöses kan ett nytt spårbyte inträffa, i detta fall från anhöriginvandrare till arbetskraftsinvandrare.

Kockarna överrepresenterade bland de "rena" arbetskraftsinvandrarerna

Vid en jämförelse mellan olika yrkesgrupper framkommer flera tydliga skillnader. Medan de båda spårbytesvarianterna från asyl stod för 34 procent av de nya arbetstillstånden hos köks- och restaurangbiträdena och för 37 procent hos städarna var endast 18 procent av kockarna spårbytare från asyl.

Ännu lägre var andelen hos den stora grupp kockar som vi betecknar som "specialkockar", det vill säga kockar (inklusive köksmästare) i kinesiska restauranger, indiska restauranger, sushirestauranger och andra "etniska" restauranger. Bland specialkockarna uppgick spårbytena från asyl till endast 12 procent av de nya arbetstillstånden i Stockholm 2012. För att sammanfatta: ju lägre kvalifikationsgrad, desto större inslag av asylsökande som byter spår.

Bland kockarna utgör de rena arbetskraftsmigranterna i genomsnitt 77 procent och av specialkockarna hela 85 procent. En närliggande fråga är om kockarnas överrepresentation bland de rena arbetskraftsmigranterna hänger samman med att kockar vanligen betecknas som ett bristyrke på den svenska arbetsmarknaden.¹³ Frågan är således i vilken utsträckning det handlar om en bristyrkesefterfrågan där speciella kvalifikationskrav gör det svårt att tillgodose behovet av kockar genom olika former av spårbytare.

Bland exempelvis spårbyterna från asyl utgörs 80 procent av städare och köks/restaurangbiträden. Efterfrågan på kockar kan däremot endast i begränsad utsträckning tillgodoses den vägen.¹⁴ Medan varannan städare och drygt vartannat köks/restaurangbiträde var spårbytare (inklusive spårbytare från studier och från familjeanknytning) var endast var fjärde kock spårbytare (tabell 5.2). Trots de rena arbetskraftsmigranternas kraftiga överrepresentation bland kockarna och att det är fråga om ett relativt kvalificerat yrke tyder andra undersökningar på att det ändå inte rör sig om en bristyrkesrekrytering, vilket vi återkommer till i avslutningen.

Fyra av tio arbetskraftsmigranter till restaurang- och städbranscherna i Stockholm var spårbytare

För att återvända till frågan om varför så många nya arbetstillstånd som 529 beviljades i restaurang- och städbranscherna i Stockholm år 2012 kan vi konstatera att fyra av tio arbetskraftsmigranter (43 procent) "bytte spår" från asylsökande, familjeanknytning eller studier. Medan de båda spårbytesvarianterna från asyl tillsammans stod för 30 procent av de nya arbetstillstånden, svarade spårbyte från studier för tio procent (tabell 5.2). Spårbyte från personanknytning inskränkte sig till 3 procent.

Allt som allt innebar de olika varianterna av spårbyten ett starkt *efterfrågetryck på nya arbetstillstånd* från tredjelandsmedborgare som *redan befann sig i Sverige eller tidigare befunnit sig här under lång tid*. Därtill kom de som redan hade ett arbets-

tillstånd men för vilka anställningen upphört i förtid och därför behövde ett nytt arbetstillstånd (se kapitlets introduktion).

Av dem som år 2012 beviljades arbetstillstånd i Stockholms restaurang- och städbranscher faller således fyra av tio utanför vad som kan betecknas som en *arbetsgivarstyrd* arbetskraftsmigration i och med att efterfrågetrycket främst kan antas komma från migranterna själva. Det kan också uttryckas som ett stort arbetskraftsutbud från en grupp tredjelandsmedborgare i vilken de flesta hade anknytning till Sverige.

Sammanfattningsvis kan två typer av arbetskraftsinvandrare från tredje land urskiljas. För det första *dem som "byter spår"*. De har redan en anknytning till Sverige genom att befinna sig här (eller ha gjort det) som asylsökande, studerande eller anhöriginvandrare. För att få stanna kvar i landet eller återvända hit ansöker de om arbetstillstånd för arbetskraftsinvandrare.

Ett arbetstillstånd kan också fungera som ett sätt att komma till Sverige och sedan ansöka om asyl. I restaurang- och städbranscherna i Stockholm svarade spårbyttarna för drygt 40 procent av de nya tillstånden år 2012. Spårbyttarnas andel stiger till drygt 50 procent om vi enbart beaktar de mindre kvalificerade yrkesgrupperna – köks- och restaurangbiträden och städare. Bland kockarna inskränkte sig däremot andelen spårbyttare till drygt 20 procent.

Den stora majoriteten kockar tillhör den andra typen av arbetskraftsinvandrare, dem som vi benämner *renodlade arbetskraftsmigranter*. Även om kockarna är den största yrkesgruppen inom denna migrantgrupp är städarna och köks/restaurangbiträdena tillsammans fler (tabell 5.2).

Alla migranter av denna typ måste söka arbetstillstånd från utlandet (såvida de inte redan har ett arbetstillstånd och förlorat arbetet i förtid och därför måste ansöka om ett nytt), men som vi kommer att se har två av tre rena arbetskraftsmigranter en nationell/etnisk koppling till arbetsgivaren i Sverige.

De flesta arbetskraftsmigranterna kommer från Mongoliet, Kina och Bangladesh

För att ge en fullständigare bild av de 493 arbetskraftsmigranterna i vår studie kan det vara på sin plats att beröra vilka länder de kommer ifrån. Två tredjedelar kommer från Asien exklusive forna Sovjetrepubliker. Något förvånande kommer den största gruppen arbetskraftsinvandrare från Mongoliet (63 personer) tätt följt av Kina (62) och Bangladesh (59). Därefter följer Syrien (44), Egypten (32), Irak (20), Iran (19), Uzbekistan (11) samt Pakistan och Bolivia (vardera 9).

Det forna Sovjetunionen och Östeuropa svarar tillsammans för 51 av arbetskraftsinvandrarerna (flest från Uzbekistan – se ovan). I övrigt kom 48 migranter från Nordafrika, 35 från Latinamerika och 25 från Afrika söder om Sahara. Anmärkningsvärt är att endast två är indiska medborgare. Även antalet thailändare och vietnameser är minimalt: 4 respektive 2. Den starka koncentrationen av arbetskraftsmigranter till ett ganska litet antal länder antyder förekomsten av *sociala nätverk* bakom migrantströmmarna.

Medborgarskap kombinerat med yrke visar att av kockarna kommer 60 från Kina, 23 från Bangladesh och 18 från Mongoliet. Köks/restaurangbiträdena är särskilt många från Bangladesh med 29, Syrien 24, Egypten 23 och Mongoliet 17. Av städarna var 29 mongoler och 12 irakier. Om man slår ihop köks/restaurangbiträdena och städarna är de största ursprungsländerna Mongoliet med 46, Bangladesh 36, Syrien 34 och Egypten 26.

Kinesiska medborgare utgör den största gruppen *renodlade* arbetskraftsmigranter (22 procent). Syriska och mongoliska medborgare är de vanligast förekommande nationaliteterna vid spårbyte från asyl. Mer än varannan spårbytare från studier är medborgare i Bangladesh: 29 personer, vilket återigen antyder *sociala nätverks* betydelse för att sprida information och råd.

Hur arbetskraftsmigranterna finner jobben som erbjuds

På blanketten för ansökan om arbetstillstånd finns en fråga om hur den sökande fick kännedom om arbetet i Sverige. Det är långt ifrån alltid som den rutan är ifylld men nästan 80 procent har ändå besvarat frågan. Av dessa anger de flesta att de fått kännedom om jobbet genom andra personer: 37 procent uppger vänner/bekanta, 11 procent släktingar och 10 procent kontakter. Drygt 6 procent anger att man "känner arbetsgivaren i hemlandet", ytterligare 5 procent sökte själva upp arbetsgivaren, medan 4 procent anger att de redan arbetade hos denne, vilket ger sammanlagt 15 procent med arbetsgivarkontakter. Att söka upp arbetsgivaren förekommer mest hos spårbytande högskolestudenter, varav många anger att de uppsökt en större hamburgerkedja för att söka jobb. Slutligen uppger 1 procent att de fick jobbet genom ett rekryteringsföretag.

Var fjärde anger annons eller Arbetsförmedlingen som huvudkälla. Enligt regelverket är det obligatoriskt att annonsera i Platsbanken och i EU:s motsvarighet. Internet gör annonserna lättillgängliga över hela världen. Människor i migrantens omgivning spelar, som vi sett, en betydligt större roll än annonsen/Arbetsförmedlingen vilket inte hindrar att de kan ha sett annonsen och sedan tipsat den blivande migranten.

Nästan 70 procent av specialkockarna uppger att de fick kännedom om jobbet genom vänner och bekanta, släktingar eller kontakter, medan bara 12 procent nämnde annons/Arbetsförmedlingen (inklusive via internet). I gruppen "övriga kockar" uppgav nästan varannan det senare. Oberoende av kategori fann ca 12 procent av kockarna arbetet genom att de kände arbetsgivaren i hemlandet. Bland köks/restaurangbiträdena fick drygt varannan kännedom om arbetet genom vänner och bekanta, släktingar eller kontakter och 30 procent genom annons/Arbetsförmedlingen.

En närmare granskning av de 58 arbetskraftsmigranterna från Kina som besvarade frågan visar att var fjärde fick kännedom om jobbet genom vänner/släktingar i

Sverige och likaledes var fjärde genom personer som kände restaurangens ägare. 12 procent angav att de själva hade direkta kontakter med arbetsgivaren. Vänner och bekanta i övrigt uppgavs av nästan var tredje kinesisk arbetstagare. Endast ett fåtal uppgav att de fick kännedom om jobbet via Arbetsförmedlingens platsbank/internet eller via ett rekryteringsföretag. Olika sociala nätverk spelade således en helt dominerande roll för de kinesiska arbetskraftsmigranterna som alla utom en var kockar.

Genom djupintervjuer 2012–2013 med tolv manliga kinesiska kockar som kom till Sverige 2008–2010 (varav sju till Stockholm) och två kvinnliga restaurangägare fann Axelsson et al. (2013) att sociala nätverk och rekryteringsföretag var de huvudsakliga rekryteringsvägarna. Av de tolv migranterna introducerades två för restaurangägaren av vänner som redan arbetade i Sverige och fyra av arbetsgivarens bekanta i Kina, medan fyra kom genom rekryteringsföretag i Kina till vilka de fick betala en betydande avgift (Axelsson et al. 2013, s. 23ff). Vidare rekryterades en genom tidningsannons och en genom familjeåterförening. Trots att många ägare av kinesiska restauranger bott länge i Sverige har de upprätthållit nära sociala band med hemlandet. Restaurangägare och migrantarbetare kommer ofta i kontakt med varandra genom familje- och släkt nätverk och andra regionala kopplingar. Kinesiska kockar i Sverige ombeds inte sällan av restaurangägaren att genom sina förbindelser i Kina rekommendera nya kockar, t.ex. tidigare arbetskamrater. Vidare förekommer det att släktingar och vänner i Kina ber om att bli introducerade för en kinesisk arbetsgivare i Sverige.

Sammanfattningsvis är det främst genom *sociala kontakter* (vänner, släktingar, arbetsgivare) som arbetskraftsinvandrarerna får kännedom om jobbet. Endast var fjärde uppger annons/Arbetsförmedlingen som huvudkälla. Särskilt låg är denna andel bland migranterna från Kina, som huvudsakligen utgörs av kockar. Här spelade de sociala kontakterna en ännu mer framträdande roll och då inte minst i form av såväl direkta som indirekta kontakter med arbetsgivaren. De senare förmedlades via vänner och släktingar som kände arbetsgivaren i Sverige eller i Kina. Vi återkommer till betydelsen av dessa kontakter i kapitlets avslutning.

Etnisk/nationell koppling mellan arbetsgivare och arbetskraftsmigrant

För att få en bättre bild av sociala nätverks betydelse undersökte vi om arbetsgivaren eller företagets kontaktperson var av samma nationalitet som migranten. Migrantens medborgarskap finns alltid angivet i handlingarna. Vad gäller arbetsgivarnas nationella bakgrund gjordes bedömningarna huvudsakligen utifrån deras namn, vilket betyder att våra data är förknippade med osäkerhet. Lättast att identifiera utifrån namnet var arbetsgivare av kinesiskt ursprung, medan det var betydligt svårare att fastställa den nationella kopplingen för arbetsgivare från Mellanöstern där arabiska talas i ett stort antal länder.

Stora skillnader mellan olika migrantgrupper framträdde. För samtliga kineser utom en påträffades en nationell koppling mellan arbetskraftsmigrant och arbetsgivare. Motsvarande siffror för de andra största migrantgrupperna, bangladeshier och mongoler, var drygt 50 procent respektive närmare 20 procent. Samtliga turkiska medborgare och 86 procent av syrierna rekryterades av arbetsgivare med sannolik koppling till ursprungslandet. Det tycks framförallt vara mikro- och småföretag som anställer migranter genom nationella eller etniska nätverk. Tre fjärdedelar av migranterna i företag med 1-4 anställda verkade ha en nationell koppling till arbetsgivaren. Det sjunker sedan successivt till ca varannan migrant i företagen med 20-49 anställda. Nästan alla migranter i företagen med minst 100 anställda saknade nationell koppling till arbetsgivaren. Totalt sett verkade drygt varannan arbetskraftsmigrant kunna ha en nationell/etnisk koppling till företaget som anställde dem.

Det finns ett tydligt samband mellan nationell koppling och hur man angett att man fått kännedom om anställningen. Av migranterna som angett att de fått jobbet genom släktingar eller vänner och bekanta föreföll mellan 60 och 70 procent kunna ha en nationell koppling till arbetsgivaren, jämfört med 45 procent av dem som angett annons/Arbetsförmedlingen. Drygt två tredjedelar av migranterna med renodlade arbetstillstånd hade nationell koppling till arbetsgivaren, vilket antyder att kontakten etablerats genom nätverk till ursprungslandet. Bland dem som

formellt bytt spår från asylsökande till arbetskraftsmigranter verkade endast 29 procent kunna ha nationell koppling till arbetsgivaren jämfört med 53 procent av de informella spårbyterna. Det antyder att migranter som gjort formella spårbyten i högre grad fått arbetserbjudanden som överensstämmer med de särskilda krav som Migrationsverket ställer vid *formellt* spårbyte från asyl (verifierade kollektivavtalsenliga löner sex månader tillbaka mm) medan *andra* bevekelsegrunder som viljan att hjälpa (och/eller exploatera) landsmän som arbetsgivaren kommit i kontakt med via nätverk oftare föreligger vid *informella* spårbyten. Endast 14 procent av migranterna som bytt status från studerande till arbetskraftsmigrant hade nationell koppling till arbetsgivaren. Detta indikerar återigen att nätverken och kontaktvägarna mellan migranterna och arbetsgivarna i väsentliga avseenden skiljer sig åt mellan olika migrantgrupper.

Arbetsgivare som rekryterar arbetskraftsmigranter

Majoriteten av arbetsgivarna i undersökningen fanns i restaurangbranschen (68 procent) jämfört med 25 procent i städbranschen, 3 procent i vardera bemanningsbranschen och hotellbranschen och en procent hos privatpersoner.

De 493 arbetskraftsmigranterna i undersökningen är fördelade på 350 arbetsgivare, nedan benämnda "företag" då det i 99 procent av fallen handlar just om företag och om vilka det finns uppgifter i olika register. I tabell 5.3 återges såväl dessa som arbetskraftsmigranterna efter antalet anställda i företagen. Förvånansvärt nog återfinns var tionde *migrant* i företag som enligt företagsstatistiken inte hade några anställda 2012. Vart nionde företag som samma år mottog arbetskraftsmigranter saknade detta år anställda. I blanketten för anställningserbjudandet finns en ruta för antalet anställda, men mycket ofta har arbetsgivaren inte fyllt i denna och Migrationsverket har inte heller i efterhand efterfrågat denna uppgift. Av ansökningarna framgår att det i några enstaka fall rör sig om privatpersoner som anställt hemhjälp för bland annat städning.

Tabell 5.3. Företag, arbetskraftsmigranter och yrke efter företagsstorlek (antal anställda)

Antal Anställda	Antal företag	Arbetskrafts-migranter	Köks/restaurang-biträden	Kockar	Städare	Arbetsledare
0	38 (11%)	49 (10%)	15 (9%)	11 (7%)	22 (13%)	1
1-4	91 (26%)	106 (22%)	32 (19%)	46 (30%)	27 (16%)	1
5-9	86 (25%)	125 (25%)	34 (20%)	58 (38%)	33 (20%)	
Summa -9	215 (61%)	280 (57%)	81 (49%)	115 (75%)	82 (49%)	2
10-19	73 (21%)	88 (18%)	40 (24%)	28 (18%)	19 (11%)	1
20-49	30 (9%)	42 (9%)	17 (10%)	8 (5%)	17 (10%)	
Summa -49	318 (91%)	410 (83%)	138 (83%)	151 (98%)	118 (71%)	3
50-99	9 (3%)	23 (5%)	2 (1%)	1 (1%)	19 (11%)	1
100-199	8 (2%)	11 (2%)	4 (2%)	2 (1%)	5 (3%)	
200-499	9 (3%)	24 (5%)	8 (5%)	0 (0%)	16 (10%)	
500-	6 (2%)	25 (5%)	15 (9%)	0 (0%)	9 (5%)	1
Summa 50-	32 (9%)	83 (17%)	29 (17%)	3 (2%)	49 (29%)	2
Summa	350 (100%)	493 (100%)	167 (100%)	154 (100%)	167 (100%)	5

Källa: Forskningsprojektets databas över nya arbetstillstånd i Stockholm 2012. Antalet anställda från Solid info och andra företagstjänster med uppgifter om företags styrelse, omsättning, antal anställda mm.

En stor del av migranterna fanns i de allra minsta företagen, så kallade *mikroföretag* (1-9 anställda). Närmare 60 procent arbetade i företag med högst 9 anställda (inklusive företag utan anställda). Som *småföretag* brukar räknas företag med högst 49 anställda. I dem fanns 83 procent av migranterna.

Högst andel anställda i småföretag fanns bland kockarna (98 procent) och lägst hos städarna (71 procent). Av de rekryterande företagen var 91 procent¹⁵ småföretag (högst 49 anställda). Följaktligen utgjorde de medelstora och stora företagen (minst 50 anställda) bara 9 procent av samtliga företag men svarade samtidigt för 17 procent av arbetskraftsmigranterna.

Fram till januari 2015 hade 12 procent, d.v.s. 42 av de 350 företag som ingår i studien avregistrerats. De mindre företagen visade sig vara överrepresenterade bland dem som upphört med sin verksamhet och avregistrerats efter att arbetstillstånden beviljats. De flesta av de avregistrerade företagen fanns bland de 38 företag som 2012 saknade anställda. Merparten eller 60 procent av företagen utan anställda som 2012 mottog arbetskraftsmigranter med nya arbetstillstånd hade således upphört med sin verksamhet inom loppet av ett par år, vilket är anmärkningsvärt. Närmare bestämt handlar det om 23 arbetsgivare.

Tabell 5.4. Företag efter antal anställda och kollektivavtal i restaurang- och städbranscherna i Stockholm 2012 (företag med arbetskraftsmigranter)

Antal anställda	Antal företag	Riksavtal/Arbetsgivarorganisation	Hängavtal	Lokalt avtal	Summa avtal	Saknar avtal
0	38 (11%)	4 (11%)	6 (16%)	5 (13%)	15 (39%)	23 (61%)
1-4	91 (26%)	7 (8%)	11 (12%)	3 (3%)	21 (23%)	70 (77%)
5-9	86 (25%)	14 (16%)	19 (22%)	0 (0%)	33 (38%)	53 (62%)
Summa -9	215 (61%)	25 (12%)	36 (17%)	8 (4%)	69 (32%)	146 (68%)
10-19	73 (21%)	25 (34%)	9 (12%)	1 (1%)	35 (48%)	38 (52%)
20-49	30 (9%)	15 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	15 (50%)	15 (50%)
Summa -49	318 (91%)	65 (20%)	45 (14%)	9 (3%)	119 (37%)	199 (63%)
50-99	9 (3%)	8 (89%)	0 (0%)	0 (0%)	8 (89%)	1 (11%)
100-199	8 (2%)	7 (88%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (87%)	1 (13%)
200-499	9 (3%)	7 (78%)	0 (0%)	1 (11%)	8 (89%)	1 (11%)
500-	6 (2%)	6 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (100%)	0 (0%)
Summa 50-	32 (9%)	28 (88%)	0 (0%)	1 (3%)	29 (91%)	3 (9%)
Summa	350 (100%)	93 (27%)	45 (13%)	10 (3%)	148 (42%)	202 (58%)

Källa: Forskningsprojektets databas och fackförbundens avtalsregister.

Not: Riksavtal är ett avtal mellan ett fackförbund och en arbetsgivarorganisation. Hängavtal tecknas mellan ett fackförbund och det enskilda företaget med innebörden att riksavtalet tillämpas. Lokala avtal avser här avtal mellan arbetsgivaren och den syndikalistiska samorganisationen i Västerort. Ett av dessa gäller ett städföretag med omkring 300 anställda.

Tabell 5.4 visar andelen företag med olika former av kollektivavtal. Av samtliga 350 företag hade 148 stycken eller 42 procent någon form av kollektivavtal 2012. Drygt vart fjärde företag (27 procent) var anslutet till en arbetsgivarorganisation och hade således riksavtal. Av de 38 företagen utan anställda hade 15 ett kollektivavtal. Av dem hade 5 ingått i form av lokala avtal med den syndikalistiska samorganisationen i Västerort.¹⁶

Av de 215 företagen med 0-9 anställda saknade två tredjedelar kollektivavtal. De flesta av de 69 kollektivavtalsbundna företagen hade hängavtal (36 stycken), medan 25 hade riksavtal och följaktligen var anslutna till en arbetsgivarorganisation.

Om vi ser på företagen med upp till 49 anställda stiger andelen med kollektivavtal från 32 till 37 procent. Bland företagen med minst 50 anställda hade 91 procent kollektivavtal, de allra flesta (88 procent) riksavtal.

Som framgått hade mindre än fyra av tio företag i storleksklassen 0-49 anställda kollektivavtal. Om avtalen med Västerorts samorganisation exkluderas sjunker täckningsgraden från 37 till 34 procent. En viktig fråga i detta sammanhang är om kollektivavtal är ovanligare i företag med arbetskraftsmigranter än i andra företag.¹⁷ Tillgängliga jämförelsedata inkluderar några andra servicebranscher och avser hela Stockholms län. År 2010 hade 36 procent av småföretagen i hotell-, restaurang-, transport- och handelsbranscherna i Stockholms län kollektivavtal (Kjellberg 2015). Det ligger mycket nära de 37 procenten i vår undersökning.

Om vi betraktar andelen *arbetskraftsmigranter* istället för andelen företag som omfattas av kollektivavtal stiger andelen helt naturligt eftersom företagen som rekryterar flera migranter är överrepresenterade bland de större företagen där kollektivavtal är betydligt vanligare än i de mindre företagen (tabell 5.3). Således fanns 49 procent av *migranterna* i företag med kollektivavtal medan 42 procent av *företagen* hade kollektivavtal (tabell 5.5 respektive 5.4). Varannan ny arbetskraftsmigrant i restaurang- och städbranscherna i Stockholm 2012 arbetade således under kollektivavtal, varannan gjorde det inte.

År 2012 arbetade ca 85 procent av alla anställda i den svenska privata sektorn i företag med kollektivavtal (Kjellberg 2015). I Stockholm är kollektivavtalsäck-

ningen lägre än i övriga landet. Att varannan arbetskraftsmigrant i de undersökta branscherna arbetar i företag *utan* kollektivavtal gör deras situation extra utsatt. Det är anmärkningsvärt med tanke på att arbetstillstånden förutsätter villkor som motsvarar kollektivavtal, medan lagstiftningen inte ställer sådana krav på villkoren för övriga arbetstagare.

Tabell 5.5. Arbetskraftsmigranter efter företagsstorlek och kollektivavtal i restaurang- och städbranscherna i Stockholm 2012 (företag med arbetskraftsmigranter)

Antal Anställda	Arbetskrafts-migranter	Riksavtal/Arbets-givarorganisation	Hängavtal	Lokalt avtal	Summa avtal	Saknar avtal
0	49 (10%)	4 (8%)	7 (14%)	6 (12%)	17 (35%)	32 (65%)
1-4	106 (22%)	9 (8%)	12 (11%)	3 (3%)	24 (23%)	82 (77%)
5-9	125 (25%)	29 (23%)	32 (26%)	0 (0%)	61 (49%)	64 (51%)
Summa -9	280 (57%)	42 (15%)	51 (18%)	9 (3%)	102 (36%)	178 (64%)
10-19	88 (18%)	31 (35%)	9 (10%)	1 (1%)	41 (47%)	47 (53%)
20-49	42 (9%)	22 (52%)	1 (2%)	0 (0%)	23 (55%)	19 (45%)
Summa -49	410 (83%)	95 (23%)	61 (15%)	10 (2%)	166 (40%)	244 (60%)
50-99	23 (5%)	21 (91%)	0 (0%)	0 (0%)	21 (91%)	2 (9%)
100-199	11 (2%)	9 (8%)	0 (0%)	0 (0%)	9 (82%)	2 (18%)
200-499	24 (5%)	22 (92%)	0 (0%)	1 (4%)	23 (96%)	1 (4%)
500-	25 (5%)	24 (96%)	0 (0%)	0 (0%)	24 (96%)	1 (4%)
Summa 50-	83 (17%)	76 (92%)	0 (0%)	1 (1%)	77 (93%)	6 (7%)
Summa	493 (100%)	171 (35%)	61 (12%)	11 (2%)	243 (49%)	250 (51%)

Källa: Forskningsprojektets databas och fackförbundens avtalsregister.

Praktiskt taget alla de 250 arbetskraftsmigranterna på arbetsplatser *utan* kollektivavtal hade sina arbetstillstånd i företag med *högst* 49 anställda. I företagen med minst 50 anställda saknade endast sex migranter kollektivavtal medan övriga 77 hade det. Medan kollektivavtalens täckningsgrad var 93 procent i företagen med minst 50 anställda var den 40 procent i företagen med färre än 50 anställda (allt avseende andelen *migranter* som omfattas av kollektivavtal).

Cirka varannan arbetskraftsmigrant i vår undersökning kom således till arbetsplatser utan kollektivavtal. I vissa yrkesgrupper hamnade närmare 60 procent av migranterna på kollektivavtalslösa arbetsplatser, närmare bestämt köks/restaurangbiträden exklusive diskare samt kockar exklusive specialkockar (tabell 5.6).

Tabell 5.6. Beviljade arbetstillstånd efter yrke och kollektivavtal i Stockholm, 2012

	Riksavtal	Hängavtal	Lokalt avtal	Summa avtal	Avtal saknas	Summa
Köks/rest.biträden exkl. diskare	42 (29%)	16 (11%)	1 (1%)	59 (41%)	84 (59%)	143 (100%)
Diskare	9 (38%)	3 (13%)	0 (0%)	12 (50%)	12 (50%)	24 (100%)
Summa köks/-rest.biträden	51 (31%)	19 (11%)	1 (1%)	71 (43%)	96 (57%)	167 (100%)
Specialkockar	34 (29%)	22 (19%)	0 (0%)	56 (48%)	60 (52%)	116 (100%)
Övriga kockar	11 (29%)	4 (11%)	1 (3%)	16 (42%)	22 (58%)	38 (100%)
Summa kockar	45 (29%)	26 (17%)	1 (1%)	72 (47%)	82 (53%)	154 (100%)
Hotellstädare	16 (89%)	0 (0%)	0 (0%)	16 (89%)	2 (11%)	18 (100%)
Övriga städare	57 (38%)	16 (11%)	9 (6%)	82 (55%)	67 (45%)	149 (100%)
Summa städare	73 (44%)	16 (10%)	9 (5%)	98 (59%)	69 (41%)	167 (100%)
Arbetsledare	2	0	0	2	3	5 (100%)
Summa yrken	171 (35%)	61 (12%)	11 (2%)	243 (49%)	250 (51%)	493 (100%)

Källa: Forskningsprojektets databas och fackförbundens avtalsregister.

Bland städarna arbetade däremot bara ca 40 procent i företag utan kollektivavtal. En markant skillnad existerar mellan dem som städar hotell där 11 procent saknar kollektivavtal och övriga städare där 45 procent saknar kollektivavtal. Hotellstädarna med kollektivavtal har alla riksavtal, vilket hänger samman med att hotellen i regel tillhör arbetsgivarorganisationen Visita (fram till 2012 Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare).

Högsta andelen på hängavtal finns hos specialkockarna. Det är inte oväntat med tanke på att kockarna är överrepresenterade i de mindre företagen (tabell 5.3) som inte lika ofta har reguljära kollektivavtal genom medlemskap i Visita (tabell 5.4).

Fackens bedömning av anställningserbjudandena

Facken har bedömt att villkoren är i linje med avtal/praxis i 52 procent av samtliga arbetserbjudanden¹⁸ och sämre i cirka 40 procent, medan man i närmare sju procent av fallen avstod från att yttra sig.

Hotell- och Restaurangfacket bedömde 67 procent av alla anställningserbjudanden, främst de som gällde kockar, köks/restaurangbiträden och hotellstädare. Mest uppsplittrad både i fackligt avseende och vad gäller arbetsgivarorganisationer är arbetsmarknaden för städare. Hotellstädare kan vara anställda av hotellet självt (arbetsgivarorganisation Visita) eller komma från en städfirma (Almega Serviceentreprenörerna) eller ett bemanningsföretag (Almega Bemanningsföretagen). Andra utövare av städyrket städar kontor och andra lokaler, byggen och fartyg. Följaktligen ombads ett antal fack yttra sig beroende på vem som i det enskilda fallet hade kollektivavtal för städarna eller antogs ligga närmast till hands. Av samtliga fackliga yttranden svarade Fastighets för 15 procent, Kommunal 9 procent, den lokala samorganisationen i Västerort för 3 procent samt Byggnads och Handels för vardera 2 procent.

Som vi sett erbjöds ungefär hälften av arbetskraftsmigranterna arbete i företag med kollektivavtal medan den andra hälften av anställningserbjudandena kom från arbetsgivare utan kollektivavtal. Regelverket föreskriver inte att kollektivavtal ska finnas men att villkoren ska motsvara vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Normalt får de fackliga organisationerna yttra sig över de erbjudna villkoren vad gäller lön, försäkringar, arbetstidens omfattning med mera samt ange om de har kollektivavtal med företaget. På blanketten för det fackliga yttrandet ombeds facket bedöma om villkoren *inte är sämre* än vad som följer av kollektivavtal eller praxis respektive om de *är sämre*.

I tabell 5.10 i appendix har en sammanställning gjorts över samtliga 451 fall där facket yttrat sig om anställningsvillkoren. För övriga anställningserbjudanden har man avstått från att yttra sig eller inte kryssat i rutorna som anger om villkoren är

sämre eller inte. Fastighets har avstått från att yttra sig i ganska många fall med motiveringen att "företaget är helt obekant till oss" eller "företaget har inte kollektivavtal med oss så vi kan inte yttra oss om villkoren är sämre eller bättre".

Ett tydligt mönster framträder. I fråga om 92 procent av anställningserbjudandena från företag med kollektivavtal bedömer facken att villkoren "inte är sämre" än kollektivavtalet medan bara 21 procent av erbjudandena i de kollektivavtalslösa företagen ansågs motsvara kollektivavtalsnivån. Här föreligger ingen större skillnad mellan riksavtal, hängavtal och lokala avtal, och inte heller mellan olika företagsstorlekar med undantag för att en liten högre andel av anställningserbjudandena från de lite större företagen med riksavtal bedöms ha sämre villkor än vad kollektivavtalet anger.

Om alternativet "är sämre" väljs ombeds facken ange om det är lönen, försäkringar eller "annat" som är sämre. I vart tredje fall angavs inget skäl, 10 procent ansåg lönen för låg, 41 procent att försäkringarna var sämre eller saknades och 7 procent att både lön och försäkringar var sämre.

Migrationsverket har inte rätt att avslå ansökningar om arbetstillstånd bara för att det saknas kollektivavtal. För att Migrationsverket ska godkänna en ansökan fordras framför allt två saker.

För det första krävs att lönen inte är lägre än vad som följer av kollektivavtal, vilket enligt Migrationsverkets arbetstillståndsenhet ska tolkas som den enligt kollektivavtalet lägsta möjliga lönen, eller praxis i branschen. För det andra fordras att det finns sjuk-, liv- och tjänstepensionsförsäkring samt trygghetsförsäkring vid arbetskada. Om anställningen redan är påbörjad, vilket den alltid är vid formellt spårbyte från asyl till arbete, granskar handläggaren insända lönespecifikationer. Årsbokslut och liknande går igenom för att se om företaget har medel att betala ut lön under de tre första månaderna. Det ingår i den sedan år 2012 skärpta kontrollen av dessa branscher. Ibland krävs dokumentation som bevisar att försäkringar finns. Om inga eller bara vissa försäkringar föreligger visar det genomgångna arkivmaterialet att det kan räcka med att företaget *lovar* att teckna försäkringar när migranten anställs

för att Migrationsverket ska bevilja ansökan. Sådana löften från företag utan kollektivavtal sätter de fackliga organisationerna ingen större tilltro till.

När facken bedömer att villkoren "är sämre" än enligt kollektivavtal eller praxis så är det oftast med motiveringen att "det finns inga garantier" om att arbetsgivaren verkligen tecknar ett fullgott försäkringsskydd för arbetskraftsmigranten. Om man räknar bort den tredjedel av yttrandena där facken inte preciserar vad som "är sämre" så förekommer formuleringen att det inte finns några garantier i fyra fall av tio. Om man lägger till övriga yttranden som anger att försäkringar saknas eller är bristfälliga kommer man upp i sju av tio yttranden. Det gör bristande försäkringsskydd till det i särklass viktigaste skälet till att facket anger att villkoren är sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis (se även Kapitel 8 av Calleman). Det händer även i några fall där det finns kollektivavtal eller till och med riksavtal att fackföreningen anser att den erbjudna lönen är för låg. Bristfälliga försäkringar pekas dock aldrig ut när kollektivavtal finns.

På blanketten för fackligt yttrande finns utrymme för "ytterligare kommentarer". Framför allt Hotell- och Restaurangfacket har ofta antecknat "Tillstyrker" respektive "Avstyrker", medan Fastighets bara i ett fåtal fall gjort sådana noteringar. Vid alla de 137 *tillstyrkandena* utom 10 hade företaget ett kollektivavtal. Analogt med detta motiverades 88 procent av de 185 *avstyrkandena* med att "kollektivavtal saknas". I ett fåtal fall var motiveringen att lönen var för låg eller att det inte fanns några garantier vad gäller försäkringar.

De fackliga yttrandena förefaller inte ha påverkat Migrationsverkets beslut i någon större utsträckning. Verket tog inte hänsyn till att facken avstyrkte en tredjedel av de beviljade arbetstillstånden eller att facken bedömde villkoren i 40 procent av fallen vara sämre än vad som följer av kollektivavtal/praxis. Det får ses mot bakgrund av att Migrationsverket endast har att bedöma om anställningserbjudandena formellt uppfyller de krav som ställs i lagstiftningen. I förarbetena anges att "Arbetsstarorganisationernas yttranden är av stor betydelse som beslutsunderlag för Migrationsverket" (Prop. 2007/08:147 s. 27). Migrationsverkets *Handbok för migrationsärenden* anger hur detta ska tolkas:

Det är dock viktigt att betona att de fackliga organisationerna inte har något veto och att det är Migrationsverket som beslutar i tillståndsfrågan och har ansvaret för den slutliga bedömningen av villkoren. Det innebär att Migrationsverket kan komma att bevilja ett arbetstillstånd även om facket bedömt att villkoren är sämre än enligt tillämpliga kollektivavtal.

Utifrån sin studie av arbetskraftsinvandring inom hushållstjänstesektorn har Catharina Calleman dragit slutsatsen att det främsta syftet med de fackliga yttrandena verkar vara att "ge legitimitet åt besluten" eftersom den fackliga organisationens uppgift:

i praktiken bara är att avgöra om lönen i anställningserbjudandet i fråga är i nivå med kollektivavtalet. Andra synpunkter som arbetstagarorganisationen har, till exempel att arbetslösheten riskerar att öka, att arbetsgivaren inte har kollektivavtal eller att arbetsgivaren nyligen har gjort uppsägningar på grund av arbetsbrist, anses inte vara relevanta. (Calleman 2013, s. 80; Calleman 2015, s. 31).

Tidsbegränsade tillsvidareanställningar och heltid/deltid

Den överväldigande delen av anställningserbjudandena i restaurang- och städbranschen i Stockholm 2012 (85 procent) avsåg tillsvidareanställningar, trots att Lagen om anställningsskydd (LAS) medger tidsbegränsade anställningar upp till två års längd. På pappret får således nästan sex av sju arbetskraftsmigranter "fasta" jobb men i praktiken är de tidsbegränsade eftersom arbetstillstånden gäller högst två år. Som framgår i kapitel 11 av Petra Herzfeld Olsson ger en tillsvidareanställning under dessa förhållanden större otrygghet för migranten än en tidsbegränsad anställning eftersom den förra kan sägas upp på grund av arbetsbrist medan den tidsbegränsade varar hela anställningstiden ut såvida inte annat avtalats.

Att så mycket som 85 procent av arbetskraftsmigranterna erbjöds tillsvidareanställning tyder på att avsikten med tredjelandssrekryteringen inte var avsedd att täcka

tillfälliga behov eller säsongmässiga variationer. Något överraskande återfinns en relativt hög andel tidsbegränsat anställda i yrket där en bristsituation hade kunnat förmodas råda, nämligen bland specialkockarna. Av dessa erbjöds "endast" 70 procent tillsvidareanställning jämfört med 95 procent bland övriga kockar och köks/restaurangbiträden. Lägst andel tillsvidareanställningar fanns bland hotellstädarna – 67 procent – i kontrast till övriga städare med 84 procent tillsvidareanställda.

Drygt var tredje arbetskraftsmigrant i våra branscher erbjöds deltidsarbete (34 procent av männen, 36 procent av kvinnorna). Andelen på deltid är lägre bland dem som får tidsbegränsade jobb (27 procent) än hos tillsvidareanställda (36 procent). Större företag var mer benägna än små att erbjuda deltidsanställning. Av de 47 arbetskraftsmigranterna i företagen med över 100 anställda var ca åtta av tio deltidsanställda. Att större företag nästan alltid har kollektivavtal och att deltidsanställningar är vanliga i en del branscher kan ha bidragit till att facken inte såg mer negativt på anställningserbjudandena som avsåg deltidsarbete än de som gällde heltidsarbete.

Facken om anställningens längd och omfattning

De fackliga organisationerna hade mycket sällan synpunkter på om anställningen avsåg hel- eller deltid respektive var tillsvidare eller tidsbegränsad. För kockar bedömdes en högre andel av de tidsbegränsade arbetserbjudandena relativt tillsvidareanställningar (73 respektive 39 procent) som likvärdiga med praxis/avtal i branschen. Även för städarna bedömdes villkoren vara bättre för dem med tidsbegränsade anställningar (76 procent) än för dem med tillsvidareanställning (65 procent). Facken verkar således inte fästa vikt vid om anställningserbjudandet är tidsbegränsat eller inte. Sannolikt beror det på att arbetstillstånden är tidsbegränsade till två år och att tidsbegränsade anställningar är mycket vanliga inom vissa branscher. I restaurangbranschen hade fyra av tio arbetare en tidsbegränsad anställning 2014 (Larsson 2014, s. 15).

För facken tycks det vara viktigare att företagen har kollektivavtal än att de erbjuder heltidstjänster tillsvidare. Facken kan uppfatta det som att de större företagen med en längre historia av samarbete med fackliga organisationer ser anställningserbjudandena som bindande i högre grad än mindre arbetsgivare.

Endast vart tredje arbetstillstånd omfattades av de särskilda utredningskrav som infördes 16 januari 2012

Den 16 januari 2012 började Migrationsverket systematiskt tillämpa skärpta dokumentationskrav för företag som erbjöd tredjelandsmedborgare arbete i bland annat restaurang- och städbranscherna. Syftet med den av verket utfärdade instruktionen (VCI nr 7/2011) var att motverka utnyttjandet av arbetstagare och missbruk av systemet med arbetstillstånd. Man ville motverka skenanställningar och anställningar hos arbetsgivare utan möjlighet att betala den erbjudna lönen. Redan före år 2012 krävde Migrationsverket inbetalda arbetsgivaravgifter och tecknade försäkringar för tredjelandsmedborgare som tidigare anställdts när det fanns indikationer på missbruk i dokumentation om utbetalda löner. Enligt Migrationsverkets arbetstillstånds-enhet kunde förutom vid förlängningar sådan dokumentation efterfrågas i samband med *nya* ansökningar om arbetsgivaren hade, eller tidigare haft, en eller flera arbetskraftsmigranter anställda. Om det vid kontroll visade sig att villkoren var sämre än vad de som legat till grund för arbetstillståndet kunde såväl förlängningar som nya tillstånd avslås. Det nya från den 16 januari 2012 var att *alla* nya arbetstillstånd i de utpekade branscherna fordrade utförlig dokumentation redan vid ansökningstillfället och att företagen skulle visa att de klarade av att betala lönen under anställningstiden. Därmed krävdes en betydligt mer *systematisk* dokumentation än tidigare.

Den nya instruktionen gällde främst ansökningar som *inkom från och med 16 januari 2012*. Så mycket som två tredjedelar av de i Stockholm 2012 beviljade arbetstillstånden i städ- och restaurangbranscherna grundades på ansökningar inkomna 2011 eller tidigare. Vi fann det därför befogat att jämföra arbetstillstånden som baserades på ansökningar inkomna 2011 med de som inkom 2012.

När det gäller de rekryterande företagen var andelen som saknade anställda större bland ansökningarna som kom in 2011 än bland dem som kom in 2012. Så var det också med de renodlade arbetskraftsmigranterna, det vill säga de som inte bytte spår. Denna grupp svarade för 63 procent av ansökningarna 2011 jämfört med 47 procent året därpå. Omvänt var spårbyten från asyl vanligast år 2012. Det ligger i linje med att köks/restaurangbiträdena var överrepresenterade i det årets ansökningar medan kockarna var överrepresenterade 2011 (ingen skillnad hos städarna). Arbetsgivarnas minskande efterfrågan på renodlade arbetskraftsinvandrare kan möjligen bero på den från år 2012 skärpta kontrollen. Denna dämpade dock knappast efterfrågan på arbetstillstånd från asylsökande m.fl. som önskade byta spår för att få stanna i landet. Däremot skiljer sig 2011 och 2012 års ansökningar inte alls när det gäller nationell koppling till arbetsgivaren, förekomst av kollektivavtal eller fackets bedömning av anställningsvillkoren.

Avslutande diskussion

Bakgrunden till detta kapitel är den relativt omfattande arbetskraftsmigration från tredje land som 2012 ägde rum inom lågkvalificerade yrken med hög arbetslöshet. Antalet arbetstillstånd i restaurang- och städbranscherna mer än fördubblades mellan 2009 och 2011. Från 2012 skedde en klar minskning sedan Migrationsverket i början av året skärpt tillämpningen av regelverket.

I vår undersökning av restaurang- och städbranscherna i Stockholm år 2012 framkom ett betydande efterfrågetryck på nya arbetstillstånd från "spårbytare". Det rörde sig främst om asylsökande, studerande och andra från tredje land som nu sökte arbetstillstånd för att få stanna i eller återvända till Sverige. Tillsammans svarade de olika formerna av spårbyten för 43 procent av de nya arbetstillstånden 2012 i restaurang- och städbranscherna i Stockholm. De allra flesta spårbyterna fick arbetstillstånd i lågkvalificerade yrken, medan en betydande del av de "renodlade" arbetstillstånden gick till kockar.¹⁹

Sammantaget svarade spårbyterna och kockarna i gruppen renodlade arbetskraftsmigranter för två tredjedelar av de nya arbetstillstånden. Vid en första anblick tyckte vi oss därmed ha kommit en bit på vägen att förklara varför så många arbetstillstånd utfärdades i restaurang- och städbranscherna. För kockyrket var vår hypotes att rekryteringen från tredje land avspeglade en stor efterfrågan på personal i ett bristyrke. Det markerades ytterligare av de särskilda kunskaper i bland annat kinesisk och sydasiatisk matlagningskonst som fordrades av de talrika specialkockarna, av vilka 85 procent var rena arbetskraftsmigranter. En bristyrkesefterfrågan på kockar föreföll, tillsammans med en stor efterfrågan på arbetstillstånd från olika sorters spårbytare, ligga bakom de allra flesta arbetstillstånden i restaurang- och städbranscherna. Kunde bristyrkesefterfrågan, respektive det ökade utbud av lågkvalificerad arbetskraft som spårbyterna svarade för, bidra till att förklara det stora antalet arbetstillstånd i de undersökta branscherna?

För spårbyterna underlättades rekryteringen sannolikt av att många redan befann sig i Sverige eller tidigare hade vistats i landet under längre perioder. Det är också rimligt att anta att spårbyterna var angelägna att få ett arbetstillstånd eftersom alternativet ofta var utvisning ur landet. Ett arbetstillstånd kunde för dem som efter en lång process av asylansökan och överklaganden utvisats fungera som ett sätt att återvända till Sverige. För andra flyktingar innebar arbetstillståndet ett betydligt säkrare sätt att ta sig till Sverige än via smuggelvägar. De många krav som skulle vara uppfyllda för *formella* spårbyten från asyl till arbete verkade dock tillbakahållande (se Kapitel 8 av Calleman och Kapitel 9 av Borg Jansson), men då kunde *informella* spårbyten från asyl till arbete bli en utväg för många.

Låt oss först närmare se på de drygt 30 procent av arbetskraftsmigranterna som utgjordes av kockar och som svarade för nästan hälften av restaurangpersonalen som rekryterades. Om man kombinerar vår undersökning med andra studier kan det ifrågasättas om det verkligen är fråga om bristyrkesrekrytering. Emilsson et al. (2014) valde att klassificera kockyrket som ett överskottsyрке då andra undersökningar visat att tredjelandsmigranter som rekryterats som kockar ofta fick utföra okvalificerat arbete. Vidare framgick av statistik från SCB och Skatteverket att bland arbetskraftsmigranterna som kommit till Sverige 2009 var efter två år må-

nadsinkomsten för kockar avsevärt lägre än för köks/restaurangbiträdena: 13 332 respektive 15 967 kronor. Den svenska genomsnittslönen för kockar 2011 var 22 800 kronor per månad och för köks/restaurangbiträden 20 000. Kockar som 2009 kommit från övriga EU-länder hade 2011 en genomsnittsinkomst på 15 816 kronor per månad (Emilsson, et al. 2014). Medellönerna i Stockholm var något högre än i övriga landet, men tendensen densamma.²⁰

Vi har inte haft tillgång till uppgifter från SCB och Skatteverket för 2012, men om de faktiskt utbetalda lönerna hade varit desamma som 2011 innebär det att lönerna som anges i anställningserbjudandena och lönen som betalas ut är två skilda saker. Medellönen i de av oss granskade anställningserbjudandena var för kockar 20 188 kronor (20 641 heltid, 17 443 deltid) och för köks- och restaurangbiträden 17 294 kronor (19 478 heltid, 14 947 deltid).²¹ År 2011 bör lönen ha varit något lägre. De flesta av de beviljade arbetstillstånden år 2012 baserades dock på ansökningar inlämnade 2011.

En tänkbar förklaring till avvikelserna mellan angiven och faktisk lön är att arbetsgivaren och migranten ingått en informell överenskommelse härom. Den tidigare refererade studien av Axelsson, et al. (2013) tyder på att så kan vara fallet för en stor del av specialkockarna, varav de flesta rekryterats från Kina. Av djupintervjuerna med kinesiska kockar som gjordes av Axelsson et al. framgår att många som rekryterats genom släktingar inte var utbildade kockar eller hade arbetat som kockar innan de kom till Sverige.²² Lönerna varierade mycket kraftigt mellan de intervjuade. Några tjänade år 2012–2013 18 000–20 000 kronor per månad *efter skatt*, men ännu fler 9 000–13 000 kronor (också efter skatt), vartill kom fri mat och delad bostad (Axelsson, et al. 2013). Lönen i det första anställningserbjudandet var vanligen ca 18 000 kronor *före* skatt, men den faktiska lönen ca 8 000 kronor *efter* skatt. Avsikten med upplägget var att få Migrationsverket att bevilja arbetstillstånden. För att tillfredsställa de svenska myndigheterna betalade arbetsgivaren in skatt som motsvarade lönen i anställningserbjudandet. Det kan erinras om att inför den skärpta kontroll av företagets skattebetalningar som infördes augusti 2014 konstaterade Migrationsverket att det förekom ett "omfattande missbruk av regelverket rörande arbetskraftsinvandring".²³ Det var först från denna tidpunkt

som Migrationsverket kunde återkalla anställningserbjudanden under löptiden om de utlovade anställningsvillkoren inte uppfylldes. Att detta inte var möjligt under vår undersökningsperiod gjorde det naturligtvis lättare för arbetsgivare att betala en annan lön än den som angavs i anställningserbjudandet.

Enligt djupintervjuerna var många kinesiska kockar beredda att acceptera en låg ingångslön för att få arbete i Sverige (Axelsson, et al. 2013). Under de fyra första åren uppgavs arbetstiden vara 10–13 timmar per dag sex dagar i veckan, medan kockar med permanenta arbetstillstånd inte accepterade att arbeta mer än fem dagar per vecka. Följaktligen kunde det för ägarna av kinesiska restauranger bli mer attraktivt att rekrytera nya kockar från Kina än att erbjuda dem som fått permanent uppehållstillstånd fortsatt arbete.

En annan metod att hålla nere kocklönerna framkom i Hotell- och Restaurangfackets undersökning 2012 av arbetsvillkoren i 64 restauranger i Stockholmsområdet med totalt 143 tredjelandsmigranter. Det var inte ovanligt att kockarna getts felaktig yrkesbeteckning med följd att "ytterst få personer" hade yrkestillhörigheten "kock" (HRF 2012, s.18). De flesta hade istället anställts som restaurangbiträden och därigenom fått en lägre lön än vad de enligt kollektivavtalet hade rätt till. Vidare uppdagades i nästan alla företag felaktigheter vid tillämpningen av kollektivavtalets lönebestämmelser. Oftast rörde det sig om att lönen var för låg i förhållande till arbetad tid och att OB-ersättningar m.m. inte betalades ut. I strid mot kollektivavtalet saknades arbetstidsscheman på många arbetsplatser. Det gjorde det svårt för facket att kontrollera hur mycket de anställda arbetat i praktiken. I samtliga de 36 företagen där det existerade scheman hittades felaktigheter.

En slutsats av Hotell- och Restaurangfackets undersökning är att kollektivavtal inte är någon garanti för att de i alla avseenden *tillämpas* i praktiken. Samtliga företag som besöktes hade kollektivavtal, varav 27 tillhörde arbetsgivarorganisationen Visita medan 37 hade hängavtal direkt med facket. Hälften av arbetskraftsmigranterna i vår egen undersökning fanns på kollektivavtalslösa arbetsplatser där fackens kontrollmöjligheter var mer eller mindre obefintliga. För att få till stånd ett kollektivavtal är förutsättningen i praktiken att facket har åtminstone någon medlem i

företaget även om det i t.ex. åkeribranschen förekommer kollektivavtal även i företag utan anställda.²⁴ Restaurang- och städbranscherna utmärks av en efter svenska förhållanden låg facklig organisationsgrad. I hotell- och restaurangbranschen har den fallit brant, från 52 procent 2006 till 29 procent 2014 (Kjellberg 2015). I Stockholm är både organisationsgraden och kollektivavtalens täckningsgrad lägre än i övriga landet. Klart är att arbetskraftsmigranterna i vår undersökning i ganska stor utsträckning hamnat på arbetsplatser som befinner sig utanför vad som brukar kallas den svenska arbetsmarknadsmodellen. Dessutom är det rimligt att anta att nyanlända arbetskraftsmigranter i regel inte är fackligt anslutna.

Två tredjedelar av arbetstillstånden i vår undersökning utfärdades för yrkeskategorier med begränsade kvalifikationskrav och hård konkurrens om jobben: köks/restaurangbiträden och städare.²⁵ De allra flesta rekryteringarna från tredje land i restaurang- och städbranscherna skedde således knappast för att tillfredsställa en bristyrkesefterfrågan. Som framgått kan det ifrågasättas även för kockarnas del. Mot bakgrund av den höga arbetslösheten är frågan varför så många migranter rekryterades i lågkvalificerade yrken. I Hotell- och Restaurangs a-kassa var 10 procent av medlemmarna öppet arbetslösa 2011–2012. Inklusive deltidsarbetslösa och personer med aktivitetsstöd var det 23 procent. I Fastighets a-kassa var motsvarande andelar 7 respektive 17–18 procent. Det kontrasterar skarpt mot 1,5 respektive 3 procent i akademikerkassan AEA. Nu kan det invändas att just Stockholm utmärks av låg arbetslöshet – 4 procent öppet arbetslösa 2012 – men i flera grannkommuner var den högre.²⁶ I Stockholms län var arbetslösheten i Hotell- och restaurangkassan 9 procent 2012 och inklusive deltidsarbetslösa m.fl. 19 procent.

Med tanke på att det i åtminstone Stockholms omedelbara närhet åren 2011–2012 fanns ett stort antal arbetslösa att rekrytera till jobb som städare och köks/restaurangbiträden förefaller den mycket vanliga nationella kopplingen mellan arbetstägare och arbetsgivare i vårt material vara den mest sannolika förklaringen till att så många rekryterades från tredje land. Det är möjligt att arbetsgivare med utländsk bakgrund ville hjälpa landsmän att få ett jobb i Sverige samtidigt som en del av dem i praktiken, om än inte i själva anställningserbjudandena, erbjöd villkor som exempelvis ungdomar i Stockholmsregionen kanske inte var beredda att acceptera.

Det kan här erinras om att LO i en rapport om arbetskraftsinvandring framhåller att arbetsgivare som erbjuder villkor under vad som anses "normalt" kan uppleva en brist på arbetskraft (LO 2013, s. 27). Andersson Joona & Wadensjö (2012) fann att nyligen anlända invandrare anställda av landsmän har väsentligt lägre beskattade inkomster än andra. Vidare framgick att invandrarföretagare i mycket hög utsträckning anställer landsmän och att dessa tenderar bli kvar i den "etniska ekonomin" istället för att gå vidare till andra delar av arbetsmarknaden. Detta förhållande bekräftas av Urban (2013, s. 102ff). Därmed framträder ett mönster av en etniskt segregerad eller segmenterad arbetsmarknad. Drygt 60 procent av arbetsgivarna i vår undersökning tycks ha en etnisk/nationell koppling till arbetskraftsmigranterna. Allra vanligast var det i mindre företag.

En etnisk eller nationell koppling mellan arbetskraftsmigranten och arbetsgivaren erbjuder naturligtvis en trygghet i ett främmande land. Det gäller särskilt för dem som inte varit i Sverige tidigare och varken kan språket eller känner till hur den svenska arbetsmarknaden och samhället fungerar. Detta tenderar dock också skapa ett beroende till arbetsgivaren och därmed en utsatt ställning. Om arbetsgivaren tillhandahåller bostaden, som i fallet med de intervjuade kinesiska kockarna, tillkommer ännu en beroendedimension som kan vara svår att hantera i bostadsbristens Stockholm. Regelverkets utformning skapar i sig ett beroendeförhållande till arbetsgivaren genom att arbetstillstånden enbart gäller anställning hos en specificerad arbetsgivare och i ett visst yrke. Om migranten förlorar arbetet har denne endast några få månader på sig att hitta ett nytt jobb. Om det inte lyckas eller nytt arbetstillstånd inte beviljas väntar utvisning ur landet.²⁷ Vid byte av arbetsgivare är andelen som får avslag betydligt högre än vid förlängningar hos samma arbetsgivare. Migrationsforskare som Anderson & Ruhs (2012) hävdar att avsaknaden av permanent uppehållstillstånd ökar pressen på migranter att acceptera arbets- och anställningsvillkor under vad som är normalt, särskilt i branscher med hög arbetslöshet. Detta bidrar således till att skapa flexibla och fogliga medarbetare som är beredda att arbeta särskilt intensivt.

Migrationsverket prövar att de i arbetserbjudandena uppgivna anställningsvillkoren uppfyller lagens krav innan arbetstillstånd beviljas, men gör ingen efterhands-

kontroll om de uppgivna villkoren överensstämmer med de faktiska. Den uppgiften överlämnas helt och hållet till de fackliga organisationerna. Den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på att de flesta arbetstagarna är fackligt organiserade och att kollektivavtalen har en hög täckningsgrad. I privat sektor arbetade år 2012 ca 85 procent av de anställda i företag med kollektivavtal (Kjellberg 2015). Varannan arbetskraftsmigrant som år 2012 beviljades arbetstillstånd i restaurang- och städbranscherna i Stockholm fick dock anställning på arbetsplatser utan kollektivavtal, där fackens kontrollmöjligheter är mycket små. En vanlig kommentar i de fackliga yttrandena är att det "inte finns några garantier" att de löner och försäkringar som anges i anställningserbjudandena från företag utan kollektivavtal överensstämmer med de verkliga förhållandena. Som vi sett utgör inte heller förekomsten av kollektivavtal någon garanti för att de tillämpas i alla avseenden. Det gäller särskilt i restaurangbranschen med sin efter svenska förhållanden mycket låga fackliga anslutning, där det i hög grad blir upp till den enskilde individen att bevaka sina rättigheter. Som framgått av detta kapitel har arbetskraftsmigranter i lågkvalificerade yrken utan brist på arbetskraft små möjligheter därtill. Det gör att 2008 års arbetskraftsmigrationsreform sannolikt bidragit till att försvaga arbetstagarnas ställning i branscher där deras förhandlingsposition redan tidigare var relativt svag.

Slutnoter kapitel 5

1. Kapitlet har skrivits i anslutning till det pågående projektet "Arbetskraftsmigration, fack och arbetsgivare" (Forte) vid sociologiska institutionen, Lunds universitet. Deltagare: Anders Kjellberg (projektledare) och Olle Frödin. Vi vill framföra ett varmt tack till personalen vid Migrationsverkets arkiv i Norrköping samt till de statistiker och andra på huvudkontoret som gett oss värdefull information och varit behjälpliga med undersökningens genomförande. Ett stort tack också till personalen på de aktuella fackförbundens avtalsregister och de fackliga företrädare som vi intervjuat, bland dem Ella Niia och Per Persson på Hotell och Restaurang Facket. Vi är djupt tacksamma för alla synpunkter och förbättringsförslag vi fått från bokens redaktörer Catharina Calleman och Petra Herzfeld Olsson samt från personalen på Delmi. Tack också till författarna av antologins övriga kapitel för den givande diskussionen på de seminarier som hållits.

2. Andelen arbetslösa i arbetskraften 16-64 år i Stockholm 2012 var 6,7 procent, varav 4,4 procent öppet arbetslösa. Motsvarande tal för hela riket var 8,4 respektive 4,6 procent. Källa: Arbetsförmedlingen.
3. I dessa fall hade arbetet knutet till ett gällande tillstånd upphört i förtid och ett nytt arbete erhållits och ofta också tillträtts. Ansökan hade inlämnats 2011 men av olika skäl inte hunnit färdigbehandlas förrän 2012, exempelvis på grund av att kompletterande uppgifter krävts in. I sådana fall kan nya arbetstillstånd bakdateras.
4. Av de 493 undersökta arbetskraftsmigranterna hade 28 någon gång tidigare erhållit arbetstillstånd. En hade fått tillståndet 2006 medan de övriga 27 fått det 2009, 2010 eller 2011. Byte av arbetsgivare gjordes av 26 migranter (16 av dessa bytte samtidigt dessutom yrke). Två migranter hade årligen återkommande säsonganställningar hos samma arbetsgivare (i turistbåtsrestaurang). När gamla arbetstillstånd återkallades skedde det nästan alltid i samband med de nya tillstånd som utfärdades 2012. I flera fall hade det då gått lång tid sedan det gamla arbetet upphörde.
5. Om migranten fått ett nytt arbetstillstånd och två år förflutit sedan det första utfärdades är det möjligt att utan ny ansökan byta arbetsgivare, däremot inte yrke (6 kap. § 2a 3 st. UtL).
6. Om den sökande själv inte tidigare arbetat hos arbetsgivaren kan dokumentation inkrävas för andra arbetskraftsmigranter som varit anställda.
7. Bärplockarbranschen är speciell då det vanligtvis rör sig om ett fåtal uppdragsgivare och arbetsgivare per år. Dessa säkerställer i regel att all dokumentation finns innan ansökningar lämnas in. Vanligen är det i bärplockarbranschen fler företag som kontaktar Migrationsverket i förväg för att få ingående information än de som sedan lämnar in ansökningar. När ett företag inser att de inte kommer klara kraven avstår de ifrån att ansöka och sparar på det sättet pengar för bl.a. ansökningsavgift för ett stort antal plockare. Antalet plockare per företag är högst för de som är väletablerade i branschen. Antalet ansökningar per företag kan variera mellan tio och över 1 000. Därmed kan bifallsfrekvensen vara hög sett till antal ansökningar men låg till antal grupper och antal arbetsgivare.
8. Även om bifallsandelen i kategorin "särskilda utredningskrav" låg på ca 55 procent under hela perioden 2012–2014 ökade antalet beviljade arbetstillstånd. Både 2013 och 2014 var detta nästan dubbelt så högt som 2012. Förklaringen är att andelen avgjorda ärenden till en början släpade efter kraftigt. Av tabell 5.1 framgår, som vi sett, att antalet nya arbetstillstånd däremot minskade inom restaurang- och städbranschen under 2013 och 2014.

9. Alla som fått ett arbetstillstånd (nytt eller förlängt) 2013–2015 (28 januari) är medräknade i tabell 5.9. Att perioden bakåt i tiden begränsades till två år beror på att inga arbetstillstånd äldre än så fortfarande var gällande i januari 2015. Däremot kan det första arbetstillståndet ha utfärdats före 2013, t.ex. ett tvåårigt arbetstillstånd från hösten 2011 som förlängts med ytterligare två år hösten 2013. Alla förlängningar beviljade 2012 eller tidigare hade däremot gått ut före 2015.
10. Koderna knutna till de aktuella beslutsklasserna är Co ("Arbetstagare"), C7 ("Arbetstagare f.d. asylsökande"), C8 ("Arbetstagare med visum") och C9 ("Arbetstagare tidigare student").
11. Till denna kategori hör även två kockar från Kina i beslutsklass "Arbetstagare med visum". De rekryterades till en restaurang där en kock av familjeskäl tvingades åka till Kina, varför det blev brådsakande med nyrekrytering. Undantag från regeln att arbetstillståndet ska vara klart före inresan till Sverige kan göras om Migrationsverket bedömer att det råder stor efterfrågan på arbetskraft inom yrket och migranten kommit till Sverige på visum för att besöka en arbetsgivare som skulle få svårigheter om migranten måste lämna Sverige för att ansöka om tillstånd.
12. Beslutsklass "Arbetstagare tidigare student" respektive beslutsklass "Arbetstagare asyl".
13. "Kock pekats ut som bristyrke" Hotellrevyn 23/1 2013. I Arbetsförmedlingens prognos bedöms bristen bli störst på utbildade kockar, särskilt kockar med erfarenhet eller specialinriktning. Hösten 2014 var Arbetsförmedlingens bristindex för kockar 4,5 eller "mycket liten konkurrens om jobben" – se Var finns jobben? Bedömning för 2015 och en långsiktig utblick.
14. Av tabell 5.2 framgår att de 56 köks/restaurangbiträdena och 61 städarna som bytte spår från asyl utgör 80 procent av de sammanlagt 147 spårbyttarna från asyl.
15. Som jämförelse kan nämnas att 98 procent av alla företag med anställda (samtliga branscher) i Sverige var småföretag (Kjellberg 2015).
16. Västerorts samorganisation uteslöts 2013 ur SAC eftersom man tagit betalt av migranterna för hjälpen med arbetstillstånden ("Syndikalister sålde erbjudanden om anställning" P4 Stockholm 1/3 2013).
17. Det närmaste man kan komma en jämförelse mellan företagen med nya arbetskraftsmigranter och det totala antalet företag i de aktuella branscherna är en enkätundersökning som Företagarna lät Sifo göra bland företag med högst 49 anställda år 2010. När bransch kombineras med region (här Stockholms län) blir antalet företag i enkäten så litet att flera branscher slagits samman, i detta fall handels-, transport- och hotell & restaurangbranscherna. Här ingår både företag med och utan arbetskraftsmigranter.

18. Avser här och i fortsättningen arbetserbjudanden som resulterade i beviljade arbetstillstånd.
19. Ca 80 procent av spårbyterna var köks/restaurangbiträden och städare. Av de rena arbetskraftsmigranterna var 42 procent kockar, av spårbyterna 17 procent.
20. År 2011 tjänade restaurangbiträden från tredje land i Stockholm 17 819 kronor och kockar 14 621 kronor per månad. Personlig kommunikation med Henrik Emilsson 2015-03-16.
21. Av kockarna var 86 procent heltidsanställda och av köks/restaurangbiträdena varannan.
22. Enligt en intervju gäller det hälften av de kinesiska kockarna i Stockholm.
23. Migrationsverket 2013-11-12.
24. Transport anser det som en fördel att det finns kollektivavtal eftersom lastbilsägaren kan bli sjuk och behöva anställa en ersättare.
25. Arbetsförmedlingen bedömde att det för köks/restaurangbiträden och städare rådde en "hård konkurrens om jobben" 2011 och 2012.
26. Avser 16-64 år. För att illustrera den höga ungdomsarbetslösheten i Stockholmsområdet år 2012 kan nämnas att i Stockholm var 9 procent i åldern 18-24 år öppet arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd, i Sundbyberg 12 procent, i Haninge 13 procent och i Södertälje 19 procent. Källa: Arbetsförmedlingen.
27. I praktiken tar det ganska lång tid eftersom ett ärende om återkallelse först måste väckas varefter migranten i brev informeras om möjligheten om att inom tre månader söka nytt arbetstillstånd. I restaurang- och städbranscherna är handläggningstiden ofta lång. Under denna tid har migranten möjlighet att yttra sig men också att insända en ny ansökan. Ett utvisningsbeslut kan överklagas. Sedan det vunnit laga kraft är huvudregeln att migranten har 4 veckor på sig att lämna Sverige. Den långa tid som kan förflyta mellan en i förtid avslutad anställning och fram till det att arbetstillståndet återkallas bekräftas av våra data om de migranter som hade ett arbetstillstånd utfärdat före 2012 och som sedan fick ett nytt 2012.

Referenser

- Anderson, B. och M. Ruhs (2012) Reliance on Migrant Labour: Inevitability or Policy Choice? *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 20, s. 23-30.
- Andersson Joona, P. och E. Wadensjö (2012) Being Employed by a Co-national: A Cul-de-sac or a Short Cut to the Main Road of the Labour Market? *Migration & Integration*, vol. 13, s. 99-120.
- Axelsson, L., C. Hedberg, B. Malmberg och Q. Zhang (2013) *Chinese Restaurant Workers in Sweden: Policies, Patterns and Social Consequences*. International Organization for Migration (IOM), Beijing.
- Bevelander, P., H. Emilsson, K. Magnusson och S. Osanami Törngren (2014) *Världens öppnaste land. Arbetskraftsinvandring efter reformen 2008*. Fores Studie 2014:1, Stockholm.
- Calleman, C. (2013) Arbetskraftsinvandring för arbete i privata hushåll, i Gavanoas, A. och C. Calleman (red.) *Rena hem på smutsiga villkor? Hushållstjänster, migration och globalisering*. Göteborg: Makadam.
- Calleman, C. (2015) The most open system among OECD countries. Swedish regulation of labour migration. *Nordic Journal of Migration Research*, vol. 5, s. 28-35.
- Emilsson, H., K. Magnusson, S. Osanami Törngren och P. Bevelander (2014) *The World's Most Open Country: Labour Migration to Sweden after the 2008 Law*. Current Themes in IMER Research 15, Malmö University.
- HRF (2012) *Till vilket pris som helst? En uppföljning av arbetskraftsmigranternas villkor i hotell-och restaurangbranschen*. Hotell och Restaurang Facket, Stockholm.
- Kjellberg, A. (2015) *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*, Lund University: Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports 2013:1. Uppdaterad 2015.
- Larsson, M. (2014) *Anställningsformer 2014*. LO, Stockholm.

LO (2013). *Fusk och utnyttjande – om avregleringen av arbetskraftsinvandringen*. LO, Stockholm.

Migrationsverket (2014-08-25) *Handbok för migrationsärenden*. (2015-06-09).

Migrationsverket (2013-11-12) Yttrande rörande förslaget om åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (Ds 2013:57).

OECD (2011) *Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011*. OECD Publishing.

Regeringens proposition (2007/08:147) *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.

Riksrevisionen (2013): *Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?* RIR 2013:17, Stockholm.

Urban, S. (2013) Restaurant work experience as stepping stone to the rest of labour market *Nordic Journal of Migration Research*, vol. 3, s. 100-109.

Appendix Kapitel 5

Tabell 5.7. Inkomna och avgjorda ansökningar om nya arbetstillstånd, varav bifall och avslag

2012	Särskilda utredningskrav	Certifierade	Övriga arbetstagare	Summa	Bärplockare
Inkomna	4 584	152	15 190*	19 926*	
Avgjorda, varav	2 469	140	18 662*	21 271*	
- bifall	1 378	140	14 827*	16 345*	
- avslag	963	0	2 674*	3 637*	
- avskrivna	60	0	521*	581*	
- övriga	68	0	640*	708*	
Bifallsandel	56%	100%	79%*	77%*	

2013	Särskilda utredningskrav	Certifierade	Övriga arbetstagare	Summa	Bärplockare
Inkomna	4 940	2 950	5 338	13 328	6 418
Avgjorda, varav	5 048	2 939	5 536	13 523	6 418
- bifall	2 680	2 898	3 994	9 572	6 177
- avslag	2 100	28	1 082	3 210	239
- avskrivna	151	5	188	344	0
- övriga	117	8	272	397	2
Bifallsandel	53%	99%	72%	71%	96%

2014	Särskilda utredningskrav	Certifierade	Övriga arbetstagare	Summa	Bärplockare
Inkomna	3 968	3 888	4 379	12 235	3 467
Avgjorda, varav	4 459	3 921	4 123	12 503	3 467
- bifall	2 501	3 819	2 970	9 290	2 862
- avslag	1 734	86	744	2 564	498
- avskrivna	117	9	190	316	112
- övriga	107	7	219	333	1
Bifallsandel	56%	97%	72%	74%	83%

Källa: Migrationsverket.

Not: 1: Att migranter som byter spår från asyl till arbete (i beslutsklassen "Arbetstagare f.d. asylsökande") och från studier till arbete i statistiken är exkluderade från kategorin "särskilda utredningskrav" bidrar till att antalet år 2012 beviljade arbetstillstånd i restaurang- och städbranscherna är högre (1 984; tabell 5.1) än det totala antalet bifall i gruppen "särskilda utredningskrav" (1 378). Andra förklaringar är att en viss inkörningsperiod krävs innan statistiken blir korrekt, särskilt som många 2012 bifallna ansökningar inkom hösten 2011.

Not 2: Avskrivna = Ansökan har inte fullföljts, ansökan gäller förfluten tid, sökanden har återtagit sin ansökan mm. I gruppen Övriga ingår avvisade (ansökan inte betald, ansökan inte underskriven mm) samt sökanden har redan ett permanent uppehållstillstånd eller har blivit svensk medborgare eller saknar för närvarande behov av uppehållstillstånd m.m.

* Inklusive bärplockare.

Tabell 5.8. Inkomna och avgjorda ansökningar om nya respektive förlängda arbetstillstånd i kategorin "särskilda utredningskrav" (hela riket)

	Inkomna	Avgjorda	-bifall	-avslag	- avskrivna	-övriga	Bifallsandel
2012							
Nya	4 584	2 469	1 378	963	60	68	56%
Förlängda	2 164	669	531	80	40	18	79%
Summa	6 748	3 138	1 909	1 043	100	86	61%
2013							
Nya	4 940	5 048	2 680	2 100	151	117	53%
Förlängda	3 594	2 635	1 755	708	91	81	67%
Summa	8 534	7 683	4 435	2 808	242	198	58%
2014							
Nya	3 968	4 459	2 501	1 734	117	107	56%
Förlängda	3 231	2 929	2 215	546	75	93	76%
Summa	7 199	7 388	4 716	2 280	192	200	64%

Källa: Migrationsverket.

Tabell 5.9. Beviljade arbetstillstånd fr.o.m. 1 januari 2013 som var gällande 28 januari 2015

	AT gällande 28/1 2015		Erhållit PUT		Summa		
	Nya	Förlängda	Nya	Förlängda	Nya	Förlängda	Summa
HELA RIKET							
Köks- och restaurangbiträden	626	363	99	309	725	672	1 397
Snabbmatpersonal m.fl.	223	122		73	223	195	418
Kockar och kallskänkor	228	137		67	228	204	432
Storhushålls- och restaurangpersonal	1 096	397	181	451	1 277	848	2 125
Summa restauranganställda	2 173	1 019	280	900	2 453	1 919	4 372
Städare m.fl.	390	295	44	201	434	496	930
Summa	2 563	1 314	324	1 101	2 887	2 415	5 302
Nya + förlängda	Summa 3 877 AT		Summa 1 425 PUT		Summa 5 302 AT + PUT		
STOCKHOLMS LÄN							
Köks- och restaurangbiträden	302	190	32	176	334	366	700
Snabbmatpersonal m.fl.	71	52		26	71	78	149
Kockar och kallskänkor	64	54		29	64	83	147
Storhushålls- och restaurangpersonal	334	140	53	169	387	309	696
Summa restauranganställda	771	436	85	400	856	836	1 692
Städare m.fl.	278	206	36	152	314	358	672
Summa	1 049	642	121	552	1 170	1 194	2 364
Nya + förlängda	Summa 1 691 AT		Summa 673 PUT		Summa 2 364 AT + PUT		
STOCKHOLMS KOMMUN							
Köks- och restaurangbiträden	202	128	17	129	219	257	476
Snabbmatpersonal m.fl.	49	35		21	49	56	105
Kockar och kallskänkor	41	35		23	41	58	99
Storhushålls- och restaurangpersonal	215	95	25	112	240	207	447
Summa restauranganställda	507	293	42	285	549	578	1 127
Städare m.fl.	140	100	10	76	150	176	326
Summa	647	393	52	361	699	754	1 453
Nya + förlängda	Summa 1 040 AT		Summa 413 PUT		Summa 1 453 AT + PUT		

Källa: Migrationsverket.

Not: AT = Arbetstillstånd, PUT = Permanent uppehållstillstånd. Samtliga har erhållit arbetstillstånd (nya eller förlängda) sedan 1 januari 2013. Permanenta uppehållstillstånd beviljade före 2013 är inte inkluderade i tabellen.

Tabell 5.10. Fackliga yttranden om huruvida villkoren i anställningserbjudandet är sämre eller inte sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis i yrket eller branschen

Antal Anställda	Riksavtal		Hängavtal		Lokalt avtal		Summa Avtal		Saknar avtal	
	Inte sämre	Sämre	Inte sämre	Sämre	Inte Sämre	Sämre	Inte sämre	Sämre	Inte sämre	Sämre
0-9	36 (97%)	1 (3%)	46 (98%)	1 (2%)	9 (100%)	0 (0%)	88 (98%)	2 (2%)	29 (18%)	130 (82%)
0-49	81 (94%)	5 (6%)	55 (98%)	1 (2%)	10 (100%)	0 (0%)	143 (96%)	6 (4%)	45 (20%)	176 (80%)
50-	61 (82%)	13 (18%)			1 (100%)	0 (0%)	62 (83%)	13 (17%)	3 (50%)	3 (50%)
Alla	142 (89%)	18 (11%)	55 (98%)	1 (2%)	12 (100%)	0 (0%)	205 (92%)	19 (8%)	48 (21%)	179 (79%)

Källa: Forskningsprojektets databas och fackförbundens avtalsregister.

6. "Det fackliga löftet"

Solidaritet, fackföreningsrörelse och arbetskraftsinvandring

Anders Neergaard

*Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle (REMESO), Linköping
universitet*

Inledning

Den svenska forskningen om arbetskraftsinvandring har ökat kraftigt de senaste åren, i huvudsak som ett resultat av 2008 års arbetskraftsinvandringsreform (se t.ex. Frank 2010; Calleman 2013; Bevelander, et al. 2014). Forskningen har även lyft fram annan arbetskraftsmigration med kopplingar till den fria rörligheten som EU/EES initierat. Denna tar sig åtminstone tre former: utstationering (Thörnqvist et al. 2012), cabotage¹ (Sternberg et al. 2015) och EU-migration (Bengtsson 2013). En tredje grupp av studier har fokuserat på de papperslösa migranterna (Khosravi 2010). En betydande andel av de papperslösa är asylsökande som fått avslag. Här har reformen 2008 öppnat möjligheter till ett "spårbyte", att byta från avslagen asylansökan till arbetstillstånd (SOU 2011:28). Det har gjort att flyktingpolitiken alltmer diskuteras i relation till arbetskraftsinvandring, något som blivit ännu tydligare under 2015 när vissa partier presenterat förslag som kopplar samman flyktingars möjlighet att få permanent uppehållstillstånd med deras framgångar på svensk arbetsmarknad (Dagens Nyheter 2014-01-18; Dagens Nyheter 2015-01-28; Dagens Nyheter 2015-05-8).

Gränserna mellan olika former av arbetskraftsmigration och annan migration har blivit allt otydligare till följd av ändrad lagstiftning. Därmed blir det mer komplicerat att beskriva dessa processer empiriskt² och att analysera dem teoretiskt. Ännu svårare blir det när man måste ta hänsyn till olika aktörer, deras intressen och strategier i relation till olika slags migration och migranter. Arbetskraftsmigration och annan migration framstår inte bara som ett centralt område för politisk analys. Det väcker dessutom viktiga frågor om maktrelationen mellan arbete och kapital och mellan skilda grupper av arbetare, frågor om såväl inkludering och exkludering som underordning och överordning.

I det här kapitlet diskuterar jag arbetskraftsmigration i Sverige och fackföreningsrörelsens syn på invandrad arbetskraft. Jag fokuserar dels på 2008 års arbetskraftsinvandringsreform i ett Sverige där gränserna mellan olika migrationsformer håller på att suddas ut, dels på Landsorganisationens (LO) och LO-förbundens syn på frågan. Migrationen måste ses som en aspekt av den pågående globaliseringen,

med förändrade former för produktionens och arbetets organisering, samt med ökad rörlighet för kapital och arbete. Vidare hämtar jag inspiration från teorier om arbetskraftsmigration och teorier om facklig organisering. Informalisering, rasifiering, ofritt arbete och föreställd solidaritet är centrala begrepp i mitt resonemang. Jag vill förstå kopplingen mellan å ena sidan fackets varierande förhållningssätt till arbetskraftsmigration och därmed hur man uttrycker solidaritet, och å andra sidan förändrade styrkeförhållanden mellan kapital och arbete samt fackföreningsrörelsens syn på den ekonomiska utvecklingen och på sin egen roll.

Jag börjar med en teoretisk introduktion fokuserad på trender i ekonomisk omvandling. Här betonas fyra begrepp: informalisering, migration, rasifiering och ofritt arbete. Därefter följer en kort översikt där jag med hjälp av några centrala studier överblickar relationen mellan fackföreningar, arbetskraftsinvandring och arbetskraftsinvandrare. Kapitlets huvudavsnitt innehåller en diskussion om hur LO och LO-förbunden ser på arbetskraftsmigration i relation till sin fackliga verksamhet. I ett kortare avsnitt analyserar jag hur fackföreningsrörelsen formulerar det "vi" som den kämpar för och hur facket i förlängningen uttrycker (föreställd) solidaritet av olika slag. Slutligen ges en kort sammanfattning där jag lyfter fram några av kapitlets centrala resultat.

Studien baseras på intervjuer med ombudspersoner för LO och några av dess förbund. Jag har gjort två intervjuer med representanter från LO centralt. Vidare har jag intervjuat representanter för sju LO-förbund – två av intervjuerna skedde med två respektive tre representanter samtidigt, medan de övriga gjordes individuellt. Samtliga informanter är väl insatta i LO:s och förbundens syn på arbetskraftsinvandringsreformen.

Intervjuerna tog 45-90 minuter i anspråk. De genomfördes på ett halvstrukturerat sätt: jag utgick från ett intervjuschema som tog avstamp i arbetskraftsinvandringsreformen, och koncentrerade mig därefter mer generellt på migranter/personer med utländsk bakgrund och fackets utmaningar och strategier för att hantera frågorna.³ Utöver intervjuer används dokument och mediematerial där fackets analyser och ståndpunkter framträder.⁴ Slutligen tar jag även hjälp av sekundärlitteratur.

Informalisering, migration och ofritt arbete

Sedan början av 1970-talet pågår en global samhällsförändring som påverkar både kapitalismen som ekonomiskt system och den samhälleliga regleringen – oavsett om regleringen sker nationellt, regionalt (EU) eller internationellt. Ökad informalisering på arbetsmarknaden är en central aspekt av förändringen. Begreppet informalisering lyfter fram en process där starka aktörer – stora transnationella företag men även stater – genererar informella former av produktion (Slavnic 2010; Theron 2010). Det har beskrivits som informalisering ovanifrån. Informaliseringen speglar en förändrad styrkebalans mellan kapital och arbete, där kapitalet har styrkan att omskapa såväl produktionens som arbetets organisering. Detta har lett till en tillbakagång för vad som länge beskrivits som den "normala" lönearbetsformen (även om den främst varit normal för vita män i det globala Nord). Därmed har de otrygga formerna av arbete ökat, en process som redan tidigare drabbat kvinnor (Standing 1999; Chen 2011) och migranter (Saskia 1997; Schierup et al. 2006).

Formalisering innebär förhandlad och reglerad användning av arbetskraft genom lönearbete. Informalisering innebär att arbetsgivare får ökade möjligheter att använda arbetskraft utan att ingå anställningsavtal (eller genom att kringgå avtal) – sådant som annars förhandlas fram (med fackliga organisationer) och regleras i lag (via statliga institutioner). Exempel är outsourcing där produktionsprocessen styckas upp i delar som sköts av skilda företag, bemanningsföretag och timanställningar (Theron 2010). Den grundläggande dynamiken bakom informalisering handlar dels om att minska riskerna genom att skicka dem vidare till andra aktörer, dels om att reducera lönekostnaderna. Allt detta betyder mer osäkra arbetsvillkor för de anställda.

Informaliseringen påverkar med andra ord allt fler människor genom att det skapas allt färre kärnjobb, kännetecknade av tillsvidareanställning, heltidstjänst och stabila arbetsvillkor i övrigt (Standing 2011). Arbetsmarknads- och välfärdspolitiska åtgärder tvingar dessutom människor att söka sig till dessa otrygga jobb (Garsten

et al. 2004; Dahlstedt 2009). Samtidigt står det klart att informaliseringen drabbar vissa i högre grad – migranter, rasifierade grupper,⁵ kvinnor och ungdomar. Detta förklarar delvis varför den rasifierade fragmenteringen inom arbetarklassen ökar, vilket i sin tur försvårar det fackliga arbetet och skapar nya utmaningar.

Rasifiering är ett samhällsvetenskapligt begrepp och ett teoretiskt perspektiv där människor ses som stereotyper på grund av fördomar om deras bakgrund eller ursprung.⁶ Tidigare forskning har dokumenterat olika slags diskriminering, exkludering och skikttningsprocesser som sammantaget visar på en rasifierad arbetsmarknad (Arai & Skogman Thoursie 2009; Bursell 2012; Neergaard 2002; 2006). Det betyder att arbetskraftsinvandringen kommer in i en rasifierad struktur, där människor eller grupper kategoriseras och tillskrivs särskilda stereotypa egenskaper. Mitt eget fokus ligger på arbetskraftsinvandrare, men jag diskuterar dem även i relation till rasifierade arbetare mer generellt.

Genom statens aktiva eller passiva medverkan i skapandet av osäkerhet blir migrantarbetare och rasifierade arbetare en närmast idealisk arbetskraft i en ekonomi kännetecknad av informalisering (Schierup et al. 2006). I detta sammanhang blir det intressant att förstå arbetskraftsmigrationens betydelse. Det är en utmaning med många aspekter. Den första svårigheten rör distinktionen mellan arbetskraftsmigration och annan migration. Teoretiskt är det svårt att se någon substantiell skillnad. Arbetskraftsmigrationen är reglerad i lagar och förordningar. Det finns en stat som definierar vad som benämns arbetskraftsmigration (Frank 2010). Samtidigt får nästan alla former av migration effekter på arbetskraften, något som är viktigt att förstå och som även märks tydligt i min diskussion nedan om utmaningar för facket.

I en klassisk analys av arbetskraftsmigrationen lyfter Michael Burawoy (1976) fram några aspekter som gör att arbetsgivare gärna efterfrågar temporär arbetskraftsmigration. Han betonar att "arbetskraftsmigration kännetecknas av en institutionell differentiering och en fysisk separering av skapandet och reproduktionen av arbetskraft å ena sidan, och av dess konkreta dagliga konsumtion å andra sidan" (Burawoy 1976, s. 1050). Med andra ord är migranten beroende av lönearbetet på en

viss plats samtidigt som han eller hon är socialt, ekonomiskt och politiskt förankrad på en annan plats. Därmed finns utrymme för lägre lönekostnader och sämre villkor (se också Castles and Kosack 1973; Piore 1979). Det tydligaste och mest extrema exemplet är säsongarbetare från länder med betydligt lägre lönenivå, som thailändska bärplockare eller kamerunska trädplanterare.

Utöver reproduktionskostnader för arbetskraft – som gör att det lönar sig för arbetsgivare att anlita säsonganställda thailändare och kamerunier – innebär arbetskraftsinvandring ofta ett antal restriktioner på hur en människa kan agera som individ och ägare av sin egen arbetskraft. När rätten att befinna sig i Sverige för att arbeta regleras genom en annan process än arbetsmarknaden, blir det svårare att kämpa för rimliga löne- och arbetsvillkor (med risk för utvisning i sista instans därför att anställningen upphört). Därav begreppet ofritt arbete.

En grundläggande idé är att arbetskraft säljs och köps fritt av lönearbetare respektive arbetsgivare.⁷ I Sverige har arbetsmarknaden och arbetslivet i huvudsak reglerats genom kollektiv organisering och förhandlingar mellan fackföreningar och arbetsgivarorganisationer. Den formellt fria lönearbetaren har varit grunden för fackföreningsrörelsen, som därigenom kunnat organisera försäljningen av arbetskraft till löner och på villkor som den enskilde sällan lyckats uppnå på egen hand. Eller som ett fackligt ombud uttryckte det: "Samtidigt ska man ha klart för sig att vi är ett fackförbund, vi är ju en lönekartell" (intervju ombudsperson)."

I vilken grad lyckas fackföreningar erbjuda samma skydd för migrantarbetare eller rasifierade arbetare som för andra arbetstagare? Det framstår som en allt viktigare fråga. Citatet ovan lyfter fram att facket är en sammanslutning av "fria" arbetare, medan migrantarbetare eller rasifierade arbetare begränsas via lagstiftning och rasifierad diskriminering, vilket påverkar deras möjlighet att sälja sitt arbete till samma pris och villkor som fria lönearbetare (Neergaard 2002; Mulinari 2007).

Begreppet ofritt arbete växte fram som en kritik mot antagandet att arbetare i kapitalistiska samhällen alltid har den formella friheten att sälja sitt arbete (Cohen 1987; Miles 1987). Den fria lönearbetaren står teoretiskt under det *ekonomiska*

tvånget att sälja sitt arbete. Parallellt med det fria lönearbetet finns ofritt arbete (Miles 1987; Brass 2011).

Mitt fokus ligger mer exakt på ofritt arbete som rör migranter och rasifierade arbetare (Dale 1999). Ofritt arbete skapas här i första hand genom lagstiftning, regelverk och den rasifierade diskriminering som förhindrar migrantarbetarens fria rörlighet, men sekundärt även genom att staten (passivt) stöder den rasifierade underordningen (Miles 1993). Således kännetecknas arbetskraftsmigranten enligt lagen både av ett ekonomiskt och ett *politiskt* tvång att sälja sin arbetskraft – annars mister personen rätten att vara i Sverige.

Samtidigt är denna villkorade rätt att arbeta i Sverige knuten till en specifik arbetsgivare, vilket betyder att migranten inte har någon formell frihet att välja hur han eller hon ska sälja sin arbetskraft (Frank 2005; 2010). För rasifierade arbetare rör det sig inte om en formell begränsning av friheten att sälja sin arbetskraft. Snarast handlar det om substantiella effekter på grund av den strukturella diskriminering man utsätts för (Neergaard 2006).

Att studera ofritt arbete med hjälp av kategorierna migranter och rasifierade arbetare innebär att forskaren använder två skilda förståelser av vad det innebär att tillhöra en (national)stat. Den första kategorin – migranter – fokuserar på den formella skillnaden mellan att vara medborgare och icke-medborgare (det vill säga på staten) (Hammar 1990). Den andra kategorin – rasifierade arbetare – betonar den symboliska tillhörigheten till staten (det vill säga på nationen, den föreställda gemenskapen), eller detta att bli definierad som "den andre" (Miles 1993; Neergaard 2002).

För fackföreningar innebär ofritt arbete en utmaning. Medlemskapet i en fackförening ger ett svagare skydd för rasifierade arbetare och ett mycket svagare skydd för arbetskraftsinvandrare, eftersom facket inte kan erbjuda dessa grupper ett likvärdigt skydd. Fackföreningarna har de senaste åren haft problem med sjunkande organiseringsgrad. De har i huvudsak koncentrerat sig på att organisera formellt fria arbetare, även om organiseringen av papperslösa, utstationerade arbetstagare,

EU-migranter och arbetskraftsinvandrare börjat diskuteras allt mer. Det är dessa senare grupper som står i fokus i mitt kapitel, och jag diskuterar även hur LO och dess förbund förhåller sig till dem.

Människor med status som migrantarbetare eller rasifierade arbetare är också mer utsatta för överexploatering (jämfört med kapitalismens formella exploatering) från arbetsgivarnas sida.

Detta är åtminstone delvis en effekt av deras begränsningar som fria arbetare, och innebär att de utsätts för ofritt arbete av olika slag (Brass 2011). Överexploateringen blir – till skillnad från den marxistiska "normala" exploateringen genom det "fria" lönearbetet – möjlig genom det ofria lönearbetet men också genom rasifieringens inverkan på förmågan att sälja sitt lönearbete (för en diskussion, se Balibar 1991).

Fackföreningar och deras syn på inkludering och exkludering

Forskningen om fackföreningar och organiseringen av arbetare har främst fokuserat på (manliga) inhemska arbetare. Vidare har den tagit sin utgångspunkt i det som länge betraktats som ekonomins centrala delar: tillverkningsindustrin, varuproduktionen, byggindustrin och hamnindustrin (Hyman et al. 1994; Hyman 2001). Den feministiska kritiken har lett till mer fackföreningsforskning inom kvinnodominerade branscher, men den har även bidragit till att synliggöra kvinnor inom mansdominerade branscher.

Fackföreningar och invandring/invandrare har utgjort ett begränsat forskningsområde i marginalen (Hyland 2015). Några av de första och mer grundläggande analyserna är Castles och Kosacks (1973), samt Penninx och Roosblads (2000), jämförande studier av fackföreningar och invandring i Västeuropa. De visar att fackföreningar ofta varit skeptiska eller negativa till invandring och att de diskriminerat migrantar-

betare. Facket har även gett uttryck för rasism samt försökt hantera invandring och migrantarbetare på ett sådant sätt att de påverkat den "normala" verksamheten så lite som möjligt.

Inspirerad av Penninx och Roosblad, analyserar Krings hur fackföreningar i Irland, Storbritannien, Tyskland och Österrike ställer sig till EU-utvidgning och den fria rörligheten (Krings 2009). Det visar sig svårt att hitta ett enhetligt mönster. Författaren konstaterar att situationen på arbetsmarknaden och dess sätt att fungera, fackföreningarnas institutionella position och styrka samt den nationella identiteten och ideologin är faktorer som var för sig förklarar en del – men det är den historiska dynamiken i inhemska politiska, ekonomiska och institutionella faktorer som är centrala för fackföreningarnas inställning till EU-utvidgningen och till migrationen i dess spår (Krings 2009, s. 63).

Under keynesianismens guldålder (från andra världskriget fram till 1970-talet) sågs migrantarbetare som ett ganska perifert ämne. Det är först i samband med ekonomisk kris och omvandling, nyliberal politik och fackföreningar i kris, som vi ser ett ökat intresse för forskning om migrantarbetare och rasifierade arbetare i relation till fackföreningar (Lindberg et al. 2013).

I dag, när fackföreningarna har försvagats strukturellt och medlemstalen minskat, förs en diskussion om i vilken riktning facket bör gå (Kjellberg 2013). Det finns ett ökat intresse för mer aktivistiska fackföreningar som samarbetar med andra rörelser och söker transnationell facklig solidaritet. Det är också i detta sammanhang som vissa forskare hävdar att fackföreningarna har blivit mer inkluderande. "I takt med att medlemstalen och inflytandet minskade insåg man i allt högre grad att fackföreningsrörelsens framtid var beroende av en mer inkluderande strategi, som tog tidigare marginaliserade gruppers problem och intressen på allvar" (Wrench 2004, s. 21).

Även om den svenska fackföreningsrörelsen har ställt sig skeptisk till arbetskraftsinvandring historiskt sett, har det mer handlat om formerna för dess reglering än om en direkt negativ inställning (Mulinari et al. 2004; Johansson 2008; Yalcin 2010). Det framväxande regelverket uppfattades aldrig som ett hot av facket – det var kopplat

till myndighetsprövning och formades i en tid med socialdemokratisk hegemoni och delvis självreglerande partsrelationer mellan arbetsgivare och fackföreningar (Mulinari et al. 2004; Frank 2005).

Det här har sakta förändrats i spåren av ekonomins informalisering, de nya formerna av migration med kopplingar till EU-medlemskap, EU-utvidgning, en större andel avslagna asylansökningar och ny lagstiftning om arbetskraftsinvandring. Vi ser en ökning av det ofria arbetet. De senaste åren har fackföreningarna blivit alltmer medvetna om utvecklingen. Reaktionerna har varit ambivalenta inledningsvis, och diskussionen har rört sig mellan "fackligt arbete som vanligt" och nya strategier för att inkludera ofria arbetare. Försök har gjorts att bredda organiseringen till dessa nya grupper, att försvara icke fackligt anslutna arbetstagare och att bekämpa informalisering och ofritt arbete genom förändrade regler för migration.

Inspirerad av den tidigare forskningen ska jag nu diskutera hur LO och dess förbund påverkas av arbetskraftsmigration. Jag beskriver även hur förbunden försökt utveckla strategier i relation till sina egna verkligheter och tolkningar.

LO, förbunden och deras kritik av reformen

Vi lovar och försäkrar att aldrig någonsin, under några omständigheter, arbeta på sämre villkor eller till lägre lön än det vi nu lovat varandra.

Vi lovar varandra detta i den djupa insikten om att om vi alla håller detta löfte så måste arbetsgivaren uppfylla våra krav⁸ (Göransson & Holmgren 2006, s. 4).

Vi noterade ovan hur globalisering och ekonomisk omvandling har skapat nya grundläggande utmaningar. Arbetskraftsinvandringsreformen 2008 kan ses som ett politiskt försök att hantera utvecklingen, med betoning på arbetsgivarnas behov av arbetskraft. Reformen tillkom i en situation präglad av såväl partipolitiska konflikter som konflikter mellan arbetsmarknadens parter. Den borgerliga regeringen hade egen parlamentarisk majoritet och fick stöd av Miljöpartiet.

Socialdemokraterna och Vänsterpartiet röstade mot. Bland arbetsmarknadens parter var Svenskt näringsliv och Saco i huvudsak för reformen, LO var i huvudsak mot och TCO hade en kritisk men positiv inställning. Partipolitiskt kvarstår konfliktlinjerna fortfarande, men intensiteten har delvis minskat, och varken Socialdemokraterna eller Vänsterpartiet kräver aktivt en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning.

Samtidigt bör betonas att arbetskraftsreformen i dagsläget knappast har uppfyllt något stort uppdämt rekryteringsbehov som inte kunde tillfredsställas före 2008. Inte heller har effekten påverkat vare sig löner eller skatteinkomster och socialförsäkringsinkomster substantiellt, även om vissa nischer på arbetsmarknaden kan ha berörts (Bevelander et.al 2014). Däremot kan reformen ha varit viktig för enskilda arbetsgivare, och det finns betydande underlag för påståendet att enskilda arbetskraftsinvandrare drabbats hårt av exploatering i olika former.

Vidare innebär reformen i sig en maktförskjutning från fack till arbetsgivare. Dels för att facket i dag har mindre påverkan på arbetskraftutbudet (både direkt och indirekt genom staten), dels genom att den fackliga organiseringen av arbetskraftsinvandrare försvåras. I en framtid med ökad arbetskraftsinvandring kan reformen mycket väl få ännu större konsekvenser. Därmed är det inte speciellt anmärkningsvärt att den har kritiserats på en mängd punkter av LO och delvis även av TCO (LO 2014).

När jag nu närmar mig en konkret analys av dokument, uttalanden från och intervjuer med företrädare för LO och dess förbund, utgår jag från förslagen som LO driver. LO-rapporten *Fusk och utnyttjande – om avregleringen av arbetskraftsinvandringen* är ett försök att systematiskt analysera arbetskraftsreformen, orsakerna till att den genomfördes samt vilka effekter den fått. Ett intressant avsnitt döljer sig under rubriken "Appendix": en historisk genomgång av arbetskraftsinvandringen och dess reglering.

Med citat från såväl Folkpartiet som Högerpartiet (Moderaterna) från 1968 visar rapporten att LO:s nuvarande förslag om arbetsmarknadsprövning överensstämmer nästan helt med den allmänt rådande positionen 1968. Rapporten lyfter bland annat fram ett citat från en folkpartistisk motion:

Allmänt humanitära skäl samt önskan att bereda trivsel såväl för invandrarna som för deras svenska arbetskamrater leder därför till slut-

satsen att invandringens omfattning under rådande förhållanden måste regleras. Hänsyn bör tas till det behov av arbetskraft som uppkommer på den svenska arbetsmarknaden, så att invandringen inte leder till ökad arbetslöshet i vårt land eller får en lönedepressande verkan. (s. 3, motion i AK, nr 1294, år 1968, citerat i (LO 2013, s. 59)

I dag har sådana åsikter marginaliserats. Mellan raderna kan man utläsa att LO inte riktigt förstår varför, och att man känner ett visst vemod över att LO som enda part försvarar den traditionella svenska modellen. Under rubriken "Politik för ett schys-tare system" (LO 2013, s. 49-53) presenteras LO:s uppfattning om hur arbetskraftsinvandringen bör utformas. Där lyfts bland annat följande punkter fram:

- en myndighetsbaserad opartisk arbetsmarknadsprövning
- långa och i huvudsak permanenta uppehållstillstånd redan vid gränsen
- arbetstillstånd ska inte vara knutet till en viss arbetsgivare eller ett visst yrke
- endast juridiskt bindande anställningsavtal ska ligga till grund för arbetstillstånd
- en lagfäst obligatorisk granskning av arbetsgivarens och arbetserbjudandets seriositet
- ett regelverk som är bättre anpassat för att även klara utstationering.

Med utgångspunkt i LO:s förslag till förändringar i arbetskraftsinvandringsreformen ska jag analysera argumenten som representanter för LO och dess förbund lägger fram. Analysen är uppdelad i två avsnitt. I det första diskuterar jag hur fackföreningarna ser på arbetskraftsinvandringsreformen i ett mer kontextuellt perspektiv, det vill säga hur LO och förbunden resonerar utifrån sin specifika situation.

I det andra avsnittet beskriver jag hur olika former av solidaritet uttrycks i diskussionen om arbetskraftsinvandring. Även om mitt huvudfokus ligger på 2008 års reform, framgår det tydligt av informanternas berättelser och av de studerade texterna att reformen bara delvis kan analyseras separat. Den måste i stället vävas in i större fackliga berättelser om arbetskraftsinvandring, invandring och hur produktionens organisering och partsrelationer förändrats.

Fackföreningar och arbetskraftsinvandringen

När 2008 års arbetskraftsinvandringsreform genomfördes var det underförstått att den i första hand skulle gynna arbetskraftsinvandring till högkvalificerade yrken och bristyrken. Resultatet så här långt visar en mer komplex bild. Reformen har förvisso resulterat i många arbetstillstånd, särskilt inom IT-sektorn, som uppfyller dessa krav i hög grad. Det har dock i regel rört sig om korta besök, till övervägande del i form av mobilitet internt inom koncerner (Bevelander, et al. 2014).

Samtidigt har utformningen av reformen, avsaknaden av myndighetsstöd för matchning, frånvaron av praktik för licensyrken (gäller till exempel läkare och sjuksköterskor som måste godkännas av licensutfärdare innan de kan få ett arbetserbjudande), inte underlättat matchning för enskilda arbetsgivare och arbetstagare (Bevelander, et al. 2014).

Inom LO-yrken har arbetskraftsinvandringen dominerats av säsongsarbetare inom bärindustrin som särskilt berört thailändska bärplockare (se Hedberg, kapitel 4). En annan stor grupp, som oftast har längre arbetskraftsinvandringstillstånd, är knuten till hotell- och restaurangbranschen (Hotell- och restaurangfacket 2011; 2012), städbranschen och i viss mån även hushållstjänster och byggbranschen.

Nedan går jag kort igenom situationen för sex LO-förbund och deras sätt att resonera kring arbetskraftsinvandring. En betydande spännvidd visar sig vad gäller de förändrade organisationsformerna för produktionen, fackföreningarnas styrka och betydelsen av olika grupper arbetskraftsinvandrare och rasifierade arbetare. Det innebär också att LO – som är en federation av fackförbund – hela tiden måste ta hänsyn till medlemsförbundens skiftande verkligheter. Vidare speglar LO:s position alltid en avvägning av maktrelationerna mellan förbunden, vilket i sista hand uttrycks genom kongress och styrelsebeslut.

Kommunal: de gröna jobben och bärplockarna

Kommunals medlemmar finns främst inom vård- och omsorgssektorn. De flesta är offentligt anställda och organiseringsgraden är relativt hög: 77 procent 2014.⁹ Genom privatisering av välfärdstjänster, och efter att Lantarbetarförbundet uppgick i Kommunal 2011, finns också privatanställda med lägre facklig organiseringsgrad. Det är ett kvinnodominerat förbund med en för LO medelhög andel utlandsfödda medlemmar, 21 procent 2014 (cirka 33 procent har utländsk bakgrund).¹⁰

Arbetskraftsmigration är ett perifert ämne för Kommunal, men den spelar en betydande roll för en liten del av förbundet. Det gäller de så kallade gröna jobben, där bärplockarna ingår, det gäller även hushållstjänster och personlig assistans i viss mån (Calleman 2013). De gröna jobben kännetecknas av hög arbetsintensitet, en tuff arbetsmiljö, låga löner, säsongarbete och mycket priskänsliga produkter.

Även andra gröna jobb med anknytning till skörd utförs ofta av tillfälliga migranter (Lodén 2010). Bärplockarbranschen är dock speciell i en bemärkelse: arbetet utförs på mark som inte ägs av företagen själva (allemanrätten), vilket innebär att kapitalinvesteringarna är mycket små. Facket har hittills visat begränsat intresse för branschen, och det har ofta varit svårt att hitta arbetskraft inom Sverige. Bärplockare, bäruppköpare och även andra med anknytning till branschen ger bilden av en närmast oreglerad verksamhet utanför samhällets kontroll i sina berättelser (Wingborg 2011; Woolfson et al. 2012).

Migrationsstatus och rasifiering samverkar med varandra i en komplicerad och föränderlig process. Gruppen bärplockare som kommit till Sverige de senaste åren är ett åskådligt exempel. Media har rapporterat om hur migranter från tredje land (utanför EU/EES) har rekryterats som bärplockare. Forskare och journalister har redogjort för deras arbetssituation, berättat om skillnaderna mellan de utlovade villkoren när de reste till Sverige och de faktiska villkoren när de väl kom fram (Wingborg 2011; 2014). Det har föranlett Migrationsverket att kräva bättre underlag och garantier från arbetsgivarna.

Sommaren 2012 var det inte längre migranter från tredje land som stod i centrum, utan bulgarer som har rätt att vistas i Sverige i egenskap av EU-medborgare. Ändå finns stora likheter mellan de nya och de gamla berättelserna. Även om bulgarernas formella migrantstatus är mer fördelaktig (de är inte bundna till en viss arbetsgivare för att få arbeta i Sverige), så drabbas även de av rasifiering och troligtvis även av trafficking och rena lurendrejerier till viss del (SvD 2012a-07-20; SvD 2012b-07-23).

Bärplockarnas berättelser belyser en form av ofritt arbete som är kopplad till ett indirekt system för kontraktsarbete via bemanningsföretag.¹¹ Frågan är vad facket ska göra. Man saknar i stort sett medlemmar inom bärplockarbranschen och har därför inte några som hotas direkt av de försämrade villkoren. Branschen är därmed marginal för Kommunal: den berör få medlemmar och är begränsad i ekonomiskt hänseende. I en artikel diskuterar en facklig ombudsman branschen och Kommunals arbete:

Varje år kommer omkring 6 000 bärplockare som är anställda av bemanningsföretag. Dessutom kommer plockare på turistvisum och EU-medborgare för att plocka bär. [...] På sikt hoppas vi att det ska bli en bransch med anständiga villkor för dem som jobbar. Men vi får inte vara naiva och tro att vi kan reglera branschen på kort sikt och att vi ska kunna hålla koll på att de som jobbar får rätt pengar, säger Per Holmström (Kommunal 2010).

En intressant fråga i artikeln rör migrantarbetarnas syn på facket. Den kan besvaras så här: "De verkar tycka att vi står i vägen för deras möjligheter att komma hit och tjäna pengar" (Kommunal 2010). Och på frågan varför Kommunal alls engagerar sig, trots att det inte genererar fler medlemmar, svarar Kommunals ombudsman:

Vi kan inte acceptera att människor utnyttjas och arbetar under orimliga förhållanden. [...] Och det vill vi inte ha på svenska arbetsmarknaden. Vi känner även en oro att detta ska sprida sig till andra branscher där det fungerar på ett bra sätt (Kommunal 2010).

Citaten ovan speglar problematiken runt bärplockarbranschen från ett fackligt perspektiv. I sin strategi för migrantarbetare och för bekämpandet av den informalisering som växte fram redan före reformen 2008, ägnar sig Kommunal inte åt:

att jaga folk som jobbar svart, utan siktar in sig på arbetsgivarna. [...] Med aktiva fackförbund som samarbetar med berörda myndigheter har vi större chanser att komma åt de arbetsgivare som utnyttjar anställda (Kommunal 2008).

Kommunal är dock inte i samma grad berört av informalisering och ofritt arbete inom sina huvudverksamheter – de gröna jobben utgör undantag. Migrantarbetarna och de papperslösa, och deras fackliga organisering, har varit perifera angelägenheter för Kommunal, även om de närmast har tvingats agera i en del krissituationer. Hotell- och restaurangfacket, och särskilt Fastighetsanställdas förbund, har däremot visat mer intresse.

Hotell- och restaurangfacket: informalisering, arbetskraftsinvandrare och papperslösa

Hotell- och restaurangbranschen är en arbetsintensiv låglönebransch med mycket hög andel unga anställda. Det är den fackförening som har högst andel utlandsfödda medlemmar: 46 procent 2014 (och sammantaget 57 procent med utländsk bakgrund). Organisationsgraden i branschen är 2014 endast 29 procent, den lägsta i Sverige.

Vidare är arbetsplatserna ofta små, och korta deltider och timanställningar är mycket vanliga, arbetstiderna är flexibla och tjänsterna som säljs mycket priskänsliga (Mulinari 2007).

Förutom att det reguljära arbetet till betydande del utförs av personer med utländsk bakgrund, finns det tre specifika varianter av ofritt arbete. Den första berör främst rasifierade medborgare (inklusive sådana med permanent uppehållstillstånd). Delar av arbetstiden organiseras informellt – en restauranganställd får kollektivavtalsenlig och officiell lön för en del av sin arbetstid, men för den andra delen får han eller hon icke avtalsenlig och odeklarerad ersättning.

Den andra formen av ofritt arbete är kopplad till papperslösa, oftast rasifierade arbetare utan rätt att befinna sig i landet över huvud taget. Denna grupp är i stort sett utlämnad till arbetsgivarnas nycker; exempel finns på att man får 220 kronor om dagen för nio timmars arbete (Hotellrevyn 2011a-09-20). Denna verklighet har påverkat den fackliga aktiviteten inom Hotell- och restaurangfacket. På kongressen 2011 beslutade ombuden, mot förbundsledningens vilja, att börja organisera papperslösa (Hotellrevyn 2011b-11-28).

Den tredje formen av ofritt arbete rör dem som fått arbetstillstånd genom den nya lagstiftningen. Hotell- och restaurangfacket (HRF) har gjort två studier med anknytning till fackets arbetsplatsuppsökande verksamhet och samlat in information om informalisering och ofritt arbete. I en rapport baserad på 54 undersökta arbetsplatser visar HRF att 33 av dessa bröt mot lagar och kollektivavtal. På de 33 arbetsplatserna förekom enligt facket 70 lag- och avtalsbrott inom följande områden: felaktiga löner (26); ofullständiga lönespecifikationer och anställningsbevis (22); felaktig semesterersättning/semesterlön (11); arbetstid som övertid och mertid samt dygns- och veckovila (5); felaktig OB-ersättning (3); samt felaktigt kostavdrag (3) (Hotell- och restaurangfacket 2011, s. 4). Avslutningsvis skriver författarna:

Som våra resultat visar så är det inte bara de människor som kommer från icke-EU/EES-länder som arbetar för sämre villkor än vad kollektivavtalen säger utan ofta alla anställda på de berörda arbetsplatserna. Detta är givetvis problematiskt eftersom det urholkar kollektivavtalen i lika hög grad, dock bör man se migranternas arbetssituation ur en annan synvinkel då dessa löper en högre risk att utnyttjas då de är knutna till arbetsplatserna och kan antas ha en mer utsatt situation i samhället i stort (Hotell- och restaurangfacket 2011, s. 8).

Vissa LO-förbund är tveksamma till myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning för arbetskraftsinvandring, men HRF var ensamt om att reservera sig mot detta LO-krav. Ordförande Ella Niia säger så här:

Vi tycker att det är en fråga som arbetsgivaren avgör om det finns ett arbetskraftsbehov eller inte. Sedan tycker vi att det måste finnas system

för uppföljning. Både Migrationsverket och Skatteverket ska få ökade tillsynsbefogenheter (DI.se 2013-05-30).

HRF, som har en majoritet av medlemmar med utländsk bakgrund, har varit pådrivande i arbetet med inkluderande strategier.

Fastighetsanställdas förbund: informalisering och strategier för inkludering

Fastighetsanställdas förbund organiserar fastighetsskötare och städare och är en föregångare inom fackföreningsrörelsen vad gäller synen på migranter och rasifierade arbetares inkludering.

Ungefär hälften av medlemmarna är kvinnor och andelen utlandsfödda 2014 är 43 procent (sammantaget ca 54 procent har utländsk bakgrund). Detta är en av de branscher i Sverige där informaliseringen har gått allra längst, bland annat genom kedjor av underentreprenader. Organisationsgraden inom "övrig privat service" – där Fastighetsanställdas förbund ingår – är betydligt högre än i HRF, med sina 54 procent 2014 (50 procent inom städbranschen), men jämfört med LO som helhet är den låg (Kjellberg 2015).

Inom städbranschen samverkar informalisering med exploatering av irreguljära migrantarbetare, och det är här som de papperslösas situation ofta har blivit synlig. I en studie uppskattade man att var tionde jobb inom branschen utfördes av en papperslös (Holmgren 2007). Därtill har omkring trehundra arbetstillstånd utfärdats per år enligt 2008 års reform.

Fastighetsanställdas förbund är det LO-förbund som har ställt hårdast krav på bättre facklig aktivitet och förstärkt lagstiftning för att minska överutnyttjandet av irreguljära migrantarbetare. Inför LO-kongressen 2008 motionerade förbundet om att LO ska organisera papperslösa. Motionen antogs, om än med starka begräns-

ningar. LO-förbund kan själva bestämma om de vill organisera papperslösa, men i svaret på motionen skriver LO så här:

Så länge de papperslösa är kriminaliserade av svensk lagstiftning gäller att man inte kan ge dessa människor samma hjälp som andra. Det vore därför omoraliskt att ta samma avgift eller att inte informera de papperslösa att facket inte kan leverera samma förhållande som för övriga medlemmar (Fastighetsanställdas Förbund 2008a).

Men medlemskap i facket är bara ett av flera förslag beträffande de papperslösa som Fastighetsanställdas förbund drivit på LO-kongresser. Både 2008 och 2012 har förbundet krävt förbättringar för gruppen (Fastighetsanställdas Förbund 2012; 2008b).

Man kräver att LO ska verka för hårdare straff för kriminella arbetsgivare, att tiderna för asylansökning ska kortas markant, att lagstadgad rätt till skolgång för barn till papperslösa ska införas och att papperslösa ska få rätt till fullvärdig sjukvård. Detta har också blivit LO:s krav. Däremot har LO överlåtit på förbunden att själva bestämma om papperslösa ska organiseras (LO 2008).

Fastighetsanställdas förbund har successivt lyckats flytta fram LO:s position när det gäller papperslösas rättigheter. I LO:s svar på förbundets motion bifalls eller besvaras alla att-satser, och med hänvisning till kriminaliseringen av arbetsgivare och avkriminaliseringen av papperslösas arbete skriver LO följande:

För att stärka dessa mest utsatta på arbetsmarknaden, anser LO att arbetstagare som arbetar utan arbets- eller uppehållstillstånd bör avkriminaliseras genom ändring av utlänningslagen. På samma sätt som vid prostitution bör kunden, inte den som blir utnyttjad, straffas. Det bör dessutom bli möjligt att utdöma ett skadestånd från arbetsgivaren som motsvarar mellanskillnaden av den lön man fått och den som är normal i branschen. I de fall då arbetsgivaren särskilt grovt utnyttjat arbetstagarens utsatta position ska dessutom allmänt skadestånd kunna utgå (LO 2008).

Fastighetsanställdas förbund verkar i en tuff bransch för facket, där en betydande andel av de anställda befinner sig i prekära situationer. Samtidigt är det en bransch med låg organisationsgrad. Från det perspektivet är det förklarligt att Fastighets är det förbund som allra mest försökt förändra sin och LO:s position i relation till arbetskraftsmigration. Det har man gjort genom att utveckla en inkluderande strategi.

Byggnads: F-skattsedel, infrastrukturprojekt och hotet från "dom andra"

Byggbranschen i Sverige kännetecknas av en betydande reglering, vilket har varit viktigt för byggfackens styrka. Timlönen för byggnadsarbetare tillhör de högre inom LO-kollektivet, och den är även högre än en del TCO-löner. Några tungt vägande faktorer bakom Byggnads relativt starka förhandlingsposition gentemot arbetsgivare kan urskiljas: stark facklig organisering (som 2014 emellertid hade sjunkit till 67 procent), samt en medlemskår som nästan uteslutande består av "svenska" män, med 11 procent utlandsfödda (22 procent med utländsk bakgrund) och 1 procent kvinnor.

Samtidigt är branschen mycket konjunkturkänslig och delvis säsongspåverkad, vilket skapar ett mått av osäkerhet. Stark reglering i kombination med att byggbranschen är så platsbunden har öppnat dörren för strategier för att förbilliga arbetskraftskostnaden – direkt som arbetsgivare eller indirekt genom upphandlingar – som ofta inneburit att migrantarbetare anlitats.¹² Konflikten mellan Byggnads och det lettiska bolaget Laval 2004-2005 kan ses som en vattendelare på många sätt, där facket visserligen visade sin styrka men i sista hand blev förlorare genom utslag i EU-domstolen (Woolfson et al. 2010). Offentliga aktörer (kommuner, landsting, myndigheter med flera) står för en betydande del av alla byggnationer och driver ofta de största projekten. Samtidigt har lagen om offentlig upphandling vanligen använts i prispressande syfte. Detta har sammantaget lett till att det offentliga drivit på trenden att anlita utländska byggföretag med (utstationerade) migrantarbetare i högre grad. Det gäller i huvudsak EU/EES-medborgare, men yrkeskatego-

rierna byggnads- och anläggningsarbetare finns även med på topp 10-listan över beviljade arbetskraftstillstånd (för personer från länder utanför EU/EES) (se kapitel 5 av Frödin & Kjellberg).

Den här utvecklingen låg till grund för rapporten *När arbetskraftskostnaderna pressar priset – en genomlysning av offentliga investeringar i infrastruktur* (Jonsson et al. 2010). Där redovisas en analys av tre stora offentliga infrastrukturprojekt, där det framgår att närmare 45 procent av arbetskraften är skatteskyldig och/eller avgiftsskyldig i ett annat land än Sverige. Anlitandet av utländsk arbetskraft beror på att man vill pressa priset, och det har gett resultat. Löneskillnaderna:

mellan svenska och utländska arbetstagare är i vissa fall stor. Det finns uppgifter som visar på att de utländska arbetstagarna i vissa fall endast har 55 procent av den bruttolön en motsvarande svensk arbetstagare har. [...] Den löneskillnad vi kan beräkna är att de utländska arbetstagarna får mellan 55 och 80 procent av den lön per arbetad timme som en svensk arbetstagare får (Jonsson et al. 2010, s. 31).

Organisationsgraden är låg bland såväl utstationerade arbetstagare som bland arbetskraftsmigranter i byggnadsbranschen (Eldring et al. 2012). Byggnads har försökt hitta metoder för att komma i kontakt med dessa arbetare och organisera dem, bland annat genom att ta fram material på olika språk och genom att anställa tolkar. Medvetenheten om och strategierna för att organisera arbetskraftsinvandrare och utstationerade arbetstagare har förbättrats. Ändå beslutade Byggnads på kongressen 2014 att säga nej till facklig organisering av personer med F-skattsedel och av papperslösa – i det senare fallet med argumentet: "att personerna trots allt uppehåller sig olagligt i landet. Ett medlemskap i Byggnads skulle innebära att vi organiserar personer som bryter mot gällande lagstiftning." (Byggnadsarbetaren 2014-06-14).

Byggnads befinner sig i en helt annan verklighet än HRF och Fastighetsanställdas förbund. I en tid när informaliseringen breder ut sig, med alltmer ofritt arbete, har Byggnads ställts inför en mängd val angående hur den fackliga strategin och praktiken ska utformas.

Fackets mer repressiva praktik mot underbjudande arbetare (Frank 2009) har tonats ned. Fokus har flyttats till att bekämpa arbetsgivare som utnyttjar migrantarbetare, till att organisera migrantarbetare samt till facklig utbildning mot rasism och främlingsfientlighet (Byggnadsarbetaren 2012-07-12).

Samtidigt beslutade kongressen 2014 att avslå förslaget att organisera papperslösa. Tjugofem procent av Byggnads medlemmar säger sig stödja Sverigedemokraterna; det är kraftigt över LO-snittet. Det är därmed fortfarande oklart hur Byggnads framtida strategi kommer att se ut.

Handels: migrantarbetare, en marginell fråga

Handelsanställdas förbund organiserar medlemmar främst inom detaljhandel och lager. Knappt två tredjedelar är kvinnor och 16 procent var utlandsfödda (sammanslaget hade 27,5 procent utländsk bakgrund) 2014.

Den fackliga organisationsgraden låg 2013 på 56 procent. För Handels är invandrad arbetskraft en relativt perifer angelägenhet jämfört med de stora frågorna: deltids- och visstidsanställningar inom detaljhandeln, anställningar via bemanningsföretag samt entreprenadfrågor inom lager och även inom detaljhandeln till viss del.

Handels i Stockholm har, i likhet med HRF Stockholm, bedrivit speciella uppföljningsprojekt av arbetskraftsinvandring, men gjort det i mindre omfattning och utan grundläggande kontroll av i vilken grad kollektivavtalen följs (Handelsnytt 2012-09-04 & Handelsnytt 2012-11-07). Handels har dock intervenerat till förmån för arbetskraftsinvandrare. I en annan artikel i förbundstidningen *Handelsnytt* beskrivs ett sådant fall:

Sex kinesiska gästarbetare jobbade för slavlöner, blev fråntagna sina pass och bodde i företagets lokaler utan varmvatten. Genom Handels hjälp får de nu tillbaka utebliven lön (Handelsnytt 2013-08-16a).

En representant för Handels berättar vid en intervju att ansökningarna om arbetstillstånd som kommer till förbundet berör frisör- och skönhetsbranschen samt lagerbranschen i huvudsak. Antalet ansökningar är inte så stort att frågan betraktas som viktig. Man prioriterar därför andra medlemsnära frågor. Representanten betonar en central skillnad mellan Byggnads och Handels:

Byggnads har en helt annan norm med heltid och tillsvidareanställningar, för oss kommer primärt inte trycket utifrån, därför är [arbetskraftsinvandring] inte vårt huvudfokus (intervju med ombudsperson).

Samtidigt är Handels ett av de förbund som växer, visserligen från en relativt låg nivå, genom ett aktivt utåtriktat arbete. I sin bevakning av utnyttjandet av arbetskraftsmigranter konstaterar man att det är viktigt med kollektivavtal och uppföljning:

Vi gör avtalskontroller regelbundet. Nu undersöker vi det här djupare. Vi tror att detta bara är toppen av ett isberg. Vi har fått indikationer på att det finns fler i samma situation på andra ställen. Vi har också fått nya medlemmar som är här med arbetstillstånd. Det är mycket positivt, säger Anne-Maj Lindblom (Handelsnytt 2013-08-16b).

Här lyfts fram ett exempel på framgångsrik organisering av arbetskraftsinvandrare – något som är både ovanligt och mycket svårt, konstaterar flertalet intervjupersoner i min granskning. Det är en verklighet som även beskrivs i en analys av GS-facket nedan.

GS-facket och skogsplantering: arbetskraftsinvandrare i marginalen

GS-facket är ett relativt litet förbund som har växt fram genom sammanslagning av Grafiska Fackförbundet Mediafacket och Skogs- och Träfacket. Tanken var att även Svenska Pappersindustriarbetareförbundet skulle ingå. Det skulle ha inneburit en vertikal integrering av branscher, att "från skogsarbetarens avverknings- och

planteringsarbete kunna följa vägen genom massa och papper samt sågade trävaror till slutprodukter som möbler och tidningar." (GS-facket 2008, s. 3). GS-facket har en mycket hög organisationsgrad, 82 procent 2012, och endast 12 procent av medlemmarna 2014 var utlandsfödda (sammantaget ca 23 procent hade utländsk bakgrund). Dessutom finns det inom branschen en mycket hög täckningsgrad, nära 100 procent, vilket är mycket viktigt från ett kollektivavtalsperspektiv. En speciell aspekt är ett certifieringssystem av produkter inom branschen som bland annat innefattar kollektivavtal. Det gör att facket står starkt.

Representanten för GS-facket lyfter fram skogsvård och plantering som exempel på arbetskraftsinvandring. År 2012 kom kamerunska arbetskraftsinvandrare till Sverige för att plantera skog. Det gav upphov till skrivelser om exploatering och ledde till en konflikt mellan kamerunierna och ett entreprenadföretag (SvT 2013). Trots att arbetarna inte var fackligt anslutna, valde GS-facket att undersöka detta närmare. Efter lokala förhandlingar mellan GS-facket och företaget, samt utredningar och förhandlingar på central nivå, löstes konflikten och extra ersättningar betalades ut till arbetskraftsinvandrarerna från Kamerun.

Täckningsgraden för kollektivavtal ger facket relativt goda möjligheter att kontrollera arbetskraftsinvandringen via reformen. Det saknas inte utmaningar – det gäller att försäkra sig om att avtalen efterlevs, och det är inte enkelt att organisera medlemmar i verksamheter där de anställda rör sig över stora skogsområden. Ett resultat av konflikten är att GS-facket har getts möjlighet att genom avtal kontrollera att rätt löner betalats ut även till skogsarbetare som inte är fackligt anslutna (Dagens arbete 2013-04-24). De kamerunska skogsplanterarna är förstuds det mest omskrivna fallet, men som en representant från GS-facket konstaterar, är det inte reformen 2008 som lagt grunden för expansionen av arbetskraft inom skogsvården. Det är den fria rörligheten och migrationen från Polen, Rumänien och de baltiska länderna (intervju med representant för GS-facket).

Fackföreningar och solidaritetens former

I det avslutande avsnittet diskuterar jag mer systematiskt hur facket ser på det "vi" som solidariteten ska omfatta. Teoretiskt är jag inspirerad av Richard Hymans (1999b) begrepp föreställd solidaritet. Han säger så här: "Integrationen av olika och konkurrerande (eller rent av motstridiga) arbetarintressen kan inte uppnås mekaniskt utan kräver kreativ fantasi" (Hyman 1999b, s. 94).

Mer eller mindre kreativa strategier lägger grunden för vem som inkluderas och exkluderas i den fackliga föreställda gemenskapen. Enligt klassisk marxistisk teori är fackföreningar en av två centrala organisatoriska former för arbetarklassens intressen. Den andra är politiska partier. Forskare som studerar arbetarklassintresse och organisation tenderar ofta att automatiskt se fackföreningar som intresseorganisationer för arbetarklassen. Detta är dock problematiskt, eftersom det är svårt att fastställa vad som utgör arbetarklassen, medan fackföreningar är konkreta manifestationer av lönearbetande medlemmar. Detta aktualiserar frågan vilka som utgör det "vi" som fackföreningarna kämpar för. Hyman hävdar vidare:

Trade unions, in other words, are agencies whose role in the aggregation of interests may also involve the (re-)distribution of gains and losses: not only between workers and employers but also among workers themselves. Typically the definition of union-relevant interests has reflected systematically the existing distribution of power within the working class (Hyman 1999a, s. 98).

Utifrån detta citat kan man urskilja olika former av solidaritet som fackföreningar har att hantera. På ett övergripande plan kan de ses som företrädare för arbetarklassen visavi arbetsgivare (kapital). Samtidigt är de medlemsorganisationer: de företräder sina medlemmar som utgör en större eller mindre del av arbetarklassen. Slutligen påverkar en fackförenings interna maktrelationer vilka grupper av medlemmar den (och dess centralorganisationer) företräder. Det kan handla om maktrelationer relaterade till kön, migration/rasifiering, branscher, sektorer, etc.

Jag utgår nedan från intervjuer och annat material från LO och LO-förbunden med anknytning till arbetskraftsinvandring och migration. Här framträder, explicit och

implicit, vem facket agerar för. Här märks även hur man ser på dessa migrantarbetare och rasifierade arbetare som man agerar till förmån för. Med utgångspunkt i intervjuerna redogör jag för några solidaritetsformer och noterar hur de konstrueras.

Solidaritet med medlemmarna

Den enklaste "vi"-formen utgörs av medlemmarna. En fackförening tillvaratar sina medlemmars intressen. Angående organiseringen av arbetskraftsinvandrare lyfter en fackföreningsrepresentant fram en konkret motsättning:

Men det är ett demokratiskt problem för en facklig organisation att lägga väldigt mycket resurser på en grupp människor i en bransch som inte är medlemmar. Vi har ett ansvar, det är alltid en avvägning, vi måste försvara kollektivavtalen gentemot våra medlemmar som betalar sina avgifter samtidigt går någonstans gränsen för att lägga resurser på vad folk i varje fall uppfattar att hjälpa till att reda upp oredor som inte orsakats av oss och som inte berör medlemmar (Intervju med ombudsperson).

Det finns ett centralt dilemma. Var går gränsen när det gäller att försvara sina medlemmars intressen, i vilken grad kan fackligt arbete för att stödja icke-medlemmar gynna medlemmarna? Det är som sagt lättare för ett fackförbund som Kommunal att skilja på medlemmar och icke-medlemmar, eftersom arbetskraftsinvandrarerna är en relativt liten grupp i för Kommunal perifera branscher – som bärindustrin, hushållstjänster och personliga assistenter. För andra, som Hotell- och restaurangfacket och Fastighetsanställdas förbund, är arbetskraftsinvandring en så integrerad del att det blir svårare att göra sådana avvägningar.

Hur man förstår solidaritetens gränser skiftar mellan förbund och informanter. Ska den endast omfatta medlemmar eller även andra i branschen? I några intervjuer med fackrepresentanter berörs frågan via kritik mot andra förbund. En av mina informanter var explicit i sina kommentarer:

[X förbund] har gjort tydliga uttalanden, det får väl dom förklara, där de säger – nej vi företräder inte de som inte är medlemmar, nej vi driver inte deras fall (intervju med ombudsperson).

En informant berättar om en ombudsperson i ett annat förbund som sprang omkring och letade efter papperslösa på arbetsplatser och skickade polisen på dem. Han fortsätter: "Det gör de inte mer, de har blivit bättre" (intervju med ombudsperson).

Medlemskapet utgör en central del i alla fackförbundens syn på solidaritet. I relation till migrantarbetare finns samtidigt kraftigt skiftande åsikter om när och hur de kan inkluderas i solidariteten, och därmed få fackligt stöd trots att de (initialt) saknar medlemskap. I en diskussion om EU-utvidgningen 2004 och hur fackföreningar i Irland, Storbritannien, Tyskland och Österrike ser på övergångsregler, uttalar sig en tysk fackrepresentant positivt om restriktioner. Han ser en konflikt mellan nya och äldre migranter:

There are fewer 'Germans' being displaced, than to a large extent migrants who have worked here for many years. [...] In terms of the less qualified who work, for instance in slaughterhouses, on building sites, etc., they [NMS migrants] primarily displace those migrants who are already here for a long time (Krings 2009, s. 56).

Ett liknande argument – med betoning på "våra invandrare" – framfördes av en av mina egna informanter, som försvarade fackets krav på ändringar i arbetskraftsinvandringsreformen: "Vi är vana att få skit, trots att vi är Sveriges största invandrarorganisation." Såväl den tyska¹³ som den svenska¹⁴ arbetsmarknaden kännetecknas av rasifierad segmentering. Personer med utländsk bakgrund är kraftigt överrepresenterade där de sämsta arbetsvillkoren, lönerna och karriärerna finns. Det bör dock noteras att de två förbunden med högst andel medlemmar med utländsk bakgrund (Fastighetsanställdas förbund och HRF) avstod från argument av samma slag som i citatet ovan.

Ett snarlikt argument – som inte riktas direkt till utsatta medlemmar, utan snarare till utsatta arbetare i Sverige och Europa – framförs av en informant som kopplar

samman reformen 2008 med konstaterandet att det finns: "27 miljoner arbetslösa européer, 400 000 arbetslösa i Sverige" (intervju med ombudsperson). Dessa utsatta grupper existerar på riktigt, men här används de på ett sätt som stundtals tycks vilja visa att det inte rör sig om diskriminering eller rasism.

Man utgår underförstått från att personer med utländsk bakgrund är utsatta per definition, utan att beröra att detta knappast kan förklaras med "hotet" från annan arbetskraftsinvandring. En mer luddig variant av samma inställning uttrycks av Karl-Petter Thorwaldsson, LO:s ordförande. På frågan om arbetskraftsprövning betyder "att svenskar ska prioriteras på områden där det inte är brist på arbetskraft", svarade Thorwaldsson: "Det är klart att det är rimligt" (Di.se 2013-05-30).

Kollektivavtal är den centrala institutionella formen för att reglera relationen mellan kapital och arbete, mellan arbetsgivare och fack. Det är fundamentet för den svenska arbetsmarknadsmodellen (Bruhn et al. 2013). Från ett fackligt perspektiv utgör systemet med kollektivavtal grunden för att kämpa för medlemmarnas intressen, men det innebär samtidigt något positivt även för arbetsgivarna. En informant menar att facket, genom kollektivavtalen, erbjuder arbetsgivarna en stabilitet som gör att de kan koncentrera sig på att producera:

Vi säljer konkurrensneutralitet till våran motpart, arbetsgivare. Dom vet att alla deras konkurrenter betalar samma pris för sina anställda, de behöver inte fundera på detta utan kan fokusera på att vara så effektiva som möjligt. Så kommer gästande företag från EU och så gäller det inte längre (Intervju med ombudsperson).

Det är inte längre medlemmarnas nytta som står i centrum i citatet – i stället betonas nyttan för hela arbetsmarknaden och i förlängningen även för Sverige. Argumentet vilar på en grundpelare i LO:s syn på den fackliga lönekampen: den ses som ett medel för strukturrationaliseringar inom produktionen. Internationaliseringen av ekonomi och arbetsmarknad, med ökande klyftor och betydande arbetslöshet, skapar tydliga spänningar mellan en snävare och en mer utvidgad solidaritet.

Solidaritet med arbetarklasskollektivet

Inom samtliga förbund finns en retorik kring en allmän önskan att organisera migrantarbetare bättre, även om det varierar kraftigt hur inkluderande denna önskan uttrycks och även om viljan att förändra det fackliga arbetet skiftar. För vissa är det fråga om en mer expansiv solidaritet, som i stället för medlemskap i en fackförening tar sin utgångspunkt i samma bransch eller yrke. En informant, som delvis kritiserar sitt eget förbund, uttrycker ambitionen så här:

I den bästa av världar skulle vi klara av att organisera de arbetare som kommer hit från andra länder, och det gäller både dom som kommer hit med stöd av migrationsreformen från 2008 och som kommer hit genom EU, EU-medborgare, men det är svårt och vi har inte nått ända fram (intervju med ombudsperson).

Informanten säger att förbundet är lite väl passivt, och att ett problem är att ombudspersoner kan vara aktiva medan det är svårare med de förtroendevalda. De senare är ofta lokalt förankrade och fokuserar mer direkt på medlemmarnas fackliga problem, som i regel rör arbetsplatskonflikter. En annan facklig representant anser att det egna förbundet hjälper icke-medlemmar till en viss grad:

Vi hjälper dem utan att de är medlemmar, går vi vidare måste de bli medlemmar. Vi har haft 10 papperslösa medlemmar under kortare eller längre perioder (Intervju med ombudsperson).

Att synas och närma sig icke-medlemmar lyfts fram som en central faktor för att kunna få kontakt över huvud taget. Det räcker inte att ha en hemsida med information på olika språk. Informanten menar att det är viktigt att arbeta aktivt även med icke-medlemmarnas rättigheter, och säger att: "vi tar fighten, vilket sprider sig".

Några betonar att de försöker hitta nya former av medlemskap. Fackavgiften är en stor personlig kostnad, inte bara för papperslösa utan även för EU-migranter och arbetskraftsinvandrare.

Samtidigt är de flesta överens om att det i dagsläget är orealistiskt att tro att papperslösa, EU-migranter och arbetskraftsinvandrare ska organisera sig fackligt i någon högre grad – det handlar om människor som ofta är rädda för sina arbetsgivare, som lever ett liv i skymundan och endast är närvarande under kortare perioder. Det finns också en viss överlappning mellan den här formen av solidaritet och en annan solidaritet vars perspektiv rör mänskliga rättigheter.

Solidaritet som mänskliga rättigheter

Flera av de intervjuade informanterna diskuterar den fackliga kampen i relation till arbetskraftsinvandring som ett medel för att skydda medlemmarna. Man ser en mer utvidgad form av solidaritet där man företräder hela gruppen arbetare (även icke-medlemmar), och frågar sig hur den institutionella ordningen (den svenska modellen) ska försvaras. Mänskliga rättigheter är ytterligare en fråga som återkommer i flera intervjuer. Två informanter uttrycker det kortfattat med nästan samma ord:

Migrantarbetare och dess rättigheter är en principiell fråga, om mänskliga rättigheter (intervju med ombudsperson).

Det är ju mycket en principiell fråga, en mänsklighetsfråga också hur vi som fackförbund kan hjälpa människor som har ett tryck utifrån (intervju med ombudsperson).

Det intressanta med denna form av solidaritet är att den är vertikal snarare än horisontell. Den liknar i viss mån den solidaritet som diskuterades ovan i relation till medlemmar med utländsk bakgrund. Det handlar inte längre om att identifiera ett "vi" som består av arbetare i samma ställning, utan snarare om att uppfatta "dom andra" som grupper som ska försvaras och behöver hjälp.

Solidaritet som mänskliga rättigheter handlar i grunden varken om medlemskap eller om klasstillhörighet. Frågan är i stället hur facket värnar de mänskliga rättigheterna även för människor man inte uppfattar sig ha en horisontell solidaritet

med. Solidariteten är på många sätt nära knuten till alla "avslöjanden" i media om hur papperslösa, EU-migranter och arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Detta speglar också synen på fackföreningar som organisationer för fria lönearbetare, vilket gör det svårt att integrera mer eller mindre ofria arbetare. När överexploatering upptäcks, blir det i stället en fråga om mänskliga rättigheter, med särskiljningar som grundar sig på vertikal solidaritet.

Samtidigt ligger flera uttalanden i linje med slutsatserna i Krings studie. Fackliga ledare kombinerar medvetet solidaritet i olika former. "We know that we've got to get them exactly the same conditions of the people living here. One, because it is morally right and two, because they are used to undercut the conditions of the people who are already here" (Krings 2009, s. 59). Citatet sätter moral och mänskliga rättigheter i samband med hur "dom andras" situation påverkar "oss" – det visar alltså ett tydligt medlemsintresse. Det finns även en tredje solidaritetsform. När HRF-ombuden drev igenom att förbundet skulle organisera papperslösa, hänvisade de till en kombination av olika slags solidaritet:

Beslutet är inte bara radikalt solidariskt, det är också ett starkt ställningstagande i ett samhälle där allt fler arbetare utelämnas, sorteras efter värde och felbehandlas på arbetsmarknaden. Att HRF ska organisera papperslösa är av intresse för alla arbetare i branschen. På så sätt kan vi garantera att ingen arbetsgivare kan undkomma de löne- och villkorskrav vi gemensamt har ställt (Hotellrevyn 2011-06-14).

Citatet ovan visar på ett ökat medvetande, ofta initierat genom motioner från medlemmar, klubbar och avdelningar, som får förbunden att reflektera över sin förståelse av solidaritet. Men även förbund som har skapat alltmer inkluderande solidaritetsformer har hittills haft svårt att översätta detta i facklig praktik som ger konkreta resultat.

Avslutande sammanfattning

Arbetskraftsinvandringen är en betydande utmaning för LO och dess fackförbund, men man kan knappast tala om en kris eftersom det hittills varit i begränsad om-

fattning. Med undantag för Kommunal (där arbetskraftsinvandring förekommer frekvent, men i en perifer del för förbundet) och Handels (där den är ett marginellt fenomen), kan reformen 2008 inte förstås som en isolerad företeelse i förbundens verklighet.

I diskussioner med fackföreningsrepresentanter vävs reformen samman med andra förändringar som pekar mot ökad informalisering och en försvagning av facket. Det rör överexploatering av papperslösa, "falsa" egenföretagare, regelvidrigt cabotage och EU:s fria rörlighet för arbetskraft – men även EU:s fria rörlighet för tjänster, speciellt i form av utstationeringar och bemanningsföretag. Min analys visar att detta bör ses som effekter av sämre reella villkor och löner än vad avtalen föreskriver. Dessa gruppers svaga ställning på arbetsmarknaden är grunden för överexploateringen – ett underläge som tangerar begreppet ofritt arbete på flera sätt.

Generellt kan man säga att ju bättre arbetsvillkoren är i en bransch, och ju tydligare den kollektiva känslan är hos fackligt organiserade arbetare, desto starkare blir separationen mellan informellt och formellt arbete. Byggnads verklighet utgör här den ena polen, medan HRF och Fastighets finns vid den motsatta polen. Situationen blir hotfull när detta ses i kombination med förändrade organisationsformer för produktionen – som ökad användning av entreprenadkedjor, visstidsanställningar och bemanningsföretag. Samtidigt blir det tydligt att förbundens skilda verkligheter påverkar deras inställning till arbetskraftsinvandringsreformen.

För LO-förbunden har dessa frågor mycket skiftande tyngd. De har varit överens om att anställningserbjudandet måste bli bindande, att riskbördan ska balanseras genom sanktionsmöjligheter mot arbetsgivaren, och att arbetstagare inte ska riskera utvisning under arbetstillståndets giltighetstid. Detta uttrycks också i LO:s praktik. I huvudsak finns därmed en enighet om LO:s förslag på åtgärder, men myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning är inte något som har stöd av HRF och Fastighetsanställdas förbund.

Jag har även analyserat fackets uppfattning om vem hotet riktas mot, och vem som inkluderas i fackets solidaritet. Min utgångspunkt är att solidaritet är något som

konstrueras och som kan uttryckas i olika former. Jag menar att tre solidaritetspositioner kan urskiljas i hur olika slags "vi" skapas.

För det första finns en medlemsfokuserad position, där arbetskraftsinvandring i huvudsak bedöms efter i vilken grad den hotar "vår" situation. Utgångspunkten är alltid en facklig skepsis till ett utökat arbetskraftsutbud, en skepsis som förstärks av att det känns osäkert om det ska vara möjligt att organisera den nya arbetskraften. Historiskt har detta både gällt kvinnors ökade förvärvsarbete och invandring i olika former (inte bara arbetskraftsinvandring). I grunden ses det utökade arbetskraftsutbudet som något utanförstående, och fackets strategier bygger ofta på exkludering eller på vad jag i andra sammanhang kallat underordnad inkludering.

För det andra har LO och LO-förbunden i allt högre grad försökt forma agendan kring arbetskraftsinvandring, och i viss mån även papperslösa och EU-migranter, med en idealistisk retorik som handlar om att stödja och hjälpa. Retoriken kännetecknas av en stark koppling mellan temporär invandring och överexploatering av olika slag. Här blir fackets roll att påtala hur dessa grupper riskerar att utsättas – och faktiskt utsätts – för grova kränkningar vad gäller arbetsvillkor, arbetsmiljö och löner. Man lyfter även fram risken att arbetskraftsmigranter luras till Sverige under falska förespeglningar. Här uttrycks en vertikal solidaritet genom referens till mänskliga rättigheter.

En tredje position utgår från att det finns en grundläggande intressegemenskap mellan arbetare, och att gemenskapen hotas av arbetsgivarnas splittringstaktik och av en politik som skapar skillnader mellan olika grupper av arbetare.

Kombinationen informalisering och ofritt arbete är ett kvantitativt begränsat men växande problem (även om det är högst verkligt för alla som drabbas). Men det synliggör två centrala fackliga utmaningar: å ena sidan strategier för att bekämpa fragmentering av arbetarkollektivet som en effekt av ekonomins informalisering; å andra sidan strategier för att skapa en inkluderande ram för den fackliga kampen.

Analysen ovan visar att fackföreningsrörelsen fortfarande är hårt uppknuten till den svenska modellen för partsrelationer, en modell som kapitalet i allt högre grad

har lämnat. Samtidigt ser facket de nya problemen och utmaningarna. Det pågår ett sökande efter nya strategier för hur arbetsmarknaden ska organiseras, och hur den fackliga organisationen bör utformas.

Slutnoter kapitel 6

1. Cabotage innebär att inrikes transporter utförs av utländska transportörer.
2. För ett färskt exempel som visar på hur dessa formella gränser suddats ut, se DN.se 2015-05-23.
3. Då det rör sig om en begränsad grupp individer som delvis känner till varandra, har jag valt att anonymisera dem så långt det är möjligt.
4. Det är dokument från LO och förbundens hemsidor (inklusive rapporter), samt tidningsartiklar som rör situationen för invandrad arbetskraft.
5. Miles hävdar med referens till England att rasifierade grupper kommit att "inta en strukturellt distinkt position i den brittiska kapitalismens ekonomiska, politiska och ideologiska relationer, som emellertid fortfarande ligger inom arbetarklassens gränser. De utgör därför en fraktion av arbetarklassen, vilken kan särskiljas som en rasifierad fraktion" (Miles 1982, s. 165; min översättning – se också Mulinari & Neergaard 2004).
6. "I vissa historiska konjunkturer och under särskilda materiella villkor tillskriver människor vissa biologiska egenskaper en betydelse där syftet är att skilja ut, utesluta och dominera: reproducerande föreställningar om 'ras' skapar de en rasifierad 'den andre' och rasifierar samtidigt sig själva" (Miles 1993, s. 44).
7. Det korrekta begreppet är arbetsköpare – en som köper arbetskraft – men det har av ideologiska skäl kommit att benämnas arbetsgivare (en som ger bort arbete).
8. Det fackliga löftet är symbolen för hur LO och dess förbund ser på fackets roll. Löftet används i en mängd sammanhang: både som en historia om LO och LO-förbundens uppkomst (se till exempel Mulinari, et. al. 2004), och som en symbol för kollektivavtalet från ett fackligt perspektiv (Göransson & Holmgren 2006, s. 4).
9. Uppgifterna om organisationsgrad är hämtade från Kjellberg (2015) och gäller aggregerade branscher och sektorer, vilket innebär att enskilda förbunds siffror varierar. I detta fall handlar det om arbetare i offentlig sektor.
10. Siffrorna i kapitlet som rör andel utlandsfödda och medlemmar med utländsk bakgrund (de senare är svenskfödda med en eller två utlandsfödda föräldrar) kommer från LO 2014 och från personlig korrespondens med LO 2015. Vad gäller svenskfödda med en eller två utlandsfödda föräldrar finns ingen uppdelning på enskilda förbund, utan siffrorna gäller alla LO -förbund tillsammans.

11. För utförligare diskussion, se kapitel 4 av Hedberg i denna antologi. Det är samtidigt viktigt att påpeka att arbetskraftsmigranter kan uppfatta ofritt arbete som bättre (eller mindre dåligt) än andra alternativ.
12. Ett alternativ har varit att kräva F-skattsedel, det vill säga att köpa tjänster av egenföretagare.
13. För Tyskland, se till exempel Castles & Kosack 1973; Kogan, 2011; Chadderton & Wischmann, 2014.
14. För Sverige, se till exempel Mulinari & Neergaard, 2004; Schierup, Hansen & Castles, 2006; Arai & Skogman Thoursie, 2009; Behtoui & Neergaard, 2009; Bursell, 2012.

Referenser

Arai, M. och P. Skogman Thoursie (2009) Renouncing Personal Names: An Empirical Examination of Surname Change and Earnings. *Journal of Labor Economics*, vol. 27, s. 127–147.

Balibar, E. (1991) Class Racism, i Balibar, E. och I. Wallerstein (red.) *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*. London: Verso, s. 204–216.

Behtoui, A. och A. Neergaard (2009) Perceptions of Discrimination in Recruitment and the Workplace. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, vol. 7(4), s. 347–369.

Bengtsson, E. (2013) Swedish trade unions and European Union migrant workers. *Journal of Industrial Relations*, vol. 55(2), s. 174–189.

Bevelander, P., H. Emilsson, K. Magnusson och S. Osanami Törngren (2014) *Världens öppnaste land: arbetskraftsinvandring efter reformen 2008*. Stockholm: Fores.

Brass, T. (2011) Unfree labour as primitive accumulation? *Capital & Class*, vol. 35(1), s. 23–38.

Bruhn, A., A. Kjellberg och Å. Sandberg (2013) A New World of Work Challenging Swedish Unions, i Sandberg, Å. (red.) *Nordic Lights. Work, Management and Welfare in Scandinavia*. Stockholm: SNS, s. 126–186.

Burawoy, M. (1976) The Functions and Reproduction of Migrant Labor: Comparative Material from Southern Africa and the United States. *American Journal of Sociology*, vol. 81(5), s. 1050–1087.

Bursell, M. (2012) *Ethnic Discrimination, Name Change and Labor Market Inequality: Mixed approaches to ethnic exclusion in Sweden*. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.

Byggnadsarbetaren (2014) "Papperslösa får inte medlemskap", 14 juni 2014. <http://www.byggnadsarbetaren.se/2014/06/inget-medlemskap-for-papperslosa/>

Byggnadsarbetaren (2012) "Byggnads inför ny policy mot rasism", 5 juli 2012. <http://www.byggnadsarbetaren.se/2012/07/byggnads-ny-policy-mot-rasism/>

Calleman, C. (2013) Arbetskraftsinvandring för arbete i privata hushåll, i Gavanoas, A. och C. Callerman, (red.) *Rena hem på smutsiga villkor?: hushållstjänster, migration och globalisering*. Göteborg: Makadam, s. 64–83.

Castles, S. and Kosack, G. (1973) *Immigrant workers and class structure in Western Europe*. London: Oxford UP.

Chadderton, C. och A. Wischmann (2014) Racialised norms in apprenticeship systems in England and Germany. *Journal of Vocational Education & Training*, vol. 66(3), s. 330–347.

Chen, M. A. (2011) Informalization of Labour Markets: Is Formalization the Answer?, i Razavi, S. (red.) *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards 'Embedded Liberalism'?* New York: Routledge, s. 191–218.

Cohen, R. (1987) *The New Helots: Migrants in the International Division of Labour*. Aldershot: Avebury.

Dahlstedt, M. (2009) *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millenium*. Malmö: Liber.

Dale, G. (1999) Capitalism and Migrant Labour, i Dale, G. och M. Cole (red.) *The European Union and migrant labour*. Oxford: Berg, s. 281–314.

Dagens arbete (2013) "SLA: Ordning i skogen är branschens ansvar", 24 april 2013. <http://da.se.hemsida.eu/2013/04/sla-ordning-i-skogen-ar-branschens-ansvar/>

Dagens nyheter (2014) "Så kan vi minska kostnaden för flyktingmottagandet", 18 december 2014. <http://www.dn.se/debatt/sa-kan-vi-minska-kostnaden-for-flyktingmottagandet/>

Dagens nyheter (2015) "Effektivare integration med försörjnings- och språkrav", 28 januari 2015. <http://www.dn.se/debatt/effektivare-integration-med-forsorjnings-och-sprakkrav/>

Dagens nyheter (2015) "M: Inför tillfälliga uppehållstillstånd", 8 maj 2015. <http://www.dn.se/nyheter/politik/m-infor-tillfalliga-uppehallstillstand/>

Di.se (2013) "Arbetskraftsinvandring splittrar LO", 30 maj 2013. <http://www.di.se/artiklar/2013/5/29/arbetskraftsinvandring-splittrar-lo/>

DN.SE (2015) "Skuggsamhället mitt ibland oss", 23 maj 2015. <http://www.dn.se/nyheter/sverige/skuggsamhallet-mitt-ibland-oss/>

Eldring, L., I. Fitzgerald och J. Arnholtz (2012) Post-accession migration in construction and trade union responses in Denmark, Norway and the UK. *European Journal of Industrial Relations*, vol. 18(1), s. 21–36.

Fastighetsanställdas Förbund (2008a) *Fjärde dagen 3 juni*. <http://www.fastighets.se/home/fast2/home.nsf/d8d07c37d9beb6ac412569d9004bffa4/7cc3c3e755c355dcc125745d00249d26?OpenDocument&Highlight=o,pappersl%C3%B6sa>

Fastighetsanställdas Förbund (2008b) *Motion 17.61 Papperslösas rättigheter, lo.se*. <http://www.lo.se/kongress/2008/motion3.nsf/d5041f5a1f80be1fc1256e9f0031cb3f/dc3f74e3e42c5877c12573a200535fdo?OpenDocument&Highlight=o,pappersl%C3%B6sa>

Fastighetsanställdas Förbund (2012) *Motion 16.54 Lika värde och lika rätt för de papperslösa, lo.se*. <http://www.lo.se/kongress/2012/motion2012.nsf/89b6a2f566c99419c1256e9f0031cb40/a83e6bd560eb8985c125796d0043de82?OpenDocument>

Frank, D. (2005) *Staten, företagen och arbetskraftsinvandringen: en studie av invandringspolitiken i Sverige och rekryteringen av utländska arbetare 1960–1972*. Växjö: Växjö University Press.

Frank, D. (2009) Legitimering av invandringsrestriktiva reaktioner: Byggnadsarbetareförbundet och arbetskraftsmigranterna från Polen och Baltikum. i *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr. 98/99, ss. 29-45.

Frank, D. (2010) Från statligt formad invandring till företagsdriven invandring – en jämförande studie av 2008 års regler för arbetskraftsinvandring till Sverige, i Berggren, L., M. Greiff, J. Johansson, J. Svanberg och M. Thor (red.) *Samhällshistoria i fokus: en festskrift till Lars Olsson om arbete, migration och kultur*. Växjö: BigBadBooks.

Garsten, C. och K. Jacobsson (2004) *Learning To Be Employable*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.

GS-facket (2008) *Slutrapport: förbundsstyrelsernas förslag till ett nytt gemensamt fackförbund för Grafikerna och Skogs- och Träfacket*. Stockholm: Grafikerna och Skogs- och Träfacket. <https://www.gsacket.se/globalassets/dokument/gs-utredningen.pdf>

Göransson, I. och Holmgren, A. (2006) *Kollektivavtalet: det skrivna löftet*. Stockholm: LO.

Hammar, T. (1990) *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*. Aldershot: Avebury. (Research in ethnic relations series, 99-0925187-6).

Handelsnytt (2012a) "Integrationsprojekt ska fixa schysta villkor", 4 september 2012. <http://www.handelsnytt.se/integrationsprojekt-ska-fixa-schysta-villkor>

Handelsnytt (2012b) "Många var rädda och vågade inte prata", 7 november 2012. <http://www.handelsnytt.se/manga-var-radda-och-vagade-inte-prata>

Handelsnytt (2013a) "Gästarbetare från Kina ersätts för slavlöner", 16 augusti 2013. <http://www.handelsnytt.se/gastarbetare-fran-kina-ersatts-for-slavlöner>

Handelsnytt (2013b) "Vi tror att fler kan vara drabbade", 16 augusti 2013. <http://www.handelsnytt.se/vi-tror-att-flerkan-vara-drabbade>

Holmgren, A. (2007) *RITA: Rättvis ingång till arbete. En rapport om papperslösa i städbranschen*. Fastighetsanställdas Förbund.

Hotell-och restaurangfacket (2011) *Migrationsprojektet*. Stockholm: Hotell- och restaurangfacket.

Hotell-och restaurangfacket (2012) *Till vilket pris som helst? En uppföljning av arbetskraftsmigranternas villkor i hotell- och restaurangbranschen*. Stockholm: Hotell- och restaurangfacket.

Hotellrevyn (2011a) "Usla villkor utan arbetstillstånd", 20 september 2011. <http://www.hotellrevyn.se/usla-villkor-utan-arbetstillstand#.VWBz4k858b9>

Hotellrevyn (2011b) "Facket för solidaritet", 28 november 2011. <http://hotellrevyn.se/facket-for-solidaritet>

Hyland, M. (2015) Trade Unions and Labour Migration. A Case for New Organizational Approaches, i Schierup, C.-U., R. Munck, B. Likic-Brboric och A. Neergaard (red.) *Migration, Precarity, and Global Governance: Challenges and Opportunities for Labour*. Oxford: Oxford University Press.

Hyman, R. (1999a) *An Emerging Agenda for Trade Unions?* ILS.

Hyman, R. (1999b) Imagined Solidarities: Can Trade Unions Resist Globalization?, i Leisink, P. (red.) *Globalization and labour relations*. Cheltenham: Edward Elgar, s. 94–115.

Hyman, R. (2001) *Understanding European trade unionism: between market, class and society*. London: SAGE.

Hyman, R. och A. Ferner (1994) *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford: Blackwell.

Johansson, J. (2008) *"Så gör vi inte här i Sverige. Vi brukar göra så här.": retorik och praktik i LO:s invandarpolitik 1945–1981*. Växjö: Växjö University Press.

Jonsson, C.-M., T. Pettersson, H. Löfgren och K. Arvidsson (2010) *När arbetskraftskostnaderna pressar priset – en genomlysning av offentliga investeringar i infrastruktur*. LO, Arbetslivsenheten.

Khosravi, S. (2010) An Ethnography of Migrant "Illegality" in Sweden: Included yet Excerpted? *Journal of International Political Theory*, vol. 6, s. 95-116.

Kjellberg, A. (2013) Kan fackets försvagning hejdas – facklig styrka och organisering i en globaliserad värld, i Lindberg, I. och A. Neergaard (red.) *Bortom horisonten: fackets vägval i globaliseringens tid*. Stockholm: Premiss, s. 39–90.

Kjellberg, A. (2015) *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivar-förbund och fackförbund*. Research Reports 2013:1, uppdaterad 150508. Lund: Department of Sociology, Lund University.

Kogan, I. (2011) New Immigrants – Old Disadvantage Patterns? Labour Market Integration of Recent Immigrants into Germany. *International Migration*, vol. 49(1), s. 91–117.

Kommunal (2008) *Frågor och svar om migrerande arbetskraft*. <http://www.kommunal.se/Kommunal/Kommunal-tycker/Om-arbetsmiljo/Migrerande-arbetskraft-var-tids-statare/Fragor-och-svar-om-migrerande-arbetskraft/>

Kommunal (2010) *Kommunal i blåbärskogen*. <http://www.kommunal.se/Mitt-Kommunal/Nyheter/20102/Kommunal-i-blabarskogen/>

Krings, T. (2009) A Race to the Bottom? Trade Unions, EU Enlargement and the Free Movement of Labour. *European Journal of Industrial Relations*, vol. 15(1), s. 49–69.

LO (2008) *Utlåtande Motionerna 17.59–17.62*. Stockholm: LO (120916). <http://www.lo.se/kongress/2008/motion3.nsf/89b6a2f566c99419c1256e9f0031cb40/8f99fa-4240b24e07c12573aa0051e271?OpenDocument>

LO (2014) *Fusk och utnyttjande – om avregleringen av arbetskraftsinvandringen*. Stockholm: LO. [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_fusk_och_utnyttjande_pdf/\\$File/Fusk_och_utnyttjande.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_fusk_och_utnyttjande_pdf/$File/Fusk_och_utnyttjande.pdf)

Lindberg, I. och A. Neergaard (2013) *Bortom horisonten: fackets vägval i globaliseringsens tid*. Stockholm: Premiss.

Lodén, A.-L. (2010) *Kommunals medlemmar och den globala utmaningen*. Kommunal.

Miles, R. (1982) *Racism and migrant labour*. London: Routledge & Kegan Paul.

Miles, R. (1987) *Capitalism and unfree labour: anomaly or necessity?* London: Tavistock.

Miles, R. (1993) *Racism after 'race relations'*. London: Routledge.

Mulinari, D. och A. Neergaard (2004) *Den nya svenska arbetarklassen: rasifierade arbetares kamp inom facket*. Umeå: Boréa.

Mulinari, P. (2007) *Maktens fantasier & servicearbetets praktik: arbetsvillkor inom hotell- och restaurangbranschen i Malmö*. Linköping: Tema Genus, Linköpings universitet.

Neergaard, A. (2002) Arbetsmarknadens mönster – om rasifierad segmentering, i Lindberg, I. och M. Dahlstedt (red.) *Det slutna folkhemmet: om etniska klyftor och blågul självbild*. Stockholm: Agora, s. 116–134.

Neergaard, A. (2006) *På tröskeln till lönearbete: diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*, SOU 2006:60. Stockholm: Fritzes.

Penninx, R. och J. Roosblad (2000) *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe 1960–1993. A Comparative Study of the Actions of Trade Unions in Seven West European Countries*. New York and Oxford: Berghahn Books.

Piore, M. J. (1979) *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Saskia, S. (1997) *Informalization in advanced market economies*. Geneva: ILO.

Schierup, C.-U., P. Hansen och S. Castles (2006) *Migration, citizenship, and the European welfare state: a European dilemma*. Oxford: Oxford University Press.

Slavnic, Z. (2010) The Political Economy of Informalization. *European Societies*, vol. 12(1), s. 3–24.

SOU 2011:28 (2011) *Cirkulär migration och utveckling: förslag och framåtblick: slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes.

Standing, G. (1999) Global feminization through flexible labor: a theme revisited. *World Development*, vol. 27(3), s. 583–602.

Standing, G. (2011) *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury.

Sternberg, H., M. Filipiak, E. Hofmann och D. Hellström (2015) *CABOTAGESTUDIEN – a study on trucking deregulation and cabotage in Scandinavia and beyond*. Lund: Lund University. <http://lup.lub.lu.se/record/5271421>.

SvD (2012a) "Bärbranschen kringgår nya regler", 20 juli 2012. http://www.svd.se/nyheter/inrikes/barbranschen-kringgar-nya-regler_7358256.svd

SvD (2012b) "Man häktad för människohandel", 23 juli 2012. http://www.svd.se/nyheter/inrikes/haktad-for-misstankt-manniskohandel_7363728.svd

Theron, J. (2010) Informalization from Above, Informalization from Below: The Options for Organization. *African Studies Quarterly*, vol. 11(2 & 3), s. 87–105.

Thörnqvist, C. och C. Woolfson (2012) When tender turns tough: posted workers and the tendering regime in the Swedish construction industry. *Construction Management and Economics*, vol. 30(7), s. 525–533.

SvT(2013) *UG-Jobbtrafficking*, svt.se. <http://www.svt.se/nyheter/amne/?tag=tag:story@svt.se,2011:UG%20-%20jobbtrafficking>

Wingborg, M. (2011) *Mors lilla Olle – så exploateras asiatiska bärplockare i de svenska skogarna*. Stockholm: Swedwatch.

Wingborg, M. (2014) *Villkoren för utländska bärplockare säsongen 2014*. Stockholm: Arena Idé.

Woolfson, C., P. Herzfeld Olsson och C. Thörnqvist (2012) Forced Labour and Migrant Berry Pickers in Sweden. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 28(2), s. 147–167.

Woolfson, C., C. Thörnqvist och J. Sommers (2010) The Swedish model and the future of labour standards after Laval. *Industrial Relations Journal*, vol. 41(4), s. 333–350.

Wrench, J. (2004) Trade Union Responses to Immigrants and Ethnic Inequality in Denmark and the UK: The Context of Consensus and Conflict. *European Journal of Industrial Relations*, vol. 10(1), s. 7–30.

Yalcin, Z. (2010) *Facklig gränspolitik: Landsorganisationens invandrings- och invandrarpolitik 1946–2009*. Örebro: Örebro universitet.

7. Fristad Sverige?

Om skyddssökande arbetskrafts-
invandrares villkor

Lisa Pelling

Arena Idé

Inledning

En utgångspunkt för de nya regler för arbetskraftsinvandring som infördes 2008 var att de skulle bidra till att möta brist på arbetskraft i Sverige genom att underlätta för arbetsgivare att rekrytera från länder utanför EU/EES. Efter mer än sex år med de nya reglerna är det tydligt att en stor andel av arbetskraftsinvandringen har skett inom yrkesområden där det inte råder brist på arbetskraft (se kapitel 5 av Frödin & Kjellberg). Under de första sex åren har drygt procent av arbetstillstånden gällt arbete utan krav på särskild yrkesutbildning (Migrationsverket 2015, se tabell 7.11 i appendix). Inom de flesta av dessa yrken finns det enligt Arbetsförmedlingens bedömning ett överskott av arbetskraft i Sverige (Arbetsförmedlingen 2015, se tabell 7.6 i appendix). Arbetskraftsinvandringen till icke-bristyrken är i stor utsträckning en konsekvens av att arbetsmarknadsprövningen vid arbetskraftsinvandring från länder utanför EU och EES avskaffades då den nya lagstiftningen infördes 2008.

En stor del av arbetstillstånden inom icke-bristyrken har utfärdats till medborgare i länder som ger upphov till asylinvandring till Sverige. En jämförelse mellan ursprungsländer för asylinvandring och ursprungsländer för arbetskraftsinvandring till Sverige visar att sju av de 15 viktigaste ursprungsländerna för de som ansökt om arbetstillstånd i Sverige mellan 2009 och 2014, också är bland de 15 viktigaste ursprungsländerna för de som sökt asyl i Sverige.

Kapitlets syfte och upplägg

Fokus för det här kapitlet är den arbetskraftsinvandring till icke-bristyrken som utgörs av medborgare i länder som samtidigt ger upphov till asylinvandring till Sverige. Kapitlet undersöker om de nya reglerna för arbetskraftsinvandring öppnat en alternativ väg in i Sverige för skyddsökande migranter. Termen skyddsökande migranter ska i den här texten inte förväxlas med asylsökande. Termen skyddsökande används här för att beskriva personer som upplever att de har ett behov av skydd i Sverige, oavsett om de lämnat in en ansökan om asyl eller inte. Syftet är att

analysera hur arbetskraftsinvandrares villkor påverkas av en kombination av att ha arbetstillstånd inom icke-bristyrken, och därmed arbeta på en del av arbetsmarknaden som präglas av hård konkurrens om arbetstillfällena, och av att ha ett (upplevt) behov av skydd.

Kapitlet inleds med en överblick av hur asyl- och arbetskraftsinvandringen till Sverige från dessa länder har sett ut sedan den nya lagstiftningen för arbetskraftsinvandring infördes. Hur många arbetstillstånd handlar det om? Vilka yrken är vanligast? I avsnittet därpå redogör jag för några förklaringar till att den här typen av arbetskraftsinvandring förekommer. Därefter redovisas resultaten av en kvalitativ studie av irakiska arbetskraftsinvandrare. Kapitlet avslutas med en policydiskussion. Om skyddsökande migranter kommer som arbetskraftsinvandrare till Sverige, vilka konsekvenser bör detta få för utformningen av lagstiftning och regelverk? Inte minst, vad behöver göras för att värna skyddssökande arbetskraftsinvandrares rättigheter?

Material och metod

Det här kapitlet bygger på data över arbetskraftsinvandring till Sverige från länder som också ger upphov till asylinvandring. Statistik från Migrationsverket och folkbokföringen kompletteras med perspektiv från en kvalitativ intervjustudie med nyanlända migranter från Irak som genomfördes 2012.

Sedan den nya lagstiftningen kring arbetskraftsinvandring infördes 2008 har ett antal studier av lagstiftningens konsekvenser genomförts. De flesta av dessa, inklusive OECD:s omfattande studie från 2011 (OECD 2011) handlar om lagstiftningens övergripande funktionssätt, och bygger på data från Migrationsverket och folkbokföringen.¹ En ambition med projektet Ny väg in, som genomfördes av Migrationsverket tillsammans med Arbetsförmedlingen och tankesmedjan Global Utmaning under 2011 och 2012, var att fördjupa bilden av lagstiftningens konsekvenser, inte minst genom att intervjua personer som använt sig av denna "nya väg in" till Sverige.

I det här kapitlet får dessa intervjuer med arbetskraftsinvandrare från Irak illustrera hur situationen för enskilda skyddsökande arbetskraftsinvandrare kan se ut.² Intervjuerna genomfördes under sommaren 2012 i form av enskilda djupintervjuer och intervjuer i fokusgrupper. Sammanlagt intervjuades 45 personer (se Tabell 7.1). Av dessa var femton arbetskraftsinvandrare: fyra hade kommit till Sverige direkt som arbetskraftsinvandrare och elva hade "bytt spår", det vill säga ansökt om uppehållstillstånd på grund av arbete efter det att de fått avslag på sin asylansökan. Ytterligare fyra hade beviljats tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning till arbetskraftsinvandrare. Tolv hade beviljats uppehållstillstånd av asylskäl och två på grund av anknytning till släktingar som beviljats asyl. Då intervjuerna genomfördes hade resterande tolv antingen fått avslag på eller väntade på besked om sin asylansökan.

Tabell 7.1. Fördelning av intervjupersoner efter migrationssätt

Arbete		15
varav	Bytt spår	11
	Kommit direkt med arbetstillstånd	4
Skydd		24
varav	Beviljats asyl	12
	Fått avslag på ansökan/väntar på besked	12
Familjeband		6
Totalt		45

Källa: Egen insamling.

Några av intervjupersonerna i urvalet hade anlänt till Sverige före 2008, men ingen av dem hade beviljats uppehållstillstånd i Sverige innan reglerna för arbetskraftsinvandring trädde i kraft 2008.

Urvalet är delvis en återspeglning av hur arbetskraftsinvandringen från Irak såg ut mellan 2009 och 2011. Mellan 2009 och 2011 stod så kallade spårbytare för en

fjärdedel av alla arbetstillstånd som utfärdades till irakiska medborgare. Ännu fler hade gjort det som Frödin och Kjellberg (kapitel 5) kallar "informella spårbyten". När Migrationsverket gjorde en särskild genomgång av arbetstillstånd utfärdade till irakiska medborgare under 2011 för projektet Ny väg in, visade det sig att den sökande tidigare varit asylsökande i Sverige i hälften av alla ärenden (Jonsson 2012-02-20). Intervjupersonerna rekryterades framförallt via Svenska kyrkans arbete med nyanlända i Södertälje och andra delar av Storstockholm.

Många av dem hade tagit kontakt med Svenska kyrkan för att få hjälp och var därför möjligen i en mer utsatt situation än andra arbetskraftsinvandrare från Irak. Urvalet är inte gjort på sådant sätt att det går att avgöra om de är representativa för gruppen arbetskraftsinvandrare från Irak, eller för gruppen skyddssökande arbetskraftsinvandrare.

Skyddssökandes arbetskraftsinvandring till Sverige mellan 2009 och 2014

I det följande gör jag en jämförelse mellan ursprungsländerna för två typer av invandring till Sverige mellan 2009 och 2014: arbetskraftsinvandring och asylinvandring.

Enligt folkbokföringen är de 15 viktigaste ursprungsländerna för arbetskraftsinvandrare till Sverige mellan 2009 och 2014 Indien, Kina, Turkiet, Syrien, Irak, USA, Iran, Ryssland, Thailand, Mongoliet, Egypten, Ukraina, Kanada, Serbien och Australien (se Tabell 7.7 i appendix). Fyra av dessa 15 ursprungsländer tillhör samtidigt de 15 viktigaste ursprungsländerna för asylinvandrare till Sverige under samma tid: Syrien, Irak, Iran och Ryssland (se Tabell 7.8 i appendix).

Folkbokföringen innehåller enbart uppgifter om invandrade som antas komma att tillbringa minst ett år i Sverige.³ Uppgifterna i folkbokföringen inkluderar alltså i regel inte arbetskraftsinvandring som sker för kortare anställningar, till exempel sä-

songsanställningar inom jordbruk eller bärplockning. Uppgifterna i folkbokföringen ger heller ingen heltäckande bild av ursprungsländer för asylsökande, eftersom registret enbart innehåller personer som beviljats asyl. För att ge en heltäckande bild av de viktigaste länderna för arbetskraftsinvandring till Sverige har jag också jämfört de 15 viktigaste ursprungsländerna för personer som *ansökt* om arbetstillstånd (Tabell 7.9 i appendix) med de 15 viktigaste ursprungsländerna för *asylsökande* (Tabell 7.10 i appendix).

En jämförelse mellan ursprungsländer för dem som ansökt om arbetstillstånd och personer som ansökt om asyl visar att sju av de 15 viktigaste ursprungsländerna för personer som sökt arbetstillstånd i Sverige mellan 2009 och 2014 samtidigt tillhör de 15 viktigaste ursprungsländerna för människor som sökte asyl i Sverige under samma tidsperiod.

De sju länder som under åren 2009 till 2014 tillhörde både de 15 viktigaste ursprungsländerna för ansökningar om arbetstillstånd, och samtidigt de 15 viktigaste ursprungsländerna för asylsökande var Syrien, Turkiet, Irak, Iran, Pakistan, Ryssland och Serbien.

Arbetstillstånd beviljade till medborgare i dessa sju länder utgjorde drygt 15 procent av det totala antalet arbetstillstånd som beviljades 2009 till 2014, undantaget arbetstillstånd beviljade för säsongsarbetskraft.⁴ Medborgare från dessa länder utgjorde dock mer än en tredjedel av antalet folkbokförda arbetskraftsinvandrare mellan 2009 och 2014. Totalt folkbokfördes 31 034 personer som arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU/EES mellan 2009 och 2014. 9 032 av dem var medborgare i Syrien, Turkiet, Irak, Iran, Pakistan, Ryssland och Serbien.

Nedanstående tabell listar dessa sju länder (Tabell 7.2). Tabellen innehåller också uppgifter om antal arbetskraftsinvandrare mellan 2009 och 2014, antal asylinvandrare 2009-2014 (antal asylsökande under samma period inom parentes) samt de vanligaste yrkena enligt beviljade arbetstillstånd 2013-2014.⁵

Tabell 7.2. Asyl- och arbetskraftsinvandring efter medborgarskap, 2009-2014

Medborgarskap	Antal arbetskraftsinvandrade 2009-2014	Antal asylinvandrade 2009-2014 (antal asylsökande inom parentes)	Vanligaste yrken enligt beviljade arbetstillstånd 2013-2014
Turkiet	2 433	174 (1 181)	Storhushålls- och restaurangpersonal; köks- och restaurangbiträden; slaktare, bagare, konditorer m.fl.; snabbmatpersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.; byggnads- och anläggningsarbetare
Syrien	1 812	28 665 (56 362)	Storhushålls- och restaurangpersonal; köks- och restaurangbiträden; vård- och omsorgspersonal; slaktare, bagare, konditorer m.fl.; försäljare, detaljhandel, demonstratörer m.fl.; städare m.fl.
Irak	1 620	5 620 (11 371)	Köks- och restaurangbiträden; storhushålls- och restaurangpersonal; vård- och omsorgspersonal; slaktare, bagare, konditorer m.fl.; snabbmatpersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.; städare m.fl.
Iran	1 171	3 422 (7 144)	Dataspecialister; civilingenjörer, arkitekter m.fl.; vård- och omsorgspersonal; storhushålls- och restaurangpersonal; köks- och restaurangbiträden; ingenjörer och tekniker; försäljare, detaljhandel demonstratörer m.fl.; städare m.fl.
Ryssland	883	890 (5 835)	Dataspecialister; IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare, m.fl.; företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän; chefer för särskilda funktioner; civilingenjörer, arkitekter m.fl.; städare m.fl.
Serbien	647	447 (15 494)	Växtodlare inom jordbruk och trädgård; elmontörer, tele- och elektronikreparatörer m.fl.; storhushålls- och restaurangpersonal; byggnads- och anläggningsarbetare; städare m.fl.; dataspecialister
Pakistan	466	225 (1 353)	Tidningsdistributörer, vaktmästare m.fl.; dataspecialister; köks- och restaurangbiträden; datatekniker och dataoperatörer; civilingenjörer, arkitekter m.fl.; ingenjörer och tekniker; städare m.fl.

Källa: Migrationsverket 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 (yrke enligt beviljade arbetstillstånd), Migrationsverket 2015 (ansökningar om asyl); SCB 2015 (antal arbetskraftsinvandrade och antal asylinvandrare).

Sammanställningen i tabellen ovan visar att arbetskraftsinvandringen från länder som samtidigt är viktiga ursprungsländer för asylinvandring till Sverige är koncentrerad till lågkvalificerade yrken. Detta mönster är särskilt tydligt för arbetskraftsinvandringen från Syrien och Irak.

Arbetskraftsinvandringen från Syrien (1 812 personer mellan 2009 och 2014) dominerades under 2013-2014 av storkökshålls- och restaurangpersonal samt köks- och restaurangbiträden.

Arbetskraftsinvandringen från Irak bestod i huvudsak av samma yrkesgrupper. Arbetskraftsinvandringen från Iran har varit mer blandad: den har under de senaste två åren bestått av en större grupp dataspecialister; civilingenjörer och arkitekter, men även av vård- och omsorgspersonal samt storkökshålls- och restaurangpersonal.

Sammanfattningsvis antyder den omfattande arbetskraftsinvandringen till icke-bristyrken som skett parallellt med asylinvandring från samma länder att det sedan de nya reglerna för arbetskraftsinvandring infördes 2008 har förekommit skyddsökande arbetskraftsinvandring från Syrien, Turkiet, Irak, Iran, Pakistan, Ryssland och Serbien.

Spårbyte – ett nytt sätt för skyddssökande att få uppehållstillstånd

Som en del av den nya lagstiftning kring arbetskraftsinvandring till Sverige som trädde i kraft den 15 december 2008, öppnades också en möjlighet för personer som får avslag på sin ansökan om asyl att ansöka om arbetstillstånd, att "byta spår".⁶ Debatten kring spårbyte har framförallt handlat om en oro för att rätten att söka asyl skulle missbrukas av människor som vill ta sig in i Sverige för att arbeta. När Kommittén för Cirkulär Migration (CIMU) lade fram förslag om att införa lättnader i regelverket för spårbyte, var kommittén noga med att påpeka att det var just denna avvägning de gjort. "Skälen för lättnader i kraven", skriver kommittén, måste "vägas mot risken av urholkning av asylrätten och dess legitimitet. Utgångspunkten

för regelverket ska alltså vara att det finns ett klart slut i asylprocessen där ett lagakraftvunnet beslut respekteras" (SOU 2011:28, s. 122).

Det finns varken i propositionen eller i den utredning som föregick propositionen från Kommittén för Arbetskraftsinvandring (KAKI) några beräkningar av hur många tidigare asylsökande som skulle kunna tänkas använda sig av denna möjlighet. Som Catharina Callemans kapitel i den här antologin visar, är antalet personer som efter avslag på sin asylansökan bytt spår och ansökt om arbetstillstånd mycket begränsat. Det handlar om några hundra personer per år.

Lagstiftningen från 2008 öppnar alltså för att tidigare skyddssökande personer som bedömts inte vara i behov av skydd, skulle kunna invandra som arbetskraft till Sverige utan att först återvända till sitt ursprungsland.

Däremot är det oklart om någon förutsåg att det omvända skulle hända i någon större omfattning: det vill säga att tredjelandsmedborgare skulle invandra till Sverige som arbetskraftsinvandrare för att sedan, på plats i Sverige, ansöka om asyl. Denna typ av "omvänt spårbyte" har dock visat sig förekomma långt oftare än den typ av spårbyte som debatten inför införandet av de nya reglerna för arbetskraftsinvandring handlade om. Hälften av arbetskraftsinvandrarna som bosatte sig i Sverige under de första två åren efter de nya reglernas införande har också sökt asyl här (Emilsson i Bevelander et al. 2014).

Möjligheten att som arbetskraftsinvandrare till Sverige ansöka om asyl fanns redan före den nya lagstiftningen. En viktig skillnad är att den nya lagstiftningen öppnar upp för arbetskraftsinvandring även till branscher och yrken där det inte råder brist på arbetskraft.

Det gör det möjligt även för människor som inte har utbildning eller yrkeskunskaper som särskilt efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden att invandra. Förutsatt att en tredjelandsmedborgare kan hitta en arbetsgivare som är villig att utfärda ett arbetserbjudande som Migrationsverket bedömer som seriöst, kan han eller hon få ett arbetstillstånd utfärdad på en svensk ambassad i tredje land, och sedan resa legalt till Sverige.

Förklaringar till parallell asyl- och arbetskraftsmigration

Hur kommer det sig att några länder ger upphov till såväl asyl- som arbetskraftsinvandring till Sverige? Till att börja med är det viktigt att konstatera att det ofta inte går att dra någon skarp gräns mellan asyl- och arbetskraftsinvandring. Länders migrationspolitik skiljer i regel på flyktingar och asylinvandrarare å ena sidan, och arbetskraftsinvandrare å andra sidan. I praktiken har dock människor ofta flera motiv till att migrera, och motiven kan dessutom skifta över tid. Det kan vara svårt att tydligt skilja motiven hos en skyddsökande flykting från de motiv som driver en arbetskraftsmigrant. Människor som flyr förtryck och förföljelse kan samtidigt migrera för att de vill förbättra sina möjligheter att arbeta och försörja sig (Long 2015), och arbetskraftsmigranter kan förvandlas till flyktingar om situationen i deras ursprungsländer försämrats. Dessutom tar olika typer av migranter ofta samma rutter, man talar om "mixed migration" (se t.ex. van Hear 2011).

Det är troligt att det finns faktorer som gör Sverige till ett attraktivt land för både arbets- och asylinvandring. En av dessa faktorer är att migration underlättas av transnationella nätverk, det vill säga att potentiella migranter har släktingar, vänner eller andra kontakter i mottagarlandet. Sverige är ett land med en relativt hög andel utrikesfödda. Femton procent av Sveriges befolkning är född utomlands, vilket är över genomsnittet bland OECD-länderna (OECD 2014).

Tidigare invandrare underlättar för nya invandrare. Det är ofta billigare och mindre riskabelt att följa upptrampade stigar. Tillgången till ett socialt nätverk utomlands ökar sannolikheten för migration genom att sänka både den finansiella och den psykologiska kostnaden för att migrera (Palloni, et al. 2001). "Varje migration skapar socialt kapital hos människor som har anknytning till migranten" skriver Palloni, et al., "vilket ökar deras egen sannolikhet att migrera" (Palloni, et al. 2001, s. 1264). Personliga relationer mellan migranter och icke-migranter, och det sociala kapital som dessa relationer skapar, bidrar till att både underlätta och upprätthålla migrationsprocesser (De Haas 2010).

En världsomfattande opinionsundersökning som publicerades av opinionsinstitutet Gallup år 2010 ger ett intressant perspektiv på hur människors transnationella nätverk påverkar benägenheten att migrera. Enligt Gallups undersökning, som bygger på 750 000 intervjuer i 150 länder, skulle ungefär 630 miljoner människor i världen vilja migrera. Enbart 48 miljoner har för avsikt att verkligen göra det, och antalet människor som håller på med konkreta förberedelser för att migrera är enligt Gallups uppskattning ännu mindre (ca 19 miljoner). En avgörande skillnad mellan dem som vill migrera, och dem som har konkreta planer på att flytta, är enligt Gallups undersökning att de senare kan räkna med hjälp från en person utomlands. Det är mycket mer troligt att människor som har tillgång till transnationella sociala nätverk ska vilja migrera, planera att migrera och förbereda sig inför själva flykten, än människor som saknar släktingar eller vänner utomlands (Esipova, Ray & Pugliese 2010).

Transnationella sociala nätverk påverkar även flyktmigrationen. Enligt en studie av asylsökande till Västeuropa mellan 1982 och 1999 påverkades ett lands "attraktivitet" som destination för asylsökande av flera faktorer (ekonomiska faktorer, möjligheten att få asyl, relativ avsaknad av främlingsfientlighet, etc.), men den viktigaste faktorn var att destinationslandet redan hyste en grupp asylsökande från den asylsökandes ursprungsland (Neumayer 2004, s. 24). Moore och Shellman har kommit till liknande slutsatser utifrån en analys av 65 000 flyktningörelser mellan 1965 och 1995.

Enligt denna studie söker de flesta flyktingar skydd i ett grannland, och geografisk närhet är alltså den absolut viktigaste faktorn. De som söker sig bortom grannländer följer dock ofta "koloniala band", vilket innebär att de söker sig till länder som redan har en relativt stor befolkning från flyktingarnas ursprungsländer.

Arbets- och flyktmigration kan röra sig längs med samma rutter. Flyktingar från Afghanistan har till exempel följt samma vägar till Iran och Pakistan som tidigare använts av säsongsarbetskraftsinvandrare från Afghanistan till dessa länder (UNDP 2009, s. 13).

Inbördeskriget i Irak efter den USA-ledda koalitionen invasion 2003 gav upphov till stora flyktingströmmar. En anledning till att en så stor andel av de irakiska flyktingarna som kom till Europa sökte sig just till Sverige, är att det redan fanns en betydande irakisk befolkning i Sverige (UNHCR 2008, se också Pelling 2013). Den asylinvandring som pågår idag från länder som Syrien och Irak kan bidra till att trampa upp stigar för arbetskraftsinvandrare, på samma sätt som tidigare arbetskraftsinvandrare kan underlätta för asylinvandrare i framtiden.

Betydelsen av sociala nätverk var tydlig bland de irakiska informanterna: "Det är inte så att man åker specifikt till Sverige" sa en av dem, utan "man planerar om det finns folk som kan ta emot en" (Man, 43 år, egen företagare i Irak, arbetar som städare i Sverige). En annan "tackar gud" för att han har en farbror i Sverige som kunde hjälpa honom att få arbetstillstånd:

Min farbror fixade arbetstillstånd till mig med hjälp av sin arbetsgivare. Jag tackar gud för det. Jag åkte till svenska ambassaden i Teheran för en intervju. Sedan fick jag vänta en månad tills arbetstillståndet kom. Sedan kom jag direkt till Sverige. Från Arbil till Göteborg. Många av mina kompisar vill lämna Irak, men de har ingen som tar emot dem. (Man, 21 år, bilmekaniker).

Spårbyte från asyl till arbetskraftsinvandring, kan också underlättas av migrantens nätverk.

När jag var i Sverige så kom jag överens med en arbetsgivare att jag ska jobba hos honom, fick arbetserbjudande och ansökte om arbetstillstånd. Jag fick höra om den möjligheten via andra irakier. Den ena informerade den andra. Det blir som en väg. (Man, 42 år).

En annan förklaring till att det förekommer asyl- och arbetskraftsmigration parallellt från samma länder, är att arbetskraftsinvandring är en möjlighet för människor som vill söka asyl i Sverige att resa hit legalt. Medborgare i de flesta länder som ger upphov till asylinvandring måste ha visum för att resa in i Sverige (Regeringen 2015). Visum är enligt EU:s gemensamma regler avsedda för tidsbegränsade besök på högst tre månader (EU 2001, 2014), och beviljas i regel inte till personer som kan

antas stanna i EU efter det att visumet har gått ut. Det kan argumenteras att ett mål med EU:s visumpolitik är att hindra skyddssökande från att nå EU (ECRE 2015). För de flesta skyddssökande finns det inte några lagliga vägar att ta sig till Sverige för att söka asyl. Asylsökande är hänvisade till att ta sig till Sverige med hjälp av falska dokument och/eller att anlita olika former av mellanhänder/människosmugglare. Dessa irreguljära resvägar är ofta både riskabla och kostsamma (IOM 2014).

Till skillnad från asylsökande kan en arbetskraftsinvandrare med hjälp av arbetstillståndet resa lagligt till Sverige. Denna möjlighet att resa säkert till Sverige gäller också arbetskraftsinvandrarens anhöriga. Förhållandet mellan arbetskrafts- och anhöriginvandring varierar mycket mellan olika ursprungsländer. För exempelvis Thailand, varifrån det är ett fåtal arbetskraftsinvandrare som stannar i Sverige i ett år eller mer (och därmed hamnar i folkbokföringen), är det endast en liten andel som invandrar tillsammans med sina anhöriga.

Mellan 2009 och 2014 har varje arbetskraftsinvandrare från Thailand i snitt haft med sig 0,15 anhöriga. Under samma tidsperiod har arbetskraftsinvandrare från Syrien haft med sig 1,63 anhöriga, och antalet har ökat. 2009 var antalet anhöriga per arbetskraftsinvandrare från Syrien 0,54. 2014 hade antalet stigit till 2,63 anhöriga per arbetskraftsinvandrare från Syrien. Den höga antalet anhöriga till arbetskraftsinvandrare från Syrien är ett tecken på att arbetskraftsinvandring används som ett sätt att ta sig till Sverige på ett legalt och därmed tryggare sätt.

Det är inte ovanligt att medborgare från ett visst land utgör den dominerande gruppen arbetskraftsinvandrare inom specifika yrken eller delar av arbetsmarknaden. Exempelvis domineras som bekant bärplockningen av arbetskraftsinvandrare från Thailand (Se kapitel 4 av Hedberg). Arbetskraftsinvandringen inom kategorin "växtodlare inom jordbruk och trädgård" består nästan uteslutande av serbiska medborgare, medan arbetskraftsinvandrare från Bosnien-Hercegovina dominerar inom grupperna av elmontörer, och tele- och elektronikreparatörer. Detta mönster är en indikation på att arbetskraftsinvandringen till Sverige påverkas av transnationella nätverk som människor spunnit inte bara mellan olika orter utan också inom olika yrken.

Arbetsstillstånd – ett alternativ till att söka asyl. Perspektiv från intervjuer med irakiska migranter

"Det är falska visum och falska pass som man använder för att lämna Irak. Men den nya möjligheten är arbetsstillstånd. Det är ett sätt att fly från Irak." (Kvinna, asylsökande från Irak, intervjuad i juni 2012).

Antalet irakier som bosatt sig i Sverige på grund av arbete ökade från två personer år 2008 (innan införandet av de nya reglerna) till 415 år 2011. År 2014 folkbokfördes 188 irakiska medborgare med arbete som grund för bosättning (se Tabell 7.3). År 2014 var 19,7 procent av det totala antalet invandrare från Irak arbetskraftsinvandrare eller personer som invandrat som anhörig till en arbetskraftsinvandrare.

Tabell 7.3. Arbetskraftsinvandrare från Irak efter yrke, 2009-2011

Tillståndsgrund	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Flyktingar och övriga skydds-skäl*	4 096	1 939	1 159	1 099	543	401	464
Arbetskraftsinvandrare	2	125	280	415	400	212	188
Anhöriga till arbetskraftsinvandrare	0	57	227	260	400	304	287
Övriga anhöriga	7 648	6 196	2 699	2 412	2 034	1 277	1 373
Studerande	23	18	31	17	20	16	13
Övriga tillstånd**	334	204	138	266	182	92	80
Summa	12 103	8 539	4 534	4 469	3 579	2 302	2 405

Källa: SCB 2015 [Invandringar (medborgare utom Norden) efter grund för bosättning, medborgarskapsland, kön och år].

Not: *) Inkluderar personer som fått uppehållstillstånd som konventionsflyktingar, skyddsbehövande, på grund av synnerligen ömmande omständigheter samt som en följd av den tillfälliga lagen vid införande av Ny instans och processordning för utlänningsärenden 2006.

**) Anhöriga till EU/EES-medborgare, okänd grund, adoption, m.m.

Under de första tre åren efter reformens införande (2009, 2010 och 2011) skedde den övervägande delen av arbetskraftsmigrationen från Irak till icke-bristyrken, alltså till yrken där det enligt Arbetsförmedlingens bedömning⁷ fanns ett överskott av arbetskraft (se Tabell 7.4).

Tabell 7.4. Arbetskraftsinvandrare från Irak 2009-2011 efter yrke

Yrke	Andel av beviljade arbetstillstånd (%)	Arbetsförmedlingens bedömning
Köks- och restaurangbiträden	16,3	Överskott
Hotell- och kontorsstädare m.fl.	11,3	Överskott
Bagare och konditorer	9,7	Brist
Kockar och kokerskor	9,6	Brist
Motorfordonsmekaniker och -reparatörer	6,0	Brist
Försäljare, dagligvaror	5,4	Balans
Vårdbiträden, personliga assistenter m.fl.	5,0	Överskott
Övriga servicearbetare	3,0	Ingen bedömning
Lagerassistenter m.fl.	2,3	Överskott
Företagssäljare	2,2	Brist
Totalt antal beviljade arbetstillstånd	1 081	

Källa: Andel av beviljade arbetstillstånd enligt e-post från Migrationsverket 26 april 2012, Arbetsförmedlingens bedömning från Arbetsförmedlingen 2011.

Detta innebär inte nödvändigtvis att arbetskraftsinvandrarerna från Irak var lågkvalificerade. En illustration av skillnaden mellan yrke i hemlandet och jobb i Sverige är yrkesfördelningen bland intervjupersonerna före och efter flytten till Sverige (Tabell 7.5).

Tabell 7.5. Yrken bland intervjuade arbetskraftsinvandrare från Irak

Yrke i Irak	Yrke i Sverige
Läkare	Byggnadsarbetare
Bilmekaniker	Bilmekaniker
Civilingenjör	Billackerare
Lärare	Diskare
Bilmekaniker	Kioskbiträde
Sjukgymnast	Biträde på bilverkstad
Hotellchef	Kock
Egen företagare	Städare
Grafisk designer	Städare
Studerande	Arbetsledare på snabbmatskedja

Källa: Egen insamling.

Arbetsstillstånd som flyktväg

De flesta av de intervjuade irakierna beskrev valet mellan att söka asyl eller söka arbetstillstånd som ett val mellan två olika flyktvägar, som i grunden handlade om att ta den väg som bedömdes ge störst möjlighet till skydd i form av uppehållstillstånd i Sverige. Intervjupersonerna beskrev det som osannolikt att irakier skulle ansöka om arbetstillstånd i Sverige av andra skäl än att de ville undkomma våld och osäkerhet i Irak. Att ansöka om arbetstillstånd beskrevs som ett alternativt sätt att ta sig till Sverige för att få skydd. Personer som har beviljats arbetstillstånd kan som nämnts ovan resa reguljärt till Sverige. En av intervjupersonerna beskriver valet mellan olika migrationssätt så här:

Jag ville inte gå olagliga vägar. Jag ville göra allt lagligt. Min syster blev också hotad på grund av mig. Hon var lärare, tjänade bra. Hon kom hit, sökte asyl, fick avslag och utvisning. Jag ser att svenska myndigheter

utvisar, utvisar, utvisar. Jag känner många som har fått utvisning. Skulle jag också komma hit och göra på samma sätt? (44 årig man, arbetat som civilingenjör i Irak, arbetar som billackerare i Sverige, fick arbetstillstånd 2011).

Samma intervjuperson tillägger: "Arbetstillstånd är det bästa som finns. Den minsta skadan. Den minsta risken." En annan av informanterna argumenterar så här:

När en person från Australien söker arbetstillstånd så jämför han sitt jobb i Australien med jobbet i Sverige. Om han får bättre utvecklingsmöjligheter och bättre betalt så kommer han kanske att söka jobbet. Vi irakier när vi söker arbetstillstånd så är det en väg att fly från Irak. Inte för att han ska få bättre jobb, utveckla sig eller få bättre betalt. Det är den punkten som är viktigast. Folk som kommer till Sverige från Irak vill bara fly och sedan spelar det mindre roll om de kommer via arbetstillstånd eller asyl eller anknötning. (Man, 43 år, egen företagare i Irak, städare i Sverige).

Han fortsätter:

Som irakier vet jag att varje person som kommer hit har rätt att få asyl här. Alla irakier som kommer hit har en anledning, särskilt nu när det finns gott om jobb i Irak och man kan tjäna pengar. Andra nationaliteter kommer kanske hit för att få ett jobb. Men inte irakier. Man måste då fundera varför den här personen lämnar sitt hemland. De har sina bostäder där som kostar mycket pengar. De har sina jobb. Och så tar den här personen sin fru och sina barn och flyr därifrån. Det måste finnas en allvarlig anledning för att komma hit även om han inte kan bevisa det. (Man, 43 år, egen företagare i Irak, städare i Sverige).

Som nämnts ovan utgjordes hälften av arbetskraftsinvandringen från Irak under 2011 av personer som tidigare sökt asyl i Sverige (Jonsson 2012). Emilsson har i en studie av samtliga arbetskraftsinvandrare som fick arbetstillstånd under de två första åren med det nya regelverket visat att ungefär hälften av såväl 2009 som 2010 års arbetskraftsinvandrare som var kvar i Sverige två år senare hade sökt asyl, antingen innan de fått arbetstillstånd eller efteråt (Emilsson i Bevelander et al. 2014).

Arbetsstillstånd istället för asyl – konsekvenser

Lager på lager av utsatthet

Syftet med det här kapitlet är att analysera hur arbetskraftsinvandrares villkor påverkas av kombinationen av att ha arbetsstillstånd inom icke-bristyrken, det vill säga att arbeta på en del av arbetsmarknaden som präglas av hård konkurrens om arbetstillfällena, och ett (upplevt) behov av skydd. Det handlar om lager på lager av utsatthet: människor som upplever att de har behov av skydd i Sverige, och att det inte är ett alternativ att återvända hem. Ofta saknar de kvalifikationer som kan användas på svensk arbetsmarknad, och tvingas därför konkurrera om låg- eller okvalificerade jobb. Eftersom dessa jobb ofta finns på delar av arbetsmarknaden där det råder överskott på arbetskraft, har de få alternativa arbetsgivare.

Skyddssökande arbetskraftsinvandrares situation kan kontrasteras mot situationen för arbetskraftsinvandrare som rekryterats utomlands för att de besitter unik kompetens (se kapitel 3 av Emilsson & Magnusson). Arbetskraftsinvandrare med unik kompetens kan antas ha alternativ till att arbeta just i Sverige, vilket gör att de är i en starkare position gentemot sin arbetsgivare. De arbetar också ofta på delar av arbetsmarknaden där det finns ett överskott på arbetstillfällen. De har därmed bättre möjligheter att förhandla till sig bra villkor.

Skyddssökande arbetskraftsinvandrare är utsatta, men det innebär inte att alla skyddssökande arbetskraftsinvandrare råkat illa ut i Sverige. Ett exempel är en 23-årig man med det fingerade namnet Nadir. Nadir kom till Sverige som ensamkommande flyktingbarn 2006, men fick avslag på sin ansökan om asyl. Han återvände med sin familj 2008. Familjen fick asyl, men Nadir som hade hunnit fylla 18 år fick avslag. Han lyckades ordna ett jobb på en snabbmatsrestaurang och fick arbetsstillstånd 2010. Han berättar om hur han lyckats både lära sig svenska och avancera från enkla arbetsuppgifter som att torka bord till en position som handledare för nyanställda på mycket kort tid:

Mina arbetskamrater där är lite irriterade på mig att jag kunde klättra så väldigt fort. Vi har en som jobbar i köket som har varit där i sexton år. En som har jobbat som städare i elva år. En till som har jobbat i sju år och en i elva år, och ändå har de inte kunnat klättra. Men jag har alltid ställt upp för företaget. När de ringde och sa kan du jobba extra, kan du komma tidigt så sa jag alltid ja, det kan jag. De kallar mig för Turbo på jobbet. (Man, 23 år, studerande i Irak, arbetsledare på snabbmatsrestaurang i Sverige).

Förlängd period av osäkerhet

Asylinvandrare beviljas i regel permanenta uppehållstillstånd.⁸ I och med att den nya lagstiftningen för arbetskraftsinvandring trädde i kraft 2008, avskaffades möjligheten att ge arbetskraftsinvandrare permanent uppehållstillstånd från dag ett. Istället får det första tillståndet ges för maximalt två år, och får sedan förlängas i maximalt två år till. Först efter fyra år kan permanent uppehållstillstånd beviljas. Arbetskraftsinvandrare startar alltså sin tid i Sverige med en period av minst fyra år med ett tidsbegränsat arbetstillstånd. Det är en period som kan vara mycket osäker.

En studie av kinesiska kockar som arbetskraftsinvandrat till Sverige mellan 2008 och 2010 (Axelsson, et al. 2014) visade att det fanns stora skillnader mellan de som hade tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd. Anställda med permanent uppehållstillstånd hade generellt högre lön (20 000 kr per månad jämfört med mellan 8 000 och 12 000 efter skatt för personer utan permanent uppehållstillstånd) och rapporterade att de behandlades bättre än anställda med tidsbegränsade arbetstillstånd, till exempel genom att få mindre betungande arbetsuppgifter och bättre arbetstider. Möjligheten att byta arbetsgivare framstår som avgörande för att arbetskraftsinvandrare i denna grupp ska kunna höja sin lön (Axelsson, et al. 2014, s. 34). En kvinna som fick arbetstillstånd 2011 berättar:

Fortfarande känner vi oss inte trygga, att vi lever ett stabilt liv. (...) Vi är väldigt oroliga för det här med arbetstillståndet; om vi kommer att få det förlängt och vad som kommer att hända. (...) Jag har hört att det är många som får avslag och att de inte förlänger det här arbetstillståndet.

Vissa säger att de inte har försäkringar, eller att arbetsgivaren har lagt ner verksamheten, vissa har blivit utan jobb i två, tre månader. De berättar om olika orsaker. Jag brukar be för den här arbetsgivaren att Gud ska ge honom goda inkomster, att det ska gå bra för hans rörelse så att han kan fortsätta att ha den här arbetsplatsen och jag kan fortsätta att jobba hos honom. (Kvinna, 52 år, lärare i Irak, arbetar som diskare i Sverige).

En konsekvens av osäkerheten som är förknippad med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan vara att integrationen i Sverige försenas. En av informanterna beskrev sin situation så här:

Om jag hade permanent uppehållstillstånd så kunde jag kanske lära mig språket, utbilda mig och sedan kanske utveckla mig så att jag fick bättre jobb. Nu måste jag koncentrera mig bara på jobbet; att göra ett bra jobb, att arbetsgivaren är nöjd med mig så att jag kan behålla jobbet. För mitt arbetstillstånd är bara tillfälligt, jag måste sköta mig. (Man, 43 år, egen företagare i Irak, arbetar som städare).

Svårigheter att integreras riskerar att kvarstå även efter det att arbetskraftsmigranten fått permanent uppehållstillstånd. En anledning är att arbetskraftsinvandrare till skillnad från asylinvandrare inte har tillgång till det intensiva tvååriga etableringsprogram med språkstudier, jobbcoaching och praktik som flyktingar och deras anhöriga erbjuds sedan 2010. Dock har den som invandrat till Sverige som arbetskraftsinvandrare och har permanent uppehållstillstånd rätt till studiestöd och studielån för svenskastudier, liksom på samma villkor som andra invånare rätt till stöd från Arbetsförmedlingen vid arbetslöshet.

Utbudsstyrd arbetskraftsinvandring

Det svenska systemet för arbetskraftsinvandring har beskrivits som det mest uttalat efterfrågestyrda inom OECD. Proposition 2007/08:147 slår fast att "arbetsgivarens bedömning av om det finns ett behov av att rekrytera från tredje land bör

vara utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd" (Regeringskansliet 2008, s 24). Dåvarande migrationsminister Tobias Billström har beskrivit systemet som "entirely demand driven".⁹

Det vore dock missvisande att beskriva den sorts arbetskraftsinvandring som analyseras i det här kapitlets som "efterfrågestyrd". Arbetskraftsinvandringen från länder som samtidigt ger upphov till asylinvandring, och som sker till yrken där det inte råder brist på arbetskraft i Sverige, måste snarare betraktas som utbudsstyrd. Den höga andelen anhöriginvandring samt förekomsten av skenanställningar¹⁰ förstärker bilden av en arbetskraftsinvandring som styrs av migranternas snarare än arbetsgivarnas drivkrafter.

På denna utbudsstyrda marknad för arbetskraft är det ibland arbetstagaren som betalar för att få bli "anställd". Flera av de arbetskraftsinvandrare från Irak som intervjuades 2012 vittnade om skenanställningar, vars enda syfte var att ge grund för arbetstillstånd:

Jag vill inte nämna några namn men det finns två personer som jobbar på samma arbetsplats och de betalade till den här arbetsgivaren för att kunna få arbetstillstånd. Den första personen betalade 100 000 kr. Först 25 000 kr för att han ska skriva under papprena och sedan resten 75 000 kr efter att han fick arbetstillstånd. Och så jobbar han inte hos honom utan får bara papper. Och han betalar varje månad 10 000 kr till arbetsgivaren så att han ska betala skatt och arbetsgivaravgift. (...) Jag känner nio, tio personer som gör på det sättet. Arbetsgivare betalar in lön på deras konto och så tar de ut de här pengarna och ger tillbaka till arbetsgivaren. Eller en del ger pengar till arbetsgivaren för att han ska betala in dem som lön på deras konto. Det gör man oftast de två första åren för då är risken som störst. Får man förlängt efter två år så brukar man leta efter ett annat jobb.[...] Arbetstillstånd kostar väldigt mycket pengar, men folk betalar för att de ska kunna leva. Dessutom är det nu lätt att tjäna 10 000 dollar i Irak. (36 årig man, hotellchef i Irak, kock i Sverige, sökte asyl 2007, fick arbetstillstånd 2011.)

I dessa fall handlar det alltså inte om arbetsgivare som erbjuder sämre villkor än vad som utlovats i arbetserbjudandet, utan om arbetsgivare som inte betalar någon lön alls och dessutom kräver betalt för att utfärda arbetserbjudandet.

Det förekommer också att arbetstagaren visserligen får lön, men själv står för den kostnad som arbetsgivaren har för skatter, sociala avgifter och försäkringar. Så här berättar en person som fick avslag på sin ansökan om asyl, och försökte ordna ett jobb för att kunna stanna i Sverige med arbetstillstånd:

Då berättade jag för honom att jag skulle vilja gärna fortsätta jobba hos dig och ansöka om arbetstillstånd om du kan hjälpa mig. Men han sa tyvärr kan jag inte hjälpa dig för att jag inte har råd. Jag hade inte heller råd att betala. Han sa till mig att jag måste betala min skatt och företagets skatt. Och han skulle betala för mig 18 000-19 000 kr. Och han sa att om jag betalar de här skatterna så måste jag ha pengar kvar för att betala min hyra och försörja mig. Då måste jag kanske ha 10 000 kvar. Och då hade han [arbetsgivaren] inte råd. (Man, 26 år, bygjobbare, sökte asyl 2010, fick avslag).

Farhågor om att arbetsgivare skulle kunna erbjuda skenavtal fanns redan när de nya reglerna föreslogs i proposition 2007/08:147. "För att upprätthålla legitimiteten för systemet måste Migrationsverket vara observant på att anställningsavtalen inte är skenavtal. Migrationsverket ska dessutom, på samma sätt som görs i andra ärenden om uppehållstillstånd, kontrollera den sökandes skötsamhet." (jfr 5 kap. 17 § Utll) (Prop. 2007/08:147, s. 37). Däremot är det osäkert om propositionsförfattarna räknade med den här typen av "utbudstyrda" skenanställningar. Tydligt är att lagstiftningen inte har kunnat förhindra dem.¹¹ Nästa avsnitt handlar om vilka åtgärder som kan vara möjliga och önskvärda för att skydda skyddsökande arbetskraftsinvandrare.

Som framkommit har sju av de 15 viktigaste ursprungsländerna för de som ansökt om arbetstillstånd i Sverige sedan 2008 också varit bland de 15 viktigaste ursprungsländerna för de som sökt asyl i Sverige samma tidsperiod. Detta innebär inte att samtliga arbetskraftsinvandrare från dessa länder har behov av skydd i

Sverige.¹² Genomgången i föregående avsnitt förstärker dock bilden av att det förekommer skyddssökande arbetskraftsinvandring till Sverige.

Denna skyddssökande arbetskraftsinvandring är i huvudsak ny. Den bygger på arbetserbjudanden utfärdade av arbetsgivare som hade haft minimala möjligheter att rekrytera arbetskraft från tredje land innan den nya lagstiftningen infördes 2008.

De skyddssökande arbetskraftsinvandrarerna kännetecknas av att de har en utsatt position på arbetsmarknaden. Rädsla för att tvingas lämna Sverige om de förlorar jobbet eller av någon annan anledning inte kan förnya sitt arbetstillstånd gör dem mycket beroende av sin arbetsgivare. Utsattheten förstärks av att de har tidsbegränsade uppehållstillstånd, och ofta arbetar inom sektorer där det är hård konkurrens om jobben.

Arbetskraftsinvandrares utsatthet ökar risken för missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Denna utsatthet bottnar i sin tur ofta i att arbetskraftsinvandringen styrs av andra drivkrafter än att möta brist på arbetskraft eller kompetens i Sverige. Som Migrationsverket konstaterade i sitt yttrande över regeringens förslag på åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring i november 2013 (Ds 2013:57):¹³

Enligt verkets uppfattning är det, även om delar av det omfattande missbruket kan stävjas, inte sannolikt att missbruket upphör och att man kommer åt de grundläggande problemen. Därtill är drivkrafterna att emigrera till Sverige och Europa alltför starka samtidigt som regelverket för arbetskraftsinvandring är öppet och förhållandevis enkelt att kringgå.

Före 2008 begränsades arbetskraftsinvandringen till att enbart gälla yrken och sektorer där Arbetsmarknadsstyrelsen (senare Arbetsförmedlingen) bedömde att det rådde brist på arbetskraft. Personer som erbjudits en tillsvidareanställning inom ett yrke med krav på särskilda kvalifikationer kunde ges permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl direkt vid invandringstillfället (Prop. 2007/08:147, s. 70). Säsongsarbetsinvandringen var även den konkret efterfrågad.¹⁵

Det går alltså att hävda att arbetskraftsinvandrares utsatthet inom det lagliga systemet för arbetskraftsinvandring är något som till stor del kan kopplas till den nya lagstiftningen från 2008. Därmed inte sagt att det inte förekommit att arbetskraftsinvandrare utnyttjats på svensk arbetsmarknad före 2008. Dessutom har utnyttjande av papperslös arbetskraft, alltså personer som invandrar till och/eller arbetar i Sverige utan tillstånd, förekommit även innan 2008 (se bl.a. de los Reyes 2006; Blomgren 2008).

Arbetskraftsinvandrare vars utsatthet förstärks av att de (upplever att de) har behov av skydd i Sverige väcker frågan om det finns anledning att se över det skydd för arbetstagaren som finns inbyggt i det nuvarande regelverket. Hur bör vi hantera skyddsökande arbetskraftsinvandring? Det diskuterar jag i de följande avsnitten av det här kapitlet.

Att skydda skyddsökande arbetskraftsinvandrare

En utgångspunkt för den lagstiftning som infördes 2008 var att göra det möjligt för arbetsgivare i Sverige att möta sin efterfrågan på arbetskraft inom alla branscher och yrken genom att rekrytera arbetstagare från länder utanför EU och EES.

Ruhs och Anderson (2010) diskuterar ett antal möjliga negativa konsekvenser av ett system som ensidigt utgår ifrån arbetsgivarens intressen av att kunna rekrytera arbetskraft från utlandet. Centralt för Ruhs och Andersons analys är att kompetens är ett diffust begrepp. Ofta handlar arbetsgivares "behov" av kompetens om kompetens till rätt pris (Ruhs & Anderson 2010). De som köper in billigare arbetskraft från utlandet kan tränga undan insatser som skulle ha gjort jobben mer attraktiva för den inhemska arbetskraften (t.ex. bättre löner, bättre arbetsvillkor), tränga undan strukturella reformer, och tränga undan satsningar på att utbilda den lokala arbetskraften.

Rekrytering av arbetskraft utomlands som motiveras mer av priset på arbetskraft än av brist på kompetens kan enligt Ruhs och Anderson leda till en press nedåt på löner och villkor. Press på löner och villkor kan i sin tur leda till ett antal negativa konsekvenser. Dels kan inhemska arbetstagare som konkurrerar om samma jobb drabbas, genom stillastående eller i värsta fall sänkta löner och försämrade villkor. Andra arbetsgivare kan drabbas genom att arbetsgivare som får tillgång till underbetald utländsk arbetskraft kan bedriva underbudskonkurrens.

För arbetskraftsinvandringen förstärks de negativa konsekvenserna av låga löner och dåliga villkor om inkomsten inte räcker till en dräglig bostad i mottagarlandet, eller när arbetsvillkoren är så dåliga att arbetskraftsinvandringen riskerar sin hälsa. Låga löner kan också göra det svårt för arbetskraftsinvandringen att täcka kostnaden för migrationen. Det är dyrt att migrera. Förutom resekostnader kan det handla om omfattande kostnader för olika typer av arbetsförmedlare och mäklare (Ratha, et al. 2013).¹⁵ De höga kostnaderna för själva migrationen gör att arbetskraftsinvandringen ofta är skuldsatta när de anländer till mottagarlandet.

Låga löner kan också, påpekar Ruhs och Anderson, leda till att arbetskraftsinvandring blir en belastning på välfärdssystemet. Arbetskraftsinvandring som får alltför låg lön kan bli berättigade till olika former av socialt bistånd, som till exempel försörjningsstöd eller bostadsbidrag. Samtidigt genererar låga löner låga skatteintäkter. Det är viktigt att påpeka att det är omstritt om arbetskraftsinvandring leder till en generell press nedåt på löner och villkor, och om den effekten i så fall är en kortsiktig eller mer långsiktig. Invandringens påverkan på löner beror bland annat på hur omfattande invandringen är och hur utbytbara inrikes födda är med dem som invandrar (när det gäller till exempel utbildning, yrkeskunskaper och arbetslivserfarenhet) (se Boguslaw 2014 för en översikt).

Det nuvarande svenska systemet för arbetskraftsinvandring innehåller mekanismer som minskar risken för negativa effekter i form av lönepress eller att arbetskraftsinvandring behöver bidrag för att klara sin försörjning. Press nedåt på löner och villkor motverkas genom att lagstiftningen lägger fast ett golv: för att få rekrytera en arbetstagare från tredje land måste arbetsgivaren enligt utlänningslagen (6 kap. 2 § Utll) vara beredd att betala lön och erbjuda villkor som inte

är sämre än gällande kollektivavtal eller svensk praxis för den bransch eller det yrke där arbetskraftsinvandrarerna ska arbeta. Arbetskraftsinvandrarerna hindras från att ta del av sociala förmåner genom krav på att arbetsgivaren måste kunna erbjuda så pass mycket i lön per månad att arbetskraftsinvandrarerna kan försörja sig. Nivån på månadsinkomsten måste vara så hög att arbetstagaren inte kan göra anspråk på försörjningsstöd. Båda dessa regler kan också skydda den invandrade arbetstagaren från utnyttjande: han eller hon ska vara garanterad lön och arbetsvillkor som gör det möjligt att leva ett drägligt liv i Sverige.

I praktiken har det dock visat sig att systemet är otillräckligt för att förhindra negativa konsekvenser. Sedan 2008 har det därför gjorts förändringar av regelverket och dess tillämpning. De förändringar i tillämpningen av regelverket som Migrationsverket införde i februari 2012 ledde till en kraftig minskning av arbetskraftsinvandringen till de branscher som utsattes för hårdare krav. Skärpningar i själva lagstiftningen infördes den 1 augusti 2014 (se kapitel 1) men det är för tidigt att säga om dessa förändringar har haft önskad effekt.

De justeringar som gjorts av reformen från 2008 har kritiserats för att vara alltför fokuserade på efterhandskontroller, och för att inte tillräckligt stärka arbetskraftsinvandrerens ställning. Flera aktörer, inte minst de fackliga centralorganisationerna LO och TCO (se t.ex. LO 2007; TCO 2012, 2010, 2014) har återkommande krävt att arbetserbjudandet ska göras juridiskt bindande för att arbetsgivare som erbjuder sämre villkor än utlovat ska kunna straffas med olika typer av sanktioner (se också kapitel 11 av Herzfeld Olsson).

I en utvärdering av reformen publicerad 2013 argumenterar LO för att de problem som kan kopplas till reformen framförallt har uppstått inom LO-yrken där det finns ett överskott av arbetskraft (LO 2013). Som en konsekvens av detta har en majoritet av LO-förbunden ställt sig bakom krav om att återinföra av någon form av arbetsmarknadsprövning av arbetstillstånden (DN 2013-05-29). Det är dock osäkert om åtgärder som juridiskt bindande arbetserbjudanden eller förbud mot rekrytering av arbetskraft till icke-bristyrken skulle stärka ställningen för de arbetskraftsinvandrare som söker skydd i Sverige.

Har skydd av rättigheter ett pris?

Ruhs ger ett intressant perspektiv på åtgärder som syftar till att stärka migranternas ställning i sin uppmärksammade bok "The Price of Rights" (Ruhs 2013). Ruhs utgångspunkt är att en förstärkning av migranternas ställning har ett pris. Att till exempel skärpa kontrollen av arbetsgivare som rekryterar arbetskraft utomlands är kostsamt för de myndigheter som ska utföra kontrollerna, och kostsamt för arbetsgivare som kan drabbas av väntetider eller högre rekryteringskostnader. Ruhs menar att det är viktigt att vara medveten om att rättigheter kostar, och att denna kostnad påverkar hur många arbetskraftsmigranter ett givet land kommer att vilja ta emot. Såväl migranterna själva som migranternas ursprungsländer har ett intresse av att en bra avvägning görs mellan arbetskraftsinvandrares rättigheter å ena sidan, och å andra sidan rättigheternas kostnader och därmed, menar Ruhs, det antal migranter som ges möjlighet att arbeta i mottagarlandet.

Ruhs perspektiv kan vara givande när det gäller hanteringen av skyddssökande arbetskraftsmigration. Givet att det finns en avvägning att göra mellan rättigheter och antal, kan en utökning av rättigheter för skyddssökande arbetskraftsinvandrare (som alltså kan betraktas som särskilt sårbara för utnyttjande) innebära att färre av dem har möjlighet att få uppehållstillstånd i Sverige. Min utgångspunkt är att skyddssökande arbetskraftsinvandrare kan förväntas lägga särskilt stor vikt vid att antalet arbetskraftsmigranter som får uppehållstillstånd är så stort som möjligt.

Den nuvarande lagstiftningens brister behandlas utförligt i andra delar av den här antologin. Här är jag intresserad av frågorna: är det behovet av skydd som gör skyddssökande arbetskraftsinvandrare särskilt utsatta? Om det är det, hur ska vi hantera det? Uppstår det dilemma som Ruhs beskriver, det vill säga situationer där rättigheter måste vägas mot antal?

Arbetsmarknadsprövning

Utnyttjande av arbetskraftsinvandrare har framförallt skett inom yrken och sektorer där det råder överskott på arbetskraft (LO 2013; Bevelander, et al. 2014). Det var bakgrunden till att Migrationsverket valde att skärpa regeltillämpningen i sådana branscher i början av 2012 (Migrationsverket 2011-11-23). Bland annat kräver Migrationsverket att arbetsgivaren ska kunna styrka att det finns förutsättningar att betala lön under minst tre månader. (Migrationsverket 2014-12-10). Dessa åtgärder ledde till en kraftig minskning av antalet arbetstillstånd som beviljades inom de branscher som omfattas av de särskilda utredningskrav som infördes 2012, det vill säga företag inom branscherna städ, hotell- och restaurang, service, bygg, bemanning, handel, jord- och skogsbruk och bilverkstad (Migrationsverket 2012-09-18).¹⁶

Eftersom det är framför allt inom icke-bristyrken som det har uppstått problem med utnyttjande kan det antas att någon form av arbetsmarknadsprövning, som hindrar arbetsgivare från att rekrytera arbetskraft från tredje land till icke-bristyrken, skulle kunna åtgärda en stor del av dessa problem. Samtidigt skulle ett sådant förbud mot att rekrytera till icke-bristyrken i princip avskaffa all arbetskraftsinvandring från länder som Syrien, Turkiet och Irak. Om det är så att en del av arbetskraftsinvandrarna från dessa länder är skyddsökande men inte har möjlighet att få asyl i Sverige, skulle en sådan inskränkning innebära att människor som upplever att de har behov av skydd inte får det. Inte minst skulle de innebära att människor som avser att söka asyl i Sverige och deras anhöriga som idag kan resa reguljärt till Sverige skulle förlora den möjligheten. De skulle betala ett högt pris för en sådan förändring.

Det är inte självklart att detta dilemma bör hanteras inom ramen för regelverket kring arbetskraftsinvandring. Snarare bör risken för att skyddsbehövande inte får skydd aktualisera förändringar i asyllagstiftningen. Gör Sverige en rimlig bedömning av asylsökandes skyddsbehov eller inte? Att reglerna för arbetskraftsinvandring kanske är det enda sättet för människor som vill söka asyl i Sverige att ta sig hit reguljärt väcker frågan om huruvida Sveriges politik för t.ex. vidarebosättning och humanitära viseringar borde förändras.

Statliga program för rekrytering av arbetskraft utomlands

En slutsats av att enskilda arbetsgivare som rekryterat arbetskraft utomlands inte förmått skydda arbetskraftsinvandrare från utnyttjande, skulle kunna vara att införa någon form av strikt myndighetskontrollerade program för arbetskraftsinvandring, inom vilket staten garanterar arbetskraftsinvandren vissa villkor (som lön och anställningens längd). En möjlighet skulle kunna vara att införa något som liknar Kanadas system för invandring av säsongsarbetskraft till det kanadensiska jordbruket, en del av Kanadas *Temporary Foreign Workers Program* (TFWP) (Fudge 2010; se även kapitel 12 av Fudge i den här antologin; se även Preibisch 2010), som innehåller omfattande för- och efterkontroller.

Ett statligt, detaljstyrt program för rekrytering av utländsk arbetskraft skulle ha vissa fördelar, men är mindre flexibelt och troligen mer kostsamt än dagens system, och skulle därför förmodligen leda till ett minskat antal arbetskraftsinvandrare. En annan möjlighet är att kräva att all rekrytering av arbetskraft från tredje land sker via en svensk myndighet som till exempel Arbetsförmedlingen. Även detta skulle kunna medföra omfattande kostnader och därmed förmodligen att antalet arbetskraftsinvandrare blev mindre.

Att utöka arbetskraftsinvandrares handlingsutrymme inom ramen för nuvarande system

Föregående avsnitt gick igenom två möjliga vägar att förhindra utnyttjande av skyddssökande arbetskraftsinvandrare på svensk arbetsmarknad. Ett införande av arbetsmarknadsprövning skulle kräva en grundläggande revidering av nuvarande lagstiftning, och omfattande statliga program för rekrytering av arbetskraft utomlands skulle innebära att staten spelade en radikalt annorlunda roll än idag. Ett mer

pragmatiskt sätt att minska risken för att skyddsökande arbetskraftsinvandrare utnyttjas i Sverige är att göra förändringar inom ramen för nuvarande system.

Ruhs argumenterar för att arbetet med att stärka arbetskraftsmigranternas rättigheter bör fokusera på att stärka migrantens *agency* eller handlingsutrymme. Det handlar dels om att se till att migranten har möjlighet att göra ett välinformerat val att migrera, det vill säga att kunna väga vinster och kostnader/risker med att migrera till mottagarlandet mot vinster och kostnader av att stanna kvar i ursprungslandet eller migrera till ett annat land. Hur mycket kan man förväntas tjäna? Hur mycket kostar det att leva och bo i mottagarlandet? Dels handlar det om att maximera arbetskraftsinvandrarens handlingsutrymme på plats i mottagarlandet, till exempel genom att ge arbetskraftsinvandraren möjlighet att byta arbetsgivare. Viktigt är också att arbetskraftsinvandraren ges tillgång till råd och stöd för att kunna ta sig ur situationer av utnyttjande.

Ytterligare ett sätt att utöka arbetskraftsinvandrarens handlingsutrymme är att underlätta validering av utbildning och kompetens. Som Tabell 7.4 visar förekommer det en betydande "brain waste" bland de intervjuade arbetskraftsinvandrarna från Irak, som alltså trots yrkes- och/eller högskoleutbildning tvingas arbeta i branscher och sektorer med lägre löner och sämre villkor än på andra delar av arbetsmarknaden.

Juridiskt bindande arbetserbjudanden

Mycket tyder på att människor som vill migrera till Sverige för att arbeta har små möjligheter att göra ett välinformerat val innan de migrerar. Det handlar dels om bristande information från svenska myndigheter om vad som gäller vid arbetskraftsinvandring (Nordlund & Pelling 2012; Arbetsförmedlingen 2012). Dessa informationsbrister uppmärksammades av regeringen i proposition 2013/14:227, som föreslår att Migrationsverket bör ges i uppdrag att ta fram "informationsmaterial med grundläggande upplysningar om villkoren för arbetskraftsinvandring m.m." och i samråd med UD ta fram material som kan ges till presumtiva arbetskraftsinvandrare (Prop. 2013/14:227, s. 27).

Problemet med bristande information förstärks dock förmodligen av det intryck som Sveriges system för arbetskraftsinvandring ger. Enligt dagens regler måste ett arbetserbjudande innehålla information om vilken lön arbetskraftsinvandrararen erbjuds, om vilka arbetstider och försäkringsvillkor som gäller, samt om arbetsgivaren har tecknat kollektivavtal. Arbetserbjudandet är således relativt detaljerat. Arbetserbjudandet är dock inte juridiskt bindande (se kapitel 11 av Herzfeld Olsson). Arbetstagaren kan, som Herzfeld Olsson konstaterar, erbjudas andra villkor vid ankomst, och det är dessa villkor som sedan ligger till grund för anställningsavtalet.

Det är problematiskt att det detaljerade arbetserbjudandet kan ge arbetskraftsinvandrararen intrycket av att vara bindande. Intrycket av att villkoren som utlovas i arbetserbjudandet kommer att infrias förstärks förmodligen av att den fackliga organisationen fått yttra sig över villkoren. Sammantaget kan systemet ge intryck av att ge arbetskraftsinvandrararen ett bättre skydd än svenska myndigheter och arbetstagarorganisationer i realiteten kan erbjuda. Detta kan göra det svårt för arbetskraftsinvandrararen att beräkna riskerna och därmed kostnaderna för att migrera till Sverige.

Införandet av någon form av juridiskt bindande anställningsavtal skulle alltså kunna minska arbetskraftsinvandrararens informationsunderläge. Samtidigt innebär juridiskt bindande jobberbjudanden att arbetsgivaren måste bära en större del av risken för att "matchningen" mellan arbetstagare och de arbetsuppgifter som ska utföras inte fungerar. Detta kan i sin tur leda till att arbetsgivare mer sällan väljer att rekrytera från tredje land, och därmed till en minskning av antalet arbetskraftsinvandrare.

Ökande möjligheter att byta arbetsgivare

När det gäller arbetskraftsinvandrararens handlingsutrymme på plats i Sverige är en avgörande begränsning att arbetstillståndet binder arbetstagaren till en viss arbetsgivare och en viss bransch. Enligt nuvarande lagstiftning är arbetstillståndet

knutet till en viss arbetsgivare och ett visst slag av arbete under de två första åren. Först efter två år kan arbetstagare byta arbetsgivare, men tillståndet fortsätter att vara knutet till ett visst slag av arbete (6 kap. 2 a § tredje stycket Utll). Det är möjligt att söka ett nytt arbetstillstånd från Sverige under det gamla tillståndets löptid (Migrationsverket 2015). Detta förutsätter dock att arbetskraftsmigranten kan hitta ett nytt jobb inom en gräns på tre månader.

Snabbare väg till permanent uppehållstillstånd

Arbetskraftsinvandrarens handlingsutrymme begränsas också av att arbetstillstånden är tidsbegränsade. Ett arbetstillstånd får utfärdas för högst två år i taget, och för att få ansöka om permanent uppehållstillstånd krävs att arbetskraftsinvandraren har haft arbetstillstånd som arbetstagare i Sverige i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren.¹⁷ LO har föreslagit att ett erbjudande om tillsvidareanställning automatiskt ska ge permanent uppehållstillstånd (LO 2013).

Som beskrivits ovan kan den osäkerhet som är kopplad till tidsbegränsade uppehållstillstånd leda till en press nedåt på löner och villkor. De kinesiska kockarna i Axelsson et al. studie från 2014 berättade dock att permanenta uppehållstillstånd också kunde ha ett pris. En av de intervjuade kockarna förlorade sitt jobb i samband med att han fick permanent uppehållstillstånd. Han förklarar att detta hänt honom och flera av hans vänner eftersom arbetsgivaren är medveten om att kockar med permanent uppehållstillstånd är i bättre position att förhandla sig till högre lön och bättre villkor. Arbetsgivare föredrar därför att anställa kockar med tidsbegränsande arbetstillstånd (Axelsson, et al. 2014, s. 39).

Sammanfattning

Det förekommer skyddsökande arbetskraftsmigration till Sverige. Sju av de 15 viktigaste ursprungsländerna för de som ansökt om arbetstillstånd i Sverige mellan

2009 och 2014, är också bland de 15 viktigaste ursprungsländerna för de som sökt asyl i Sverige samma tidsperiod. Migrationen från dessa länder domineras av arbetskraftsinvandring till yrken och branscher där det inte råder brist på arbetskraft i Sverige. En del av denna arbetskraftsmigration utgörs av skyddssökande som ansöker om arbetstillstånd för att kunna resa lagligt och därmed relativt säkert till Sverige för att söka asyl. Uppföljningar över tid visar att arbetskraftsinvandrare från länder som Syrien och Irak i hög grad ansöker om asyl på plats i Sverige.

En annan del av denna skyddssökande arbetskraftsinvandring utgörs av människor som upplever att de behöver en fristad i Sverige, och som kommer till Sverige som arbetskraftsinvandrare för att de inte kan få asyl. Dessa arbetskraftsinvandrare upplevda behov av skydd gör dem särskilt sårbara för utnyttjande. Deras sårbara situation förstärks av att de sällan har möjlighet att använda sig av sin yrkeskompetens eller utbildning, utan tvingas ta lågkvalificerade jobb inom sektorer där utnyttjande och exploatering förekommer i högre grad än inom andra delar av arbetsmarknaden. Skyddssökande arbetskraftsinvandrare aktualiserar frågan om förbättringar av deras villkor måste vägas mot risken för att fler rättigheter leder till att färre får möjlighet att komma till Sverige, och hur den avvägningen mellan rättigheter och antal i så fall ska göras.

Slutnoter kapitel 7

1. Undantag är t.ex. Karin Magnusson och Sayaka Osanami Törngrens studie av högkvalificerade arbetskraftsinvandrare från 2014 (Magnusson & Osanami Törngren i Bevelander et al. 2014), samt Axelssons et al. studie av kinesiska arbetskraftsinvandrare kockar från samma år (2014).
2. En del av detta intervjumaterial har tidigare publicerats i rapporten "Den nya vägen in: ett migrantperspektiv" (Nordlund & Pelling 2012).
3. Regeln är att den "som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år skall folkbokföras" (3 § folkbokföringslagen, 1991:481).
4. Definierat som arbetstillstånd beviljade till "Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske". Denna grupp domineras av bärplockare från Thailand.
5. Statistik över yrke för tidigare år finns inte uppdelad på medborgarskap.

6. En liknande möjlighet hade dock funnits tidigare, i form av en möjlighet att göra undantag från kravet om att arbetstillstånd ska sökas från utlandet "då synnerliga skäl föreligger".
7. Ett bristindex baserat på bedömningar gjorda på Arbetsförmedlingens olika arbetsförmedlingskontor publiceras regelbundet av Arbetsförmedlingen. I bristindex klassificeras olika yrken på en skala från bedömningen "hård konkurrens om jobben" (överskott) till "mycket liten konkurrens om jobben" (brist). Se t.ex. Arbetsförmedlingens rapport "Var finns jobben? Bedömning för 2015 och en långsiktig utblick" (Arbetsförmedlingen 2015).
8. Undantag är till exempel personer som inte beviljats asyl, men som inte kan avvisas på grund av att deras nationalitet inte kan fastställas, eller på grund av att deras ursprungsland inte vill ta emot tvångsavvisade. De beviljas istället tidsbegränsade uppehållstillstånd.
9. Tal av Tobias Billström vid The Transatlantic Council on Migration i Lissabon, 3 juni 2011.
10. Förekomsten av rena skenanställningar var en av utgångspunkterna för regeringens proposition Regeringens proposition 2013/14:227 Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. (Prop 2013/14:227, s. 12)
11. Förekomsten av skenanställningar uppmärksammades tidigt, och resulterade bland annat i att regeringen gav Migrationsverket i uppdrag att motverka förekomsten av skenanställningar i regleringsbrevet för budgetåret 2011.
12. Det innebär inte heller att det omvända är fallet, det vill säga att de som sökt asyl från dessa länder egentligen primärt sökt sig till Sverige för att arbeta.
13. Förslaget ledde fram till Regeringens proposition 2013/14:227 Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring som antogs i april 2014 och började gälla i augusti samma år.
14. Det är intressant att notera att det inte beviljades några särskilda säsongsarbetstillstånd under de två åren närmast införandet av den nya lagstiftningen (2006 och 2007). AMS bedömde att behovet av säsongsarbetskraft skulle kunna mötas av arbetstagare från EU/EES och Schweiz (Prop. 2007/08:147, s. 18).
15. Högkvalificerade invandrare får ofta sina migrationskostnader täckta: de rekryteras inom företaget de arbetar för, eller i vissa fall av headhunting företag. Ett så kallat relocation-företag tar på arbetsgivarens bekostnad hand om allt det praktiska: ordna visum, bostad, barnomsorg, etc.
16. De skärpta reglerna gäller även nystartade företag.
17. Tidsgränsen ändrades från fem till sju år och med antagandet av proposition 2013/14:213.

Referenser

Axelsson, L., C. Hedberg, B. Malmberg och Q. Zhang (2014) *Chinese restaurant workers in Sweden – policies, patterns and social consequences*. Geneva, IOM.

Bevelander, P., H. Emilsson, K. Magnusson och S. Osanami Törngren (2014) *Världens öppnaste land: arbetskraftsinvandring efter reformen 2008*. Fores Studie 2014:1. Stockholm.

Billström, T. (2011-06-03) Tal av Tobias Billström vid The Transatlantic Council on Migration i Lissabon 3 juni 2011. <http://www.regeringen.se/sb/d/7621/a/173063> (2012-05-02).

Blomgren, S. (2008) *Svart notis*. Atlas Bokförlag, Stockholm.

Boguslaw, J. (2014) *Vanliga påståenden om invandrare och invandring – vad säger forskningen?* Stockholm, Arena Idé.

De Haas, H. (2010) Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review*, vol. 44:1, s. 227-264.

de los Reyes, P. (2006) "Välfärd, medborgarskap och diskriminering" i *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37.

Devitt, C. (2011) Varieties of Capitalism, Variation in Labour Immigration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 37:4, s. 579-596.

ECRE European Council on Refugees and Exiles (2015) *Visas*. <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/access-to-europe/9-visas.html> (2015-06-27).

TCO (2010) *Promemoria: Så kan reglerna för arbetskraftsinvandring vårdas och förbättras*. Stockholm: TCO. <http://www.tco.se/Documents/PDFer/PM%20F%c3%b6rb%c3%a4ttra%20reglerna%20om%20arbetskraftsinvandring%2012%20nov%202010.pdf>

TCO (2014-04-10) *Arbetskraftsinvandring: otillräckliga insatser försvagar migrerande arbetstagare*. <http://www.utredarna.nu/samuelengblom/2014/04/10/arbetskraftsinvandring-politiskt-misslyckande-ger-mojligheter/> (2015-06-28).

Esipova, N., J. Ray och A. Pugliese (2010) *Gallup world poll: the many faces of global migration*. Geneva, IOM Migration research series no: 4.

EU (2014) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 509/2014 av den 15 maj 2014 om ändring av rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav.

EU (2001) Rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav.

Fudge, J. (2011) "The Precarious Migrant Status and Precarious Employment: The Paradox of International Rights for Migrant Workers". Metropolis British Columbia: Centre of Excellence for Research on Immigration and Diversity Working Paper No. 11-15.

Hotell- och restaurangfacket (2012) *Till vilket pris som helst? En uppföljning av arbetskraftsmigranternas villkor i hotell- och restaurangbranschen*.

IOM (2014) *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration*. Redaktörer: Tara Brian och Frank Laczko. Geneva: IOM.

Jonsson, H. (2012-02-20) "Nyvägin – Rapport irakiska AT-ärenden 2011". Norrköping, Migrationsverket.

Katz, E. och O. Stark (1987) International Migration under Assymmetric Information. *The Economic Journal*, vol. 97, s. 718-726.

LO (2007) *LOs yttrande över Arbetskraftsinvandring i Sverige* (SOU 2006:87) samt *Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring* (Ds 2007:27). Yttrande inlämnat till Justitiedepartementet 2007-11-14.

LO (2013) *Fusk och utnyttjande – om avregleringen av arbetskraftsinvandringen*. Stockholm, LO.

Long, K. (2015) *From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Lucas, R.E.B. och Oded Stark (1985) Motivations to Remit: Evidence from Botswana. *Journal of Political Economy*, vol. 93, s. 901-918.

Martin, P. (2013) "How to Reduce Migrant Worker Recruitment Costs", DIIS Policy Brief, August.

Massey, D. S., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouchi, A. Pellegrino och J.E. Taylor (2002) *Worlds in motion: Understanding international migration at the end of the millennium*. Oxford: Clarendon Press.

Migrationsverket (2015) "Arbetsstillstånd när du ska byta arbete". <http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Anstalld/Byta-arbete.html> (2015-03-18).

Migrationsverket (2011-11-23) "Skärpta regler för att motverka skenanställningar". <http://www.migrationsverket.se/info/5091.html.printable> (2012-10-05).

Migrationsverket (2012-09-18) "Skärpta krav för arbetsstillstånd har avsedd effekt". <http://www.migrationsverket.se/info/6180.html.printable> (2012-10-01).

Migrationsverket (2014-12-10) "Högre krav för arbetsstillstånd inom vissa branscher". <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Arbetsgivare/Anstalla-fran-lander-utanfor-EU/Hogre-krav-for-vissa-branscher.html> (2015-06-28).

Migrationsverket (2014) "Inkomna ansökningar om asyl, 2013". <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>

Migrationsverket (2013) "Inkomna ansökningar om asyl, 2012". <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>

Migrationsverket (2012) "Inkomna ansökningar om asyl, 2011". <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>

Migrationsverket (2011) "Inkomna ansökningar om asyl, 2010". <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>

Migrationsverket (2010) "Inkomna ansökningar om asyl, 2009". <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>

Moore, W. och S. Shellman (2007) Whither Will They Go? A Global Study of Refugees' Destinations, 1965-1995. *International Studies Quarterly*, vol. 51, s. 811-834.

Nordlund, V. och L. Pelling (2012) *Den nya vägen in: ett migrantperspektiv*. Stockholm, Global Utmaning.

Neumayer, E. (2004) "Asylum Destination Choice: What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?" London: LSE Research Online. <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000610>

OECD (2014) *International Migration Outlook 2014*. Paris, OECD Publishing.

OECD (2011) *Recruiting Immigrant Workers: Sweden*. Paris, OECD Publishing.

Palloni, A., D. S. Massey, M. Ceballos, K. Espinosa och M. Spittel (2001) Social Capital and International Migration: A Test Using Information on Family Networks. *American Journal of Sociology*, vol. 106:5, s. 1262-1298.

Pelling, L. (2013) *Post-Remittances? On Transnational Ties and Migration Between the Kurdistan Region in Iraq and Sweden*. Doktorsavhandling, Wiens universitet.

Preibisch, K. (2010) Pick-Your-Own Labor: Migrant Workers and Flexibility in Canadian Agriculture. *International Migration Review*, vol. 404, s. 404-441.

Ratha, D., C. Eigen-Zucchi, S. Plaza, H. Wyss och S. Yi (2013) *Migration and Remittance Flows: Recent Trends and Outlook, 2013-2016*. Migration and Development Brief. Migration and Remittances Team, Development Prospect Group, World Bank.

Regeringens proposition (2007/08:147) *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.

Regeringens proposition (2013/14:227) Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.

Regeringen (2015) "Länder vars medborgare behöver visum för inresa i Sverige". <http://www.regeringen.se/sb/d/11660/a/240938>

Regeringskansliet (2008) *Nya regler för arbetskraftsinvandring*. Stockholm: Regeringskansliet.

Ruhs, M. (2013) *The Price of Rights: Regulating International Labour Migration*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Ruhs, M. (2011) *Openness, Skills and Rights: An empirical analysis of labour immigration programmes in 46 high- and middle- income countries*. Working Paper No. 88. Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.

Ruhs, M. och B. Anderson (red) (2010) *Who Needs Migrant Workers? Labour shortages, immigration, and public policy*. Oxford University Press.

SCB (2014) *Invandringar (medborgare utom Norden) efter grund för bosättning, medborgarskapsland, kön och år*.

SOU (2006:87) *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*. Slutrapport från Kommittén för arbetskraftsinvandring. Stockholm, Arbetsmarknadsdepartementet.

SOU (2011:28) *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framtidsblick*. Slutbetänkande av Kommittén för cirkulär migration och utveckling. Stockholm, Justitiedepartementet.

Tamas, K. och R. Münz (2006) *Labour Migrants un-bound? EU Enlargement, Transitional Measures and Labour Market Effects*. Stockholm, Swedish Institute for Futures Studies.

TCO (2012) *Bättre kontroll för bibehållen öppenhet – Så kan reglerna för arbetskraftsinvandring förbättras*. Stockholm, TCO.

van Hear, N. (2011) *Policy Primer – Mixed Migration: Policy Challenges*. Oxford, Migration Observatory.

UNDP (2009) *Human Development Report: Overcoming barriers: Human mobility and development*. UNDP.

UNHCR (2008) *2008 Global trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Geneva, UNHCR.

Appendix Kapitel 7

Tabell 7.6. Beviljade arbetstillstånd 2009-2013, viktigaste yrken och Arbetsförmedlingens bedömning av brist på arbetskraft inom dessa yrken

	Bristindex per yrke enligt Arbetsförmedlingen 2015	Yrkesgrupp	Totalt antal arbetstillstånd 2009-2013	% 2009-2013
1	Balans	Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fisk	26 152	35,06%
2	Brist	Dataspecialister	13 941	18,69%
3	Överskott	Storhushålls- och restaurangpersonal	4 832	6,48%
4	Brist	Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	2 669	3,58%
5	Överskott	Köks- och restaurangbiträden	2 641	3,54%
6	Överskott	Städare m.fl	2 530	3,39%
7	Brist	Ingenjörer och tekniker	1 830	2,45%
8	-	Tecknare, underhållare, professionella idrottsutövare m.m.	1 414	1,90%
9	Balans	Slaktare, bagare, konditorer m.fl	1 269	1,70%
10	Brist	Byggnads- och anläggningsarbetare	1 249	1,67%
11	Överskott	Vård- och omsorgspersonal	1 131	1,52%
12	Brist	Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	1 041	1,40%
13	-	Växtodlare inom jordbruk och trädgård	966	1,30%
14	Överskott	Säljare, inköpare, mäklare m.fl	807	1,08%
15	Överskott	Tidningsdistributörer, vaktmästare m.fl	716	0,96%
16	Balans	Skogsbrukare	689	0,92%
17	Överskott	Försäljare, detaljhandel; demonstratörer m.fl	649	0,87%
18	Balans	Frisörer och annan servicepersonal, personliga tjänster	629	0,84%
19	-	Chefer för särskilda funktioner	625	0,84%
20	Brist	Maskin- och motorreparatörer	697	0,93%
		Övriga arbetstillstånd	8 238	11,02%
		Totalt antal arbetstillstånd	74 715	100,00%

Källa: Migrationsverket 2015, Arbetsförmedlingen 2015.

Tabell 7.7. De 15 viktigaste länderna för folkbokförda arbetskraftsinvandrare till Sverige efter medborgarskap, antal invandrade per år, 2009-2014

	Medborgarskap	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summa 2009-2014
1	Indien	403	463	478	805	1 007	1 237	4 393
2	Kina	516	632	740	612	573	678	3 751
3	Turkiet	256	568	569	456	305	279	2 433
4	Syrien	78	232	436	356	320	390	1 812
5	Irak	125	280	415	400	212	188	1 620
6	USA	156	218	224	300	269	260	1 427
7	Iran	101	164	281	234	222	169	1 171
8	Ryssland	106	123	187	179	131	157	883
9	Thailand	133	147	149	127	73	87	716
10	Mongoliet	38	135	215	146	113	63	710
11	Egypten	35	104	246	158	79	66	688
12	Ukraina	68	86	125	135	115	129	658
13	Kanada	83	96	101	125	111	137	653
14	Serbien	67	81	109	136	100	154	647
15	Australien	75	105	108	96	95	114	593

Källa: Statistiska centralbyrån 2015. Invandringar (medborgare utom Norden) efter grund för bosättning, medborgarskapsland och år. Kategori "arbetsmarknad EJ EU/EES-medborgare". Uppdaterad 2015-02-19.

Tabell 7.8. De 15 viktigaste länderna för folkbokförda asylinvandrare till Sverige efter medborgarskap, 2009-2014

	Medborgarskap	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summa 2009-2014
1	Syrien	50	140	144	2 943	9 755	15 633	28 665
2	Somalia	3 649	5 507	2 939	2 391	1 962	1 291	17 739
3	Afghanistan	1 086	1 319	2 563	3 270	2 582	2 178	12 998
4	Eritrea	905	1 155	1 628	1 411	2 671	4 900	12 670
5	Statslös	734	492	645	816	3 503	4 598	10 788
6	Irak	1 940	1 159	1 105	545	401	470	5 620
7	Iran	317	425	565	623	862	630	3 422
8	Ryssland	146	144	116	187	297	293	1 183
9	Etiopien	123	203	182	135	159	186	988
10	Kongo, Demokratiska repu- biken	95	92	114	81	184	224	790
11	Sudan	86	66	133	117	143	110	655
12	Okänt medborgar- skap	101	92	93	87	138	131	642
13	Kosovo	135	92	83	84	82	27	503
14	Uganda	13	16	48	74	201	140	492
15	Uzbekistan	81	92	83	83	72	60	471

Källa: Statistiska centralbyrån 2015. Invandringar (medborgare utom Norden) efter grund för bosättning, medborgarskapsland och år. Kategorierna konventionsflyktingar, skyddsbehövande, synnerligen ömmande omständigheter, tillstånd enligt tillfällig lag EJ EU/EES medborgare, övriga tillstånd, flyktingar EJ EU/EES-medborgare.

Tabell 7.9. De 15 viktigaste länderna för personer som ansökt om arbetstillstånd i Sverige efter medborgarskap (förstagångstillstånd), 2009-2014

	Medborgarskap	Antal ansökningar om arbetstillstånd 2009-2014
1	Thailand	30 236
2	Indien	15 935
3	Kina	8 082
4	Syrien	5 740
5	Turkiet	4 619
6	Irak	4 132
7	Ukraina	3 798
8	Iran	3 728
9	Pakistan	2 735
10	Bangladesh	2 556
11	USA	2 280
12	Ryssland	2 054
13	Serbien	1 862
14	Vietnam	1 699
15	Egypten	1 635

Källa: Migrationsverket 2015.

Tabell 7.10. De 15 viktigaste länderna för asylsökande till Sverige efter medborgarskap, 2009-2014

	Medborgarskap	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summa
1	Syrien	587	421	640	7814	16317	30583	56 362
2	Somalia	5 874	5 553	3 981	5 644	3 901	4 831	29 784
3	Eritrea	1 000	1 443	1 647	2 356	4 844	11 499	22 789
4	Statslös/Okänd*	1 151	1 358	1 480	2 697	7 197	8 089	21 972
5	Afghanistan	1 694	2 393	4 122	4 755	3 011	3 104	19 079
6	Serbien	567	6 343	2 705	2 697	1 669	1 513	15 494
7	Irak	2 297	1 977	1 633	1 322	1 476	2 666	11 371
8	Kosovo	1 239	1 567	1 210	942	1 209	1 474	7 641
9	Iran	1 144	1 182	1 120	1 529	1 172	997	7 144
10	Ryssland	1 058	988	933	941	1 036	879	5 835
11	Bosnien-Hercegovina	129	123	981	1 549	517	496	3 795
12	Etiopien	192	194	269	339	383	608	1 985
13	Libanon	188	186	177	381	462	491	1 885
14	Pakistan	137	111	183	283	269	370	1 353
15	Turkiet	272	240	139	149	187	194	1 181

Källa: Migrationsverket 2015.

*) Enligt Migrationsverket är "de flesta" statslösa palestinier.

Tabell 7.11. Utfärdade arbetstillstånd efter yrkesområde, 2009-2014

Yrkesområde	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Summa 2009- 2014	%
Arbete inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	300	391	536	376	475	273	2 351	2,71%
Arbete som kräver kortare högskoleutbildning eller mots	1 023	1 142	1 117	1 311	649	770	6 012	6,93%
Arbete som kräver teoretisk specialistkompetens	3 232	3 257	4 052	4 539	4 459	4 894	24 433	28,15%
Arbete utan krav på särskild yrkesutbildning	7 859	5 712	4 784	7 166	7 041	3 581	36 143	41,64%
Hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning	576	959	1 322	1 126	834	509	5 326	6,14%
Kontors- och kundservicearbete	110	200	244	223	181	107	1 065	1,23%
Ledningsarbete	206	264	375	219	213	326	1 603	1,85%
Militärt arbete	8	2	2	5	10	12	39	0,04%
Process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete, m.m.	128	172	253	186	174	98	1 011	1,16%
Service-, omsorgs- och försäljningsarbete	1 032	1 512	2 037	1 392	1 321	1 308	8 602	9,91%
Övrigt	7	1				216	216	0,25%
Summa	14 481	13 612	14 722	16 543	15 357	12 094	86 809	100,00%

Källa: Migrationsverket 2015; Arbetsförmedlingen 2015.

Not: Från och med 2014 använder Migrationsverket en ny kategorisering av yrkesområden. Antalet kategorier utökades från 11 till 20. Jag har gjort följande anpassningar för att kunna göra statistiken jämförbar mellan 2009 och 2014 (2014 års klassificering inom citattecken):

Arbete som kräver kortare högskoleutbildning eller motsvarande inkluderar "Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion", Arbete som kräver teoretisk specialistkompetens inkluderar även "Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens" samt "Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande", Ledningsarbete inkluderar även "Chefsyrken", Service-, omsorgs- och försäljningsarbete inkluderar även "Service-, omsorgs- och försäljningsyrken" samt "Yrken inom administration och kundtjänst". Övrigt inkluderar "saknar SSYK", "Yrken inom byggverksamhet och tillverkning", Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske", samt "Yrken inom maskinell tillverkning och transport m.m."

8. "Byta spår"

Ett nålsöga mellan asyl och arbete

Catharina Calleman

Örebro universitet och Stockholms universitet

Inledning

Detta kapitel handlar om asylsökandes rätt att "byta spår", dvs. att stanna i Sverige och ansöka om arbetstillstånd efter att de fått avslag på sin ansökan om asyl. En sådan möjlighet infördes år 2008 samtidigt med de allmänna reglerna för arbetskraftsinvandring.

Hur reglerna är utformade och tillämpas är intressant, eftersom asylsökande ofta befinner sig i eller upplever sig befinna sig i en särskilt utsatt position p.g.a. krig eller förföljelse av olika slag och kanske är mycket angelägna om att få stanna i Sverige, vilket kan göra dem till en särskilt utsatt grupp på arbetsmarknaden. Reglerna om före detta asylsökandes rätt att arbeta är också intressanta av det skälet att de kan vara relativt unika för Sverige. En översikt över lagstiftningen i olika länder 2004 visade att asylsökande i vissa fall hade rätt att arbeta *under ansökningstiden*, men att i stort sett bara Danmark och Norge på vissa villkor gav personer som *fått avslag på en ansökan om asyl* rätt att arbeta i landet (SOU 2005:50, s. 89 f., se även SOU 2009:19, s. 101).¹

De särskilda reglerna för före detta asylsökande, som vill byta spår på detta sätt, finns i 5 kap. 15a § UtL. De är konstruerade som ett tidsbegränsat uppehållstillstånd men knyts till reglerna om arbetstillstånd i 6 kap. 2 § 1 st. UtL vad gäller anställningsvillkoren.² För att en person som har fått avslag på sin ansökan om asyl ska kunna stanna i landet och söka arbetstillstånd måste hen dels redan ha haft en anställning i fyra månader, dels ha ett erbjudande om fortsatt anställning i minst ett år.

I båda fallen krävs anställningsvillkor som det går att försörja sig på och som inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Personen måste också ha lämnat in sin ansökan senast två veckor efter det att beslutet om avslag på asylansökan har vunnit laga kraft. Kraven är med andra ord höga. Relativt få personer har ansökt om att få byta spår under de år som möjligheten har funnits och betydligt färre har fått bifall till sin ansökan.

Tabell 8.1. Uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl för personer som tidigare fått avslag på sin ansökan om asyl, 2009-2014

År	Avgjorda	varav bifall	Varav bifall %
2009	1 132	437	39%
2010	1 080	478	44%
2011	821	314	38%
2012	848	201	24%
2013	484	151	31%
2014	428	158	37%
Summa	4 793	1 739	36%

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning.

Siffrorna i tabellen visar bland annat att antalet avgjorda ansökningar (som är ungefär detsamma som antalet inkomna ansökningar, se tabell 8.5) har sjunkit under de år som uppehållstillstånd/arbetstillstånd på dessa villkor har funnits och att drygt en tredjedel av det totala antalet ansökningar har bifallits. År 2010 var andelen bifall något högre och år 2012 något lägre. Andelen tillstånd som senare förlängs är dock relativt hög (se vidare nedan och tabell 8.7).

Syftet med detta kapitel är att närmare undersöka möjligheten att söka arbetstillstånd inom landet för personer som fått avslag på sin ansökan om asyl, att problematisera reglerna och tillämpningen och om möjligt komma med förslag till ändringar.

Några frågor som ställs är: Varför har en möjlighet att söka tillstånd för arbete på dessa villkor införts? Vilka intressen styr regleringen? Vilka anställningserbjudanden har de sökande fått? På vilka grunder avslås en stor andel av ansökningarna? Är tillämpningen rättssäker/förutsägbar för de sökande? Vilka kan effekterna bli av reglerna och deras tillämpning?

Kapitlets första del rör lagstiftningen. Där redogör jag först för framväxten av en rätt för asylsökande att arbeta (utan arbetstillstånd) under den tid då deras ansökan om asyl handläggs och sedan för bakgrunden till de särskilda reglerna för spårbyte för asylsökande som fått avslag. Detta är två olika saker, men reglerna är konstruerade så att ett spårbyte förutsätter att den sökande tidigare både har haft rätt att arbeta under handläggningstiden och faktiskt har arbetat under den tiden. Redogörelsen bygger på förarbetena till reglerna.

En del av regleringen förekommer i förordningar och då saknas det förarbeten. I de fallen har jag i stället använt uttalanden i angränsande lagstiftningsärenden. Sist i avsnittet om lagstiftningen redogör jag för den ökade möjligheten att överklaga beslut om arbetstillstånd samt kort för lagstiftningen om återreseförbud som får stor betydelse för tillämpningen.

Kapitlets andra del rör tillämpningen av reglerna utifrån en egen undersökning av de ansökningar om spårbyte från före detta asylsökande som avgjordes av Migrationsverket under år 2013. Undersökningen rör dels vilka arbetsgivare och anställningserbjudanden de sökande haft i de fall då ansökningarna beviljats, dels grunderna för besluten om avvisning eller avslag.

Information från Migrationsverkets handbok,³ statistik från Migrationsverkets statistikavdelning och information från handläggare och beslutsfattare på Migrationsverket⁴ har fått komplettera informationen i anställningserbjudanden, lagstiftning, rättspraxis och Migrationsverkets beslut.

Uttrycket "byta spår" används också i fråga om andra statusbyten.⁵ I fråga om bytet från ansökan om asyl till ansökan om arbetstillstånd kan det lätt låta cyniskt och ge intryck av en situation full av valmöjligheter, medan det kanske i själva verket rör sig om att någon som upplever sig vara i starkt behov av skydd, söker sig till det enda återstående alternativet. Uttrycket byta spår används trots detta i kapitlet för att undvika onödigt komplicerade formuleringar.⁶

Framväxten av en rätt för asylsökande som fått avslag att arbeta

Redan i juli 1992 införde Sverige en rätt för asylsökande att *arbeta utan arbets-tillstånd* under den tid då deras ansökningar handlades, när handläggningstiden beräknades överstiga fyra månader. Den rätten motiverades av regeringen med att det var en skyldighet för var och en att i mån av förmåga svara för sin och sin familjs försörjning.⁷ En lång väntetid kunde göra det svårare för de asylsökande att komma in på arbetsmarknaden, om deras ansökan om uppehållstillstånd beviljades och en lång passiv väntan kunde orsaka stora och onödiga kostnader för samhället.

Det fanns också en risk för att sysslolösa asylsökande skulle ge den svenska allmänheten en negativ bild av asylsökande i allmänhet (Prop. 1993/94:94, s. 37).⁸ Vad gällde anställningen i dessa fall skulle hela den vanliga arbetsrättsliga lagstiftningen gälla (prop. 1993/94:94, s. 19). På så sätt skilde sig arbetet från annan sysselsättning under tiden på förläggning, där de asylsökande var undantagna från merparten av den arbetsrättsliga lagstiftningen.

Något år senare konstaterade regeringen att de asylsökandes rätt att arbeta ditiills hade haft begränsad betydelse, eftersom läget på arbetsmarknaden gjorde det omöjligt för de flesta asylsökande att få något arbete. AMS, Utlänningsnämnden och de fackliga organisationerna hade ansett att rätten att arbeta borde inträda *omedelbart efter ansökan* om uppehållstillstånd, men regeringen menade att detta skulle kunna leda till en ökning av antalet asylsökande.

Regeringen ville också undvika att de, som uppenbart inte hade någon grund för sin ansökan om asyl och därför riskerade att avvisas med omedelbar verkställighet, gavs rätt att arbeta (prop. 1993/94:94, s. 37). Reglerna behölls därför oförändrade.

Handläggningstiderna sjönk under perioden 1995-1996, då antalet asylsökande också var lågt. Därefter ökade de kraftigt och låg på en konstant hög nivå (SOU 2006:87, s. 193f). Under åren 2001-2008 var handläggningstiderna 200-300 dagar med ganska stora variationer mellan åren (Migrationsverkets statistikavdelning).

Tabell 8.2. Handläggningstider inom asylprövningen, 2001-2014 (dagar)

År	Handläggningstid, antal dagar
2001	226
2002	221
2003	224
2004	291
2005	244
2006	201
2007	218
2008	267
2009	203
2010	130
2011	149
2012	108
2013	122
2014	142

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning.

Kraven för rätten att arbeta under handläggningstiden skärps

År 2008 konstaterade regeringen i propositionen *Nya regler för arbetskraftsinvandring* att antalet asylsökande och handläggningstiden hade förändrats kraftigt sedan 1992 och att handläggningstiderna tenderade att öka (prop. 2007/08:147, s. 42). Samtidigt visade Migrationsverkets statistik för år 2007 att bara 611 av de 13 258 personer som hade haft rätt att arbeta utan arbetstillstånd, hade anmält till verket att de faktiskt arbetade. Enligt regeringen saknades det uppgifter om i vilka yrken eller branscher eller i vilken omfattning de hade arbetat (prop. 2007/08:147, s. 45).⁹

Även om förhållandena var "något oklara", ansåg regeringen att en bidragande orsak till den ökade asylinströmningen under det senaste decenniet kunde vara att det spridits kunskap om att det gick att arbeta i Sverige under asylprocessen (prop. 2007/08:147, s. 43 f.).¹⁰ Ett problem, som hade blivit allt vanligare, var frånvaron av identitetshandlingar. Under år 1999 hade 65 procent av de asylsökande i åldrarna 16–64 år saknat pass eller andra identitetshandlingar. Under år 2007 var andelen 94 procent. Detta var resurskrävande och förlängde handläggningstiderna. Regeringen ansåg därför att asylsökande, som saknade identitetshandlingar och inte medverkade till att klarlägga sin identitet, inte skulle ha rätt att arbeta (prop. 2007/08:147, s. 45).¹¹ Rätten att arbeta under handläggningstiden inskränktes och antalet asylsökande som fick den rätten minskade därmed från knappt 17 000 år 2008 till knappt 4 000 år 2010 (Migrationsverkets statistikavdelning).

Ett annat problem ansågs vara att det förekom att asylsökande fick ekonomiskt bistånd trots att de hade inkomst från arbete. Regeringen menade att detta motiverade en ökad kontroll. En arbetsgivare som anställde en asylsökande blev skyldig att rapportera detta till Migrationsverket¹² och den asylsökande skulle informeras om detta och om vilka regler som gällde på den svenska arbetsmarknaden (prop. 2007/08:147, s. 46).

En möjlighet till spårbyte för dem som fått avslag på sin ansökan om asyl

Samtidigt som kraven alltså skärptes 2008 för asylsökandes rätt att arbeta under handläggningstiden, infördes nya regler för personer *vilkas ansökan om asyl hade avslagits*. Det var då som möjligheterna till "spårbyte" infördes. Asylsökande som fått avslag fick på vissa villkor rätt att *inom landet* ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. Reglerna avvek på så sätt från huvudregeln om att arbetstillstånd och uppehållstillstånd skulle sökas utanför landets gränser.¹³ Också tidigare hade en asylsökande, som fått avslag på sin ansökan men hade ett arbetserbjudande, möjlighet att söka arbetstillstånd, men det måste då göras från ett annat land. Detta var inte ovanligt (se kapitel 5 av Frödin & Kjellberg).

Utredningen som föregick lagstiftningen hade motsatt sig att asylsökande som fått avslag på detta sätt skulle få byta spår. Den ansåg att det var av största vikt att asylrätten och arbetskraftsinvandringen hölls isär för att asylrätten inte skulle urholkas. Den menade att det var olämpligt att förlänga den tid då asylsökande kunde vistas i landet efter ett lagakraftvunnet beslut och att statsmakterna nyligen hade försökt minska denna tid (SOU 2006:87, s. 208 f.).¹⁴ Även flera remissinstanser hade ansett att förslaget innebar ett avsteg från principen om en tydlig början och ett tydligt slut i asylprocessen. Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen menade att förslaget kunde leda till att antalet ogrundade ansökningar om asyl ökade (prop. 2007/08:147, s. 47).

Regeringen instämde i att reglerna kunde skapa osäkerhet om slutpunkten i asylprocessen och menade att ett av målen med asylprocessen var just att de sökande skulle få en rättssäker prövning med ett snabbt definitivt besked på sin ansökan (prop. 2007/08:147, s. 47). Men detta skulle vägas mot att en utlänning, som hade arbetat under handläggningstiden för sin ansökan om asyl, hade påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden. Att någon i en sådan situation skulle tvingas lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete var inte i linje med regeringens övriga förslag om ett effektivare system för arbetskraftsinvandring. Det kunde framstå som oskäligt och vara kostsamt för den enskilde och hans eller hennes familj. För en arbetsgivare kunde det bli ett ekonomiskt avbräck om arbetstagaren en tid tvingades utebli från arbetsplatsen för att lämna Sverige och söka nödvändiga tillstånd. Detta gällde särskilt om personen innehade en sådan position att produktionen eller verksamheten i stort blev lidande om han eller hon uteblev från arbetet (Ds 2007:27 s. 28 f., prop. 2007/08:147, s. 47f.).¹⁵

Förutsättningarna för spårbyte efter avslag på ansökan om asyl

Villkoren för de före detta asylsökandes rätt att söka uppehållstillstånd inom landet var snävt bestämda. Den möjligheten reserverades för dem som hade arbetat

under den tid då deras ansökan prövats och hade haft en anställning under minst sex månader. Någon motivering till denna tidsgräns gavs inte. Ett annat krav var att anställningen skulle pågå i minst ett år framåt i tiden från ansökan, vilket motiverades med att personen borde bli folkbokförd i landet (den som är folkbokförd i landet får enligt 18 § folkbokföringslagen ett personnummer och den som beräknas vistas i Sverige under längre tid än ett år, är enligt 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken försäkrad i en rad avseenden). Vidare skulle de krav som generellt gällde för arbetstillstånd vara uppfyllda, d.v.s. anställningen skulle göra det möjligt för den sökande att försörja sig och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor fick inte vara sämre än de villkor som följde av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Även en sedvanlig prövning av den sökandes skötsamhet skulle göras (prop. 2007/08:147, s. 26 f. och 48). För att motverka missbruk infördes en regel om att ansökan skulle ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor efter att beslutet om avslag på ansökan om asyl hade vunnit laga kraft. Tidsfristen om två veckor var hämtad från utlänningslagens bestämmelser om att en utlänning som avvisats, ska lämna landet inom två veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft (8 kap. 21 § UtL,¹⁶ prop. 2007/08:147, s. 48).

Kravet på lång handläggningstid tas bort

Regeringen hade en tydlig vilja att andelen asylsökande som arbetade på den reguljära arbetsmarknaden skulle öka. De principiella krav som ställdes på dem som var bosatta i Sverige vad gäller individens ansvar för sin situation och sin försörjning gällde också för asylsökande (SOU 2009:19 s. 101 f). I augusti 2010 togs kravet på fyra månaders handläggningstid bort och därmed utökades möjligheterna för asylsökande att arbeta utan arbetstillstånd (SFS 2010:607). Vissa asylsökande fick dock inte denna möjlighet att arbeta, nämligen de som saknade identitetshandlingar och inte medverkade till att klarlägga sin identitet, sökande som var så kallade Dublinärenden¹⁷ och sökande som ansågs ha gjort ogrundade ansökningar (5 kap. 4 § UtL). Antalet asylsökande som fick *rätt* att arbeta ökade kraftigt när kravet på lång handläggningstid tagits bort, från 3 760 år 2010 till 5 641 år 2011, 6 958 år

2012 och 10 115 år 2013. År 2014 var siffran så hög som 25 348¹⁸ (Migrationsverkets statistikavdelning).

Den utredning som föregick denna förändring och även Migrationsverket utgick från att möjligheten att senare söka uppehållstillstånd för arbete skulle få en påtaglig effekt på asylsökandes vilja att söka och ta ett reguljärt arbete medan de väntade på beslut. Utredningen antog att en del av det svartarbete som förekom skulle regulariseras (SOU 2009:19, s. 100). Att öka möjligheten för asylsökande att arbeta stämde också överens med visst arbete inom EU för att underlätta asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden.¹⁹ Samtidigt hade de nya svenska reglerna för arbetskraftsinvandring väsentligt ökat möjligheterna för tredjelandsmedborgare att komma till Sverige för att både arbeta och söka arbete. Riskerna för att asylsystemet skulle användas som en väg in på den svenska arbetsmarknaden hade därmed minskat (SOU 2009:19, s. 102).

Spårbyte underlättas

Något år senare föreslog kommittén *Cirkulär migration och utveckling* förändringar i reglerna om spårbyte för asylsökande som fått avslag. Den kommittén hade tillsatts år 2009 främst för att föreslå åtgärder som skulle underlätta cirkulär migration till och från Sverige, d.v.s. all migration som innefattade en rörelse från ett land till ett annat och sedan åter till ursprungslandet. Den ansåg att fler arbetskraftsmigranter borde kunna komma till Sverige (SOU 2011:28, s. 11ff). Vad gällde villkoren för spårbyte för asylsökande som fått avslag föreslog den bland annat att kravet på sex månaders anställning i Sverige skulle minskas till tre månaders anställning. Eftersom handläggningstiderna hade blivit kortare, hann en migrant som sökte asyl nämligen ofta inte vara anställd sex månader innan ansökan om asyl hade avgjorts (se tabell 8.2). Ett annat förslag var att de tre månadernas anställning skulle kunna gälla två olika anställningar, antingen två parallella anställningar eller två på varandra följande anställningar, där den ena var avsedd att fortsätta ett år framåt i tiden. Ett tredje förslag var att tidsfristen för ansökan om spårbyte skulle förlängas från två till fyra veckor (SOU 2011:28, s. 120-125).

Regeringen ansåg att kortare och flera anställningar skulle försvåra Migrationsverkets kontroll av att arbetsgivaren hade levt upp till sina åtaganden. Den ansåg därför att kravet på endast *en* anställning under handläggningstiden skulle behållas men att den anställningen bara skulle behöva vara fyra månader lång (prop. 2013/14:213, s. 32). Tvåveckorsfristen för inlämnande av ansökan borde behållas, eftersom den återfanns i den svenska implementeringen av återvändandedirektivet (se nedan).

Av utredningens olika förslag ledde bara det om fyra i stället för sex månaders anställning före ansökan till lagstiftning. Denna trädde i kraft i augusti 2014 (SFS 2014:777).

En rätt att överklaga växer fram

En viktig fråga för rättssäkerheten vad gäller beslut om tillstånd att arbeta, är möjligheten att överklaga sådana beslut. I Sverige har ett avslag på en ansökan om arbetstillstånd länge bara kunnat överklagas om det meddelats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning. Ett negativt beslut om *uppehållstillstånd* har däremot kunnat överklagas. Det betyder att de asylsökandes möjlighet att byta spår, som delvis är konstruerade som ett uppehållstillstånd, har kunnat prövas i vissa fall.²⁰

Möjligheterna att överklaga ett avslag på en ansökan om arbetstillstånd diskuterades när 2008 års regler om arbetskraftsinvandring infördes. Regeringen anförde då tre argument av helt olika karaktär mot att införa en sådan möjlighet. Den stödde sig på Europadomstolens praxis att Europakonventionens artikel 6 om rätt till rättvis rättegång inte omfattade utlänningars rätt att resa in i eller kvarstanna i ett land. Den menade att det mot bakgrund av den svenska modellen för lönesättning inte var lämpligt att införa en prövning i domstol av frågor om arbetstillstånd som ofta skulle gälla anställningsvillkor i enskilda fall och den ansåg att en rätt att överklaga skulle innebära en fördröjning av rekryteringsprocessen (prop. 2007/08:147, s. 38).

I och med implementeringen i Sverige av Blåkortsdirektivet, som rör arbetskraftsinvandring till EU av högkvalificerad arbetskraft, förändrades situationen radikalt. Blåkortsdirektivet, liksom andra EU-direktiv om arbetskraftsinvandring, innehåller en möjlighet att överklaga negativa beslut om arbetstillstånd. I svensk rätt infördes därför i juli 2013 en möjlighet att överklaga beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd och beslut om återkallelse av ett arbetstillstånd (14 kap. 3 § UtlL). Den lagändringen omfattade alla typer av arbetstillstånd (SFS 2013:606).

Tabellerna nedan visar att antalet överklagade beslut om arbetstillstånd för asylsökanden som fått avslag är stort, men att överklagandena sällan leder till ändring. Uppgifterna gäller förstagångsansökan. Också överklaganden av beslut om förlängningar redovisas i Migrationsverkets statistik.²¹ Utgången där är ungefär densamma men en del oklarheter i tabellerna gör att de utelämnas här.

Tabell 8.3. Till *Migrationsverket* inkomna och avgjorda överklagandeärenden om arbetstillstånd för asylsökande som fått avslag år 2014

Inkomna	Avgjorda	varav omprövade	Omprövningsfrekvens
153	146	3	2,1%

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning.

Tabell 8.4. Till *Migrationsdomstolarna* inkomna och avgjorda överklagandeärenden om arbetstillstånd för asylsökande som fått avslag år 2014

Inkomna	Avgjorda	varav bifall	varav avslag	varav återförvisade	Ändringsfrekvens
143	131	6	102	19	5%

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning.

"Frivillig avresa" och återreseförbud

I maj 2012 implementerades Återvändandedirektivet, Rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, i Sverige. Därmed infördes regler om att en person, som har avvisats eller utvisats, som huvudregel ska få en *tidsfrist för frivillig avresa* på två respektive fyra veckor (8 kap. 21 § UtlL). Den som inte har lämnat landet när tidsfristen löper ut, ska få ett återreseförbud på ett år (12 kap. 15a § UtlL). För andra situationer fanns regler om återreseförbud redan tidigare. Återreseförbud får till exempel bestämmas till högst fem år men även en längre tid, om utlänningen anses utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet (8 kap. 23 och 24 §§ UtlL). I och med implementeringen infördes också en möjlighet att upphäva alla typer av återreseförbud, om det ansågs finnas särskilda skäl. Migrationsverket får nu upphäva beslut om återreseförbud som verket tidigare har meddelat (8 kap. 26 § UtlL).

I ett snävt juridiskt perspektiv ökade rättssäkerheten genom genomförandet av återvändandedirektivet, eftersom möjligheten att upphäva ett återreseförbud ökade och det blev möjligt att överklaga Migrationsverkets beslut att inte upphäva ett återreseförbud. Samtidigt registreras återreseförbuden i Schengens spärlista, vilket innebär att den som återvänder till ett land utanför Schengen inte får resa tillbaka till Schengen. Eftersom en ansökan om asyl i ett land måste göras i det landet eller vid gränsen till landet, innebär reglerna stora svårigheter att söka asyl i länder inom Schengen för dem som fått återreseförbud men fortfarande eller på nytt anser sig vara i behov av skydd.

Sammanfattande reflektioner

Sammanfattningsvis kan sägas att den ursprungliga rätten för asylsökande att arbeta under handläggningstiden motiverades av ett önskemål att hålla nere kostnaderna för mottagandet av asylsökande, främst genom att minska utgifterna för

ekonomiskt bistånd till dem. Detta var också bakgrunden till att regeringen senare tog bort kravet på lång handläggningstid för rätten att arbeta utan arbetstillstånd. Arbetslinjen med "individens ansvar för sin egen försörjning" var det dominerande motivet för lagstiftningen på området. Möjligheten till spårbyte har antagits öka de asylsökandes vilja att arbeta och försörja sig under handläggningstiden.

Motståndet mot en rätt för asylsökande att arbeta under väntetiden har byggt på antaganden om att en sådan rätt skulle kunna leda till att ansökningar om asyl skulle få med arbetsmarknaden att göra snarare än med behovet av skydd och att asylrätten skulle riskera att urholkas. Detta är återkommande argument, men det presenteras inga belegg för några sådana konsekvenser av möjligheten till spårbyte.

I och med att möjligheten till spårbyte infördes blev argumentationen om asylsökandes rätt att söka arbetstillstånd densamma som i fråga om arbetskraftsinvandringen: Den sökande hade påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden och möjligheten att då söka arbetstillstånd inom landet var i linje med regeringens övriga förslag om ett effektivare system för arbetskraftsinvandring. Även "utlännings" intresse av att integreras på arbetsmarknaden är synligt i resonemangen. Eventuella skyddsbehov eller upplevda skyddsbehov och konsekvenser av dem är däremot osynliga.

Sammanfattningsvis skiljer sig kraven för att asylsökande ska få byta spår idag från kraven på dem som söker arbetstillstånd direkt (utom landet eller i vissa fall inom landet) på tre sätt: En före detta asylsökande ska ha haft en anställning i fyra månader före ansökan, ska ha ett erbjudande om en anställning på minst ett år framåt i tiden och ska ha lämnat in sin ansökan inom en viss snäv tidsfrist – två veckor – från det lagakraftvunna beslutet om avslag.

Kraven på fyra månaders anställning bakåt i tiden och ett erbjudande om ett års anställning framåt i tiden kan ses som särskilda kvalifikationskrav som ställs på de tidigare asylsökande för att de ska få byta spår. De är kvalifikationskrav i den meningen att den sökande måste visa att hen är av så stort värde för arbetsgivaren/den svenska arbetsmarknaden att hen kan få en anställning under så lång tid.

Tillsammans kan dessa olika krav beskrivas som ett nålsöga, som den tidigare asylsökande måste komma igenom om hen inte vill lämna Sverige. Det som återstår annars är att från hemlandet eller något annat land, där den sökande har tillstånd att bo, lämna in en ansökan om arbetstillstånd och vänta på beslut där.

Ansökningarna och tillämpningen

Detta avsnitt handlar om ansökningarna till Migrationsverket om spårbyte från före detta asylsökande och om Migrationsverkets beslut, d.v.s. tillämpningen av de regler som beskrivits ovan. Tabellen nedan visar ansökningarna och besluten om dem under samtliga de år som reglerna varit gällande.

Tabell 8.5. Ansökningar om uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl för personer som tidigare fått avslag på sin ansökan om asyl, 2009-2014²²

År	Inkomna	Avgjorda	varav bifall, antal (procent inom parentes)	varav avvisade/u. åtgärd	varav avslag	varav avskrivna
2009	1 252	1 132	437 (39%)	361	323	11
2010	1 117	1 080	478 (44%)	311	278	13
2011	880	821	314 (38%)	197	292	18
2012	684	848	201 (24%)	370	245	32
2013	436	484	151 (31%)	125	198	10
2014	617	428	158 (37%)	105	156	9
Summa	4 986	4 793	1 739 (36%)	1 469	1 492	93

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning, lätt bearbetad.

Tabellen visar bland annat, som redan nämnts, att antalet inkomna ansökningar har sjunkit under de år som möjligheten att byta spår har funnits och att andelen bifallna ansökningar har legat på drygt en tredjedel av det totala antalet.

En undersökning av Migrationsverkets beslut om spårbyte 2013

I det följande presenteras en egen undersökning av de beslut om spårbyte för före detta asylsökande, som fattades av Migrationsverket under år 2013 (det året var det senaste år som det fanns statistik för, när undersökningen påbörjades 2014).

Tabell 8.6. Beslut om ansökningar om spårbyte 2013 fördelade efter de största nationaliteterna

Medborgarskap	Avgjorda	varav bifall	varav avslag	varav övriga*
Afghanistan	27	4	14	9
Bangladesh	27	7	16	4
Egypten	22	8	9	4
Irak	42	8	16	16
Iran	45	17	20	8
Mongoliet	53	19	26	7
Turkiet	19	9	6	4
Uzbekistan	27	7	8	12

Källa: bearbetad statistik från Migrationsverkets statistikavdelning.

Not: *Till "övriga" hänförs främst avvisade ansökningar, d.v.s. som kommit in vid fel tidpunkt eller utan att ansökningsavgiften betalats.

År 2013 var antalet asylsökande mycket stort, till en del beroende på situationen i Syrien. Handläggningstiderna på Migrationsverket var å andra sidan ofta relativt korta, eftersom många asylsökande kom från länder där situationen var sådan att uppehållstillstånd normalt beviljades. Den genomsnittliga handläggningstiden var 108 dagar år 2012 och 122 dagar år 2013 (Migrationsverkets statistikavdelning).

År 2013 märktes också effekterna av de särskilda kontroller av vissa arbetsgivare som Migrationsverket hade genomfört efter kritik mot hur reglerna om arbetskraftsinvandring tillämpades (se Kapitel 1 av Calleman & Herzfeld Olsson). Slutligen hade återvändandedirektivet genomförts år 2012 med regler om "frivilligt" återvändande och en möjlighet att få ett återreseförbud upphävt.

De 484 avgjorda ansökningarna kom från medborgare i 62 olika länder. 362 ansökningar kom från män och 122 från kvinnor (män var i majoritet bland de sökande från alla länderna utom Mongoliet, där de flesta sökande var kvinnor). Av tabellen nedan framgår utgången för de avgjorda ansökningarna från de åtta största nationaliteterna. Kvinnor fick bifall i något lägre grad än män (29 procent jämfört med 32 procent).

Undersökningen bygger på Migrationsverkets beslut. I dessa beslut, som är individuellt utformade beroende på ansökans innehåll och annan information som Migrationsverket inhämtat, görs en bedömning av ifall sökanden uppfyller de aktuella kraven. Besluten består vanligen av 3-5 sidor text, där en stor del upptas av standardformuleringar om gällande regler i lagstiftning, enligt förarbeten eller enligt rättspraxis.

Presentationen av undersökningens resultat börjar med de ansökningar som *beviljats*. Den bygger både på besluten och anställningserbjudandena och gäller de sökande/arbetstagarna, arbetsuppgifterna, arbetsgivarna och anställningsvillkoren. Därefter följer en redogörelse för besluten om avvisning och avslag. Besluten om *avvisning* grundades antingen på att ansökan hade kommit in vid fel tidpunkt eller på att sökanden inte hade betalat ansökningsavgift. Besluten om *avslag* grundades på en rad olika omständigheter. Jag har grupperat dem efter avslagsgrunden och för var och en av grunderna kortfattat redogjort för reglerna. Där jag tycker mig ha sett oklarheter, avvikelser eller motsägelser har jag diskuterat dem, refererat till rättsfall från Migrationsöverdomstolen och eventuellt citerat handbokscommentarer i frågan. Undersökningen är både kvantitativ och kvalitativ men tyngdpunkten ligger på det kvalitativa.

Ansökningar som beviljats

Under år 2013 hade 151/144²³ ansökningar om uppehållstillstånd för arbete från asylsökande som fått avslag på sin asylansökan *beviljats*. Av dessa ingår 127 stycken i undersökningen.²⁴ Dessa 127 beviljade ansökningar hade kommit från

medborgare i 32 olika länder. Det land som var starkast representerat var Mongoliet med 17 ansökningar. Därefter kom Iran med 15, Pakistan, Turkiet och Irak med åtta ansökningar vardera, Bangladesh med sju och Egypten med fem ansökningar. I tio fall saknades uppgift om nationalitet och två personer uppgavs vara statslösa.

Bland de yrken som tillstånd hade beviljats för, var de vanligaste restaurangbiträde (inklusive diskare/pizzabagare/köksbiträde) med 38 beviljade ansökningar och städare med 24 ansökningar. Därefter följde arbete som butiksbiträde, kock, lagerarbetare eller personlig assistent.²⁵ Också bilmekaniker, bagare, frisörer, trädgårdsarbetare, byggnadsarbetare och snöskottare förekom bland de yrken som ansökningarna gällde.

I de flesta fall fanns ingen uppgift om de sökandes utbildning/examen och de uppgifter som lämnades var ganska intetsägande. De sökande uppgavs ha genomgått gymnasium, vara utbildade bilreparatörer, frisörer eller sekreterare och någon gång ha universitetsutbildning. En man uppgavs vara utbildad ingenjör och en kvinna barnmorska. Det verkar troligt att de sökande ibland nämner en utbildning etc. som kan vara relevant för arbetet i fråga, medan annan utbildning eventuellt lämnas därhän. Det förekom däremot att arbetsgivaren angav särskilda kvalifikationer som personen hade. Så till exempel uppgavs någon ha fått erfarenhet av en specialmetod för golvstädning eller ha unika kunskaper i etnisk matlagning. En sökande uppgavs av arbetsgivaren ha språkkunskaper och kultur som gjorde att han kunde utföra arbetet inom hemtjänsten på ett professionellt sätt och också kunde marknadsföra företaget inom vissa invandrargrupper på ett utmärkt sätt.

Arbetsgivarna och anställningserbudandena

Majoriteten av arbetsgivarna var små företag med 1-5 anställda – restauranger, godisbutiker, flyttfirmor, tobaksaffärer, fastighetsförvaltningar, pizzerior och trädgårdsföretag (jfr kapitel 5 av Frödin & Kjellberg). Men det förekom också företag med ett mycket stort antal anställda som en hotellkedja (6 000), ett företag för per-

sonlig assistans (7 500), ett företag för tidningsdistribution (1 800) och ett städföretag (800). Av dessa hade vissa gjort flera anställningar. Majoriteten, tre fjärdedelar av arbetsgivarna, hade kollektivavtal.

I de allra flesta fall hade arbetsgivaren uppgett att anställningen var avsedd att gälla tills vidare (se kapitel 11 av Herzfeld Olsson). Tillsvidareanställningen uppgavs ibland redan ha pågått något år eller längre och ibland vara inledd helt nyligen. I några fall gällde anställningserbjudandet en tidsbegränsad anställning under två år, d.v.s. den längsta tillåtna tidsbegränsningen av allmän visstidsanställning enligt anställningsskyddslagen och likaså den maximala tiden för arbetstillstånd vid förstagångsansökan. Tillstånd meddelades mestadels för två år, men ibland för kortare tid, vilket kunde ha att göra med att tillstånd bara beviljas för den tid då sökanden har giltigt pass och sökandens pass löpte ut under tiden.

Lönerna i anställningserbjudandena rörde sig vanligen mellan 17 000 och 22 000 kr i månaden vid heltid. De högsta månadslönerna på drygt 26 000 betalades till målare och ställningsmontörer. Också inom hemtjänst och personlig assistans betalades relativt höga löner till ett par män med särskilda språkkunskaper. De lägsta lönerna, omkring 15 000 för heltid, betalades till två män som arbetade med snöskottning och trädgårdsarbete respektive biltvätt. I vissa fall var den erbjudna arbetstiden 60-70 procent av heltid och lönen kom därmed att ligga precis över de 13 000 kronor, som är Migrationsverkets miniminorm för att den sökande ska kunna försörja sig och inte behöva försörjningsstöd. I ett par fall, i fråga om tidningsutdelare och restaurangbiträden, var arbetstiden bara 50 procent och den kollektivavtalsenliga lönen uppgick då till bara cirka 11 000 kr. Tillsammans med OB-tillägg på cirka 3 000 kr passerade lönen 13 000-kronorsstrecket.

Yttranden från facket

På samma sätt som i fråga om andra arbetstillstånd ska den fackliga organisationen inom verksamhetsområdet ges tillfälle att yttra sig över en erbjuden anställning.²⁶ Det är dock Migrationsverket som avgör om villkoren ska anses vara tillräckliga.

Den fackliga organisationen hade tillstyrkt majoriteten av de bifallna ansökningarna. I dessa fall var den erbjudna lönen mestadels kollektivavtalsenlig, men ett par gånger hade organisationen tillstyrkt, trots att "lönen motsvarar avtalets absolut lägsta", 15 900 för biltvätt (IF Metall), eller trots att lönen var mycket låg, 14 431 kronor²⁷ för en trädgårdsarbetare vid heltid (Kommunal). I ett fall hade organisationen tvärtom särskilt anmärkt att arbetsgivaren (en radio- och TV-butik) var "känd för att erbjuda goda anställningsförhållanden och all personal är tillsvidareanställd på heltid, vilket borgar för en säker inkomst". I ett annat fall hade en privatperson anställt en barnflicka och kollektivavtal saknades därmed, men Kommunals representant godkände villkoren i och med att de motsvarade Hemserviceavtalets.

I en femtedel av fallen hade organisationen (Hotell & Restaurang, Handels respektive Transport) *avstyrkt* med motiveringen att de erbjudna villkoren inte motsvarade kollektivavtalet. De villkor som då hade uppgetts i anställningserbjudandet var ibland obetydligt sämre än (de lägsta) lönerna i kollektivavtalet. HRF hade till exempel avstyrkt ansökningar med en lön på 19 100 respektive 19 000, när kollektivavtalet sade 19 294. I andra fall var skillnaden stor: Handels hade underkänt en lön på 18 600, när kollektivavtalet sade 20 504 kr och Byggnads en lön på 24 360 när den avtalsenliga lönen var 29 058.

Migrationsverket hade alltså i dessa fall valt att bevilja arbetstillstånd trots fackets ställningstagande. Motiveringen till att organisationen avstyrkte kunde ibland vara av principiell natur: Kollektivavtal saknades och därmed fanns det inga garantier för att de erbjudna villkoren skulle följas i verkligheten: villkoren var inte kollektivavtalsenliga (jfr kapitel 6 av Neergaard). Olika ombudsmän inom samma fackliga organisation kunde förhålla sig olika till det faktum att kollektivavtal saknades: vissa avstyrkte av princip, eftersom avsaknaden av kollektivavtal gjorde att lönerna då inte kunde kontrolleras, andra tillstyrkte om lönen i det individuella fallet ansågs tillräcklig.

Yttranden från den fackliga organisationen saknades i en fjärdedel av fallen och i dessa fall var arbetsgivaren mestadels inte heller kollektivavtalsbunden.

Återreseförbud upphävs

I tio fall hade de som fått sina ansökningar beviljade tidigare fått återreseförbud, vanligen på två år men i något fall på fyra år. I fem av fallen hade förbudet redan upphävts av en migrationsdomstol. I fem andra fall upphävde Migrationsverket förbudet i och med beslutet att bevilja ansökan med motiveringar som "Mot bakgrund av att din ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd har beviljats bedömer

Migrationsverket att det finns särskilda skäl att upphäva beslutet om återreseförbud" eller "Migrationsverket har idag beviljat dig uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige och bedömer att det finns särskilda skäl att upphäva återreseförbudet. I och med detta beslut kommer din registrering på spärllistan i Schengens informationssystem att tas bort."

Förlängningar

I samband med de beviljade ansökningarna ska också kort nämnas ansökningar om förlängning av tillstånden för före detta asylsökande. Migrationsverket tillämpar samma regler om byte av arbetsgivare och förlängning av tillståndet som gäller för det vanliga arbetstillståndet. Lagstiftningen säger ingenting i frågan men lagstiftarens intention har varit att samma regler ska gälla (Migrationsverket).

Det är alltså en stor andel av ansökningarna om förlängning som bifalls. Från år 2012 och framåt är antalet bifallna ansökningar om förlängning stort, till och med större än antalet bifallna förstagångsansökningar av samma kategori under samma år (jfr tabell 8.1). Detta förklaras med att det var många förstagångsansökningar om spårbyte som beviljades under de första åren, 2009 och 2010, och att dessa personer sedan kan ha fått förlängt flera gånger (Migrationsverkets statistikavdelning). Som framgår av antologins inledning kan det finnas möjlighet till permanent uppehållstillstånd efter fyra års anställning i Sverige.

Tabell 8.7. Ansökningar om förlängning av tillstånd för arbete för före detta asylsökande

År	Avgjorda	Varav bifall	Varav bifall %
2010	54	52	96 %
2011	243	209	86 %
2012	519	414	78 %
2013	474	37	78 %
2014	373	335	90 %

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning.

Ansökningar som avvisats

Av det totala antalet avgjorda ansökningar hade 120 *avvisats*. Att de avvisas innebär att ingen prövning görs av den sökandes förhållanden, anställningarna eller anställningsvillkoren, utan de avvisas direkt, antingen för att de har kommit in vid fel tidpunkt eller för att ingen ansökningsavgift har betalats. Konsekvensen för den sökande är att det redan existerande utvisningsbeslutet ska verkställas. Grunderna för avvisningarna var i 80 fall att ansökningen kommit in för sent och i 27 fall att den kommit in för tidigt. Tolv ansökningar hade avvisats därför att den sökande inte hade betalat ansökningsavgiften på 2 000 kr. Ett fall gällde inte anställning utan företagande.

Vad gäller tidpunkten för ansökan säger utlänningslagen (5 kap. 15 a § Utll) att ansökan måste ha kommit in till verket *senast* två veckor efter att beslutet om avslag på ansökan om asyl har vunnit laga kraft, men ingenting om när ansökan *tidigast* får lämnas in. I Migrationsverkets handbok diskuteras konsekvenserna av att en ansökan lämnas in *innan* beslutet om avslag har vunnit laga kraft. Där står att det inte finns någon rättslig grund för att pröva en sådan ansökan innan beslutet om avslag vunnit laga kraft: "Ansökan kan alltså då avvisas på den grunden att den inte

kan prövas." Den fråga som då uppstår är ifall verket bör avvakta med att behandla ansökan tills innehållet i den kan prövas. Enligt handboken gäller det generellt att ansökningar bör prövas så snart som möjligt, vilket innebär att verket inte bör ha några ansökningar vilande. Resultatet blir att ansökan avvisas.

Ansökningar som avslagits

Alla de 198 ansökningar som *avslagits* 2013 ingår i undersökningen. Konsekvensen för de sökande är liksom vid avvisning att det redan existerande utvisningsbeslutet ska verkställas. Det är mycket vanligt att avslagen grundas på flera omständigheter: Den sökande har till exempel tidigare fått ett återreseförbud, har inte haft mer än fem månaders anställning och har dessutom inte uppnått försörjningskravet under alla månaderna. I det följande behandlas de olika avslagsgrunderna var för sig. Först behandlas de avslag som grundar sig på att sökanden inte motsvarar de allmänna krav som ställs på dem som söker *uppehållstillstånd* och därefter de avslag som grundar sig på att anställningen och anställningsvillkoren inte motsvarar de krav som gäller för *arbetstillstånd*. De avslag som har grundats på de krav som gäller för *uppehållstillstånd* har motiverats av att sökanden har fått återreseförbud, att sökanden saknar pass, att sökanden finns på spärllista i Schengens informationssystem eller att sökanden inte varit "skötsam". De avslag, som har gällt kraven för *arbetstillstånd*, har grundats på en rad olika omständigheter. Det har gällt att sökanden inte har arbetat legalt i Sverige, har grundat sin ansökan på mer än *en* anställning eller inte har arbetat tillräckligt länge. I andra fall har det gällt att anställningsvillkoren i den hittillsvarande eller den erbjudna anställningen har varit sämre än kollektivavtalet eller praxis inom yrket eller branschen.

Avslag på grund av återreseförbud

Drygt 50 av de 198 avslagen hade grundats på att den sökande tidigare hade blivit avvisad eller utvisad men "inte medverkat till att avlägsnandebeslutet hade kunnat

verkställas". De sökande hade därmed fått ett återreseförbud, d.v.s. ett förbud att resa tillbaka till EU/Schengen på viss tid – mellan ett och fem år. I nästan samtliga fall gällde det två år och återreseförbuden hade motiverats med att sökanden "tidigare har hållit sig undan verkställighet" eller "har uppträtt under oriktig identitet" eller att det "finns en risk att du kommer att avvika vid en verkställighet av beslutet om utvisning".

I motiveringarna till besluten om avslag på de ansökningar där den sökande fått återreseförbud, påpekade Migrationsverket med hänvisning till förarbetena (prop. 2011/12:60, s. 91) att Migrationsverket,²⁸ en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen får upphäva ett beslut om återreseförbud om det finns särskilda skäl och att ett sådant skäl kunde vara att utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Upphållstillståndets längd och grunden för tillståndet borde då beaktas. Men därefter fortsatte Migrationsverkets resonemang med att erbjudandet om anställning "inte ensamt" var ett skäl för verket att ta initiativ till att upphäva förbudet. Verket var förhindrat att bevilja ansökan om uppehållstillstånd, eftersom återreseförbudet alltså gällde. Både mer komplicerade och enklare motiveringar förekom i besluten. I ett par fall gavs i stället den sökande intrycket att återreseförbudet *hade* kunnat upphävas om anställningsvillkoren hade motsvarat kraven: Sökanden hade inte visat att han haft en anställning i sex månader och "därför saknas grund för att pröva om återreseförbudet bör upphävas".

Bestämmelserna om återreseförbud var delvis nya år 2013. Ett avslag på grund av ett återresebeslut överklagades i mars 2013 till Migrationsöverdomstolen av en person med hänvisning till att han hade vistats många år i Sverige, hade gått i skola här, pratade flytande svenska och hade fått en anställning, som han sökte uppehållstillstånd för (MIG 2014:10). Han hävdade att detta var ett särskilt skäl att upphäva hans återreseförbud. Migrationsöverdomstolen hänvisade då till förarbetsuttalandena om att det var möjligt att förkorta tiden för ett återreseförbud, till exempel om utlänningen beviljades ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och att uppehållstillståndets längd och grunden för tillståndet då borde beaktas (prop. 2011/12:60, s. 91). Domstolens slutsats var dock bara att Migrationsverket borde pröva om förutsättningarna för uppehållstillstånd var uppfyllda, *innan* verket tog

ställning till beslutet om återreseförbud. Domen bekräftade därmed bara att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd *kan* motivera att ett återreseförbud upphävs. Den gav inte någon klarhet om ifall ett uppehållstillstånd för arbete under minst ett år, som är aktuellt för de före detta asylsökande och som också var aktuellt i rättsfallet, i sig kan eller bör vara ett skäl att upphäva ett återreseförbud.

Avslag på grund av att sökanden finns på spärllistan

En person bland 2013 års sökande beviljades inte uppehållstillstånd för arbete, eftersom han förekom på en spärllista i Schengens informationssystem (SIS).

Enligt en EU-förordning (562/2006 EG) får en person som förekommer på en spärllista i Schengens informationssystem (SIS) beviljas tillstånd endast av humanitära skäl eller nationellt intresse eller till följd av internationella förpliktelser. Men enligt Migrationsverkets handbok finns det en möjlighet till intresseavvägningar också inom Schengenreglerna: Utrymmet för att bevilja tillstånd är betydligt mindre när det gäller tillfälliga vistelser än vid anknytning och andra bosättningsärenden, men det kan inte uteslutas att tillstånd kan beviljas om syftet med vistelsen är mycket angeläget och grunden för spärren är av mindre allvarlig art. Ansökningar om arbetstillstånd bör enligt handboken i regel avslås om en sökande förekommer i SIS, men beträffande ansökningar från före detta asylsökande kan en något mindre restriktiv bedömning göras. I sådana fall har nämligen sökanden haft en anställning som gett en viss anknytning till Sverige. Vid bedömningen bör anställningens längd ha betydelse.

Om tillstånd övervägs, måste emellertid samråd med den stat som gjort registreringen ske (artikel 25 konventionen om Schengenavtalet). Av det aktuella ärendet framgick inte varför registreringen i SIS skett men att den sökande varit anställd i Sverige i fjorton månader varav elva med undantag från kravet på arbetstillstånd. Migrationsverket bedömde det som att anställningen inte gav anledning att bevilja arbetstillstånd och uppehållstillstånd. I detta fall gjordes alltså inte någon sådan mindre restriktiv bedömning som nämns i handboken. Skälet till det framgår inte av beslutet.

Avslag på grund av att sökanden inte klarlagt sin identitet/inte har något giltigt pass

I 2 kap. 1 § UtLL sägs att en utlänning som vistas i Sverige ska ha pass. Kravet på pass "har övergripande syften såsom att säkerställa den generella utlänningskontrollen och att säkerställa identiteten på de utlännningar som reser in i och vistas i Sverige" (MIG 2009:1).

I ett tiotal fall saknade sökandena giltigt pass. Några av de personerna kom från Afghanistan. Migrationsverket konstaterade i deras fall att sökanden inte hade "ingivit en sådan handling som kunde ligga till grund för ett uppehålls- och arbetstillstånd". Afganska pass utfärdade efter april 1992 ansågs nämligen inte uppfylla säkerhetskraven eftersom den identitetskontroll som gjordes när passen utfärdades inte ansågs tillfredsställande. Ett avslag rörande en sökande från Irak motiverades med att ett irakiskt pass ansågs ha lågt bevisvärde och därmed inte vara en giltig passhandling.

De som ansetts sakna pass och inte anses ha medverkat till att klarlägga sin identitet, har inte heller kunnat arbeta lagligt under sex månader, eftersom de inte kunnat vara undantagna från kravet på arbetstillstånd. Sådana undantag görs ju inte – som redan nämnts – för personer som saknar identitetshandlingar (jfr kapitel 9 av Borg Jansson), om inte utlännningen medverkar till att klarlägga sin identitet (5 kap. 4 § UtLF). Flera av de sökande hade trots detta varit anställda och kunde visa upp lönespecifikationer.

Avslag på grund av att sökanden inte varit undantagna från kravet på arbetstillstånd

En förutsättning för att de sökande ska ha kunnat arbeta legalt i Sverige, är att de har varit undantagna från kravet på arbetstillstånd under den tid då deras ansökan om asyl handlagts. I några ytterligare fall förutom de ovan, avslogs ansökan med motiveringen att sökanden inte hade varit undantagen från kravet på arbetstillstånd (det nämndes inte vad det beslutet grundade sig på). De sökande hade

därmed inte arbetat legalt och kunde inte tillgodoräkna sig den tid då de hade arbetat. Migrationsverket underströk att undantag från kravet på arbetstillstånd var ett absolut krav för att beviljas arbetstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtL.

Avslag på grund av att sökanden inte varit skötsamma

Migrationsverket ska vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd särskilt beakta om den sökande har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § UtL). För att uppehållstillstånd ska kunna vägras på grund av utlännings brottslighet bör det enligt förarbetena av rättssäkerhetsskäl normalt krävas att det finns en lagakraftvunnen dom som avser fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet. Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska beviljas ska straffets längd och gärningens art beaktas (prop. 2004/05:170, s. 283). Även den tid som förflutit sedan sökanden senast dömdes för brott ska beaktas (MIG 2008:46).

En av dem som ansökte om spårbyte 2013 vägrades uppehållstillstånd därför att hon flera gånger dömts för stöld eller snatteri och fått en villkorlig dom, skyddstillsyn respektive dagsböter. Migrationsverket ansåg efter att ha fäst "särskild vikt vid en bedömning av den sökandes framtida levnadssätt", att det fanns skäl att vägra henne uppehållstillstånd. Verket stödde sig bland annat på en dom där Migrationsöverdomstolen ansett att en tillsvidareanställning i Sverige inte var ett starkt skäl för att bevilja uppehållstillstånd för någon som begått brott och att det inte krävdes lika allvarlig brottslighet för att vägra ett uppehållstillstånd för arbete som för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning (MIG 2013:13). I den domen ansåg domstolen att det fanns skäl att vägra uppehållstillstånd för en före detta asylsökande som flera gånger blivit dömd till kortare fängelsestraff för grovt rattfylleri.

I beslutet om kvinnan som stulit och snattat avvek Migrationsverket från uttalandena i propositionen och ansåg att också brott som inte gett fängelse var ett skäl för avslag.

Avslag på grund av att sökanden har haft två eller flera anställningar

I mer än hälften av fallen (125 av de 198 avslagna ansökningarna) hade anställningen eller anställningsvillkoren ensamma medfört att den sökande hade fått avslag på sin ansökan. Bestämmelsen om anställningen och anställningsvillkoren i 5 kap 15 a § UtLL innehöll år 2013 ett krav på att utlänningen sedan minst sex månader skulle ha "en anställning som uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället".

Drygt ett tiotal ansökningar grundade sig på två olika anställningar. Sökandena hade till exempel arbetat med både städning och tidningsutdelning eller med städning hos två olika arbetsgivare. Migrationsverket framhöll då i enlighet med lagstiftningen att en ansökan gällde arbete hos *en arbetsgivare* och prövade anställningarna var för sig utifrån om de motsvarade försörjningskravet respektive kollektivavtal för branschen.

Frågan uppstod då ibland om det var fråga om en eller två anställningar. I ett fall upp-gavs det att aktierna i ett företag köpts upp av ett annat företag och Migrationsverket ansåg att sökanden inte hade visat att han under de sex första månaderna hade haft samma arbetsgivare som han nu erbjöds fortsatt anställning hos. I ett annat fall hade sökanden först varit anställd hos ett företag som utförde städning åt ett hotell och senare, efter att städföretagets avtal löpt ut, varit anställd direkt av hotellet. Att hon tidigare hade arbetat som städerska på samma arbetsplats fast för en annan arbetsgivare "förändrade inte Migrationsverkets bedömning". I båda fallen skulle detta arbetsrättsligt troligen ha setts som samma anställning. I det senare fallet skulle det förmodligen ha setts som en övergång av verksamhet.

Samtidigt som det arbetsrättsligt kan vara fråga om samma anställning, innebär en ny arbetsgivares inträde alltid att det krävs nytt arbetstillstånd (undantag görs enligt handboken om organisationsnumret inte ändras och det nämns också att nytt arbetstillstånd inte krävs av det skälet att aktierna överläts till ny ägare). I handbo-ken rekommenderas en viss förståelse vad gäller kraven på den sökande i fråga om

en ny ansökan om arbetstillstånd: "Ett ägarbyte eller en ombildning kan ske på ett sådant sätt att de anställda inte uppfattar förändringen. Exempelvis kan både arbetsuppgifter och anställningsvillkor vara exakt desamma. Det är därför inte rimligt att i alla fall där någon form av byte sker, kräva att den anställde inser att han eller hon måste ansöka om ett nytt arbetstillstånd".

Denna förstående attityd hjälpte inte de sökande vid beräkningen av *anställningens längd*. Det som arbetsrättsligt troligen skulle ha räknats som en anställning, räknades vid tillämpningen av kravet på en anställning om minst ett år som två olika anställningar.

Avslag på grund av att sökanden inte har arbetat tillräckligt länge

För anställningsvillkoren gäller som nämnts de regler som gäller för arbetstillstånd enligt 6 kap. UtL. Under hela anställningen – både under tiden före ansökan och i erbjudandet om fortsatt anställning – ska villkoren göra det möjligt för arbetstagarerna att försörja sig och de får inte vara sämre än svenska kollektivavtal (6 kap. 2 § 1 st. UtL). År 2013 var kravet fortfarande sex månaders anställning före ansökan. I lagtexten är det inte angivet från vilken tidpunkt de sex månaderna ska beräknas bakåt i tiden, men enligt Migrationsöverdomstolen ska tidsfristen beräknas från tidpunkten för ansökan (MIG 2010:3).

Relativt många sökande nådde inte upp till kravet på att en anställning med de angivna villkoren skulle ha pågått sedan minst sex månader. Ett tiotal ansökningar saknade till och med helt uppgift om tidigare anställning eller det fanns uppgift om bara någon månads anställning. Sökanden hade i dessa fall "inte genom lönespecifikationer visat att hon varit anställd hos arbetsgivaren". I ett fall hade sökanden "praktiserat" i sju månader som snickare och var därmed "enligt Migrationsverkets bedömning inte att betrakta som en anställd" (i beslutet fanns inga uppgifter om lönen).

I vissa fall var det å andra sidan *nära* att kraven på *sex månader* hade uppfyllts. Det fanns till exempel lönespecifikationer för sex månaders anställning, som inte var sammanhängande eller för fem månaders anställning. I ett fall hade den sökandes lön varit "innestående" under en av de sex månaderna med motiveringen att han var provanställd och den månaden räknades därmed inte som arbetad tid.

Avslag på grund av att sökanden inte haft tillräckligt goda villkor i anställningen

Lönen under de gångna sex månaderna var i de ansökningar som avslagits ibland långt under kollektivavtalsnormen. I några fall konstaterade verket efter en utredning som visade på motsägelsefulla uppgifter om lönen, att ett intyg eller liknande var en "efterhandskonstruktion som tillkommit för att dölja det faktum att anställningsvillkoren bakåt i tiden inte varit i nivå med kollektivavtal" och att den erbjudna anställningen framstod som ett skenavtal (i prop. 2007/08:147, s. 37 och 59, fick Migrationsverket särskilda instruktioner att motarbeta skenanställningar). I ett fall hade arbetstagaren en månad tjänat 10 800 kronor och arbetsgivaren hade därför gjort ett avdrag på 10 000 för "amortering lån". På en senare lön hade arbetsgivaren gjort avdrag för löneförskott. Eftersom arbetstagaren inte antogs ha kunnat försörja sig på den lönen, avslogs ansökan. I andra fall uppgavs lönen vara så låg som 13 000 vid heltid för städare, köksbiträde eller bilmekaniker. Lönen var då inte kollektivavtalsenlig och ansökan avslogs. Också när lönen i och för sig var kollektivavtalsenlig, var arbetstiden hos arbetsgivaren ibland för kort för att anses göra det möjligt för sökanden att försörja sig.

Lönen låg å andra sidan någon gång alldeles under kollektivavtalsnormen, till exempel 105 kr/timme i stället för 108 kr/timme för restaurangbiträde eller 13 000 per månad i stället för 14 000 vid deltidsarbete om 75 procent. Ansökan avslogs i det första fallet med motiveringen att lönen under samtliga arbetade månader understeg den kollektivavtalsenliga. I det senare fallet avslogs ansökan på grund av både den låga lönen och det bristande försäkringsskyddet.

En uppgift från arbetsgivaren om att arbetstagaren haft löneförmån av kost och bostad godtogs bara om denna tagits upp till förmånsbeskattning i kontrolluppgiften. I några fall hade arbetsgivaren räknat in semesterersättning i lönen, något som inte accepterades av verket med hänvisning till att semesterersättning enligt 5 § semesterlagen inte ska ingå i lönen vid tidsbegränsade anställningar som varar längre än tre månader.

I närmare hälften av de fall där ansökan avslogs enbart på grund av att villkoren underkändes, var åtminstone en av grunderna för avslag att arbetsgivaren inte hade tecknat de försäkringar som krävs enligt svenska kollektivavtal, nämligen sjuk-, arbetsskade-, liv- och pensionsförsäkringar. I flera fall hade försäkringen tecknats när den sökande redan hade arbetat en tid hos arbetsgivaren eller inför ansökan; försäkringen var nytecknad. Migrationsverket kräver att alla försäkringarna ska ha varit gällande under hela anställningstiden. Ett bristande försäkringsskydd har därmed i många fall ensamt lett till att ansökan har avslagits. Bedömningen är strikt: "Av en skrivelse framgår att din arbetsgivare inte haft kännedom om att försäkringar ska tecknas, varför dessa har tecknats först i samband med ansökan. Migrationsverket konstaterar således att du inte uppfyller kraven på försäkringsskydd de sex månader som föregått din ansökan."

Arbetsgivaren åtog sig ibland att vidta åtgärder *i efterhand* för att anställningsvillkoren under de redan arbetade sex månaderna skulle motsvara de krav som ställs. Det gällde då summor mellan 200 och 2 000 kronor. Sådana situationer diskuteras i handboken, där det slås fast att "ett sådant förfarande kan dock inte läka bristen om lönen varit för låg". Beslutet kan då lyda: "Migrationsverket anser att en sådan åtgärd enbart kan ses som en efterhandskonstruktion ämnad att möjliggöra erhållande av arbetstillstånd trots att anställningsvillkoren bakåt i tiden inte har varit kollektivavtalsenliga." Det förekom också i ett par fall att arbetsgivaren enligt lönespecifikationer redan hade betalat mellanskillnaden, men detta "har inte förändrat Migrationsverkets bedömning". Enligt handboken accepteras inte heller att kollektivavtal tecknas retroaktivt för att därigenom försöka "läka" att försäkringsskyddet tidigare inte varit tillräckligt.

Avslag på grund av att erbjudandet om framtida anställning inte håller måttet

De flesta sökande hade ett anställningserbjudande som i stort sett motsvarade kollektivavtalsnormen, men det förekom också att anställningserbjudanden helt saknades, några gånger därför att anställningen redan hade upphört. I ett fall hade den sökande erbjudits en så kallad behovsanställning, en intermitterant anställning. Migrationsverket konstaterade då att anställningen varken var en tillsvidareanställning eller en visstidsanställning utan var, "i utlänningslagens mening, av sådan osäker karaktär" att sökanden inte kunde ges uppehålls- och arbetstillstånd grundat på den.

De särskilda kontroller av vissa branscher och av nystartade verksamheter som infördes av Migrationsverket 2012 (se Kapitel 1 av Calleman & Herzfeld Olsson) tillämpas när det gäller de asylsökandes ansökningar liksom vid ansökningar om vanligt arbetstillstånd. De kontrollerna gäller städning, hotell och restaurang, bygg, handel, jord- och skogsbruk, bilverkstad, service och bemanning, dvs. just de branscher som asylsökande anställs inom. Av vissa uttalanden i besluten om avslag framgår att Migrationsverket har genomfört en sådan kontroll av företaget i fråga. Verket konstaterar till exempel att det inte kan anses styrkt att arbetsgivaren klarar av att garantera lön under tre månader eller att arbetsgivaren inte har kommit in med skattekontoutdrag för att redovisa de arbetsgivaravgifter som betalats in för sökanden eller att det saknas information om ifall arbetsgivaren har anställt tredjelandsmedborgare under de senaste 18 månaderna. Hur stor andel av avslagen som hänger samman med Migrationsverkets särskilda kontroller av arbetsgivaren går inte att utläsa och det finns inga uppgifter om detta. Från år 2011 till 2012, dvs. det år då kontrollerna infördes, minskade antalet bifall till ansökningar från före detta asylsökande från 314 till 201, dvs. med 36 procent, vilket är ungefär detsamma som den minskning som skedde totalt inom städning och restaurangbranscherna det året, nämligen 33 procent (Migrationsverkets statistikavdelning).

Sammanfattning och slutsatser

Undersökningen av tillämpningen av reglerna om spårbyte för före detta asylsökande omfattar alla de 484 ansökningar som kom in 2013. De sökande kom det året främst från Mongoliet, Iran och Irak; därefter följde Afghanistan, Bangladesh, Uzbekistan, Egypten och Turkiet. Drygt en tredjedel av ansökningarna hade beviljats. Bland de yrken som tillstånd hade beviljats för, var de vanligaste restaurangbiträde och städare. Därefter följde arbete som butiksbiträde, kock, lagerarbetare eller personlig assistent, men också till exempel bilmekaniker, bagare, byggnadsarbetare och snöskottare förekom bland yrkena. I de flesta fall gällde anställningserbjudandet i de beviljade ansökningarna tillsvidareanställning men också tidsbegränsade anställningar om två år förekom. Det rörde sig inte sällan om deltidsarbete. Arbetstillstånd beviljades i de flesta fall för två år.

Ansökan om spårbyte måste ha kommit in till verket *senast* två veckor efter att beslutet om avslag på ansökan om asyl har vunnit laga kraft. Ett relativt stort antal ansökningar hade *avvisats* på grund av att de kommit in vid fel tidpunkt; ett stort antal hade kommit in för sent och ganska många hade kommit in för tidigt.

Något mindre än hälften av samtliga ansökningar hade *avslagits* på en rad olika grunder. Eftersom ansökningarna ganska ofta avslås på mer än en grund är det inte möjligt att göra någon strikt rangordning mellan grunderna. En fjärdedel av ansökningarna avslogs på grund av att sökanden tidigare hade fått återreseförbud, till exempel därför att personen "tidigare har hållit sig undan verkställighet", vanligen på två år. Ett tiotal personer hade saknat godkända pass (de hade pass från Afghanistan eller Irak). De hade därmed inte varit undantagna från kravet på arbetstillstånd och hade således inte haft rätt att arbeta under handläggningstiden, och det arbete som de trots detta faktiskt utfört, kunde därför inte läggas till grund för en ansökan. Också i några andra fall avslogs ansökan därför att sökanden hade saknat rätt att arbeta under handläggningstiden utan att orsaken framgick. En person fanns på spärrlista i Schengens informationssystem och en annan hade begått brott (stöld och snatteri) ett flertal gånger och detta blev grunder för avslag.

I ungefär 125 fall, dvs. cirka en fjärdedel av alla fall, hade den hittillsvarande anställningen eller anställningsvillkoren ensamma lett till avslag på ansökan. Det rörde sig i relativt många fall om att sökanden grundade sin ansökan på mer än en anställning, att anställningen inte hade varat i sex månader eller, framför allt, att anställningsvillkoren inte ansågs motsvara kraven (eller flera av dessa skäl samtidigt). I fråga om anställningsvillkoren gällde det särskilt ofta att försäkringarna inte ansågs tillräckliga. Ansökningarna visar att de asylsökande ibland får mycket dåliga villkor. De visar också att de ibland har haft anställningar utan att vara undantagna från kravet på arbetstillstånd, dvs. utan att ha haft rätt att arbeta.

De "kvalifikationskrav" som lagstiftningen ställer på de tidigare asylsökande genom villkoret om ett antal månaders anställning och erbjudande om fortsatt anställning i ett år på kollektivavtalsenliga villkor, är så högt ställt att bara en mycket liten del av alla före detta asylsökande kan tänkas leva upp till det.

Vad gäller de ansökningar som ingår i undersökningen, skulle förändringen från sex till fyra månaders tidigare anställning med kollektivavtalsenliga villkor bara ha gjort liten skillnad. Hur många ytterligare ansökningar som skulle ha gjorts, om kravet i stället hade varit fyra månaders anställning är däremot omöjligt att säga. För majoriteten av de sökande som ingår i undersökningen, dvs. som ansökte 2012 eller 2013, bör handläggningstiden ha varit kortare än fyra månader, eftersom den var kort under de åren, vilket gjort det omöjligt att komma upp i den anställningstid som krävs. Det innebär att de som önskar kunna göra ett spårbyte gynnas av en lång handläggningstid.

Ett särskilt problem för de sökande uppstår i och med kravet på *en* anställning om sex (nu fyra) månader, när den aktuella arbetsplatsen har bytt ägare eller en entreprenad har avslutats eller övergått till en annan entreprenör. I sådana fall räknas anställningen arbetsrättsligt ofta som *en* anställning, men samtidigt krävs enligt Migrationsverkets praxis ett nytt arbetstillstånd. I undersökningen förekom ett par fall där Migrationsverket också ansåg det vara fråga om *två olika anställningar* i sådana situationer och därför avslog ansökan.

En sträng bedömning gäller i fråga om den anställning som sökanden haft *före ansökan*. Arbetstagaren ska ha haft lön och försäkringar motsvarande kollektivavtal och avvikelser går inte att korrigera i efterhand. Att arbetsgivaren inte tillåts betala kompletterande lön eller ta försäkringar i efterhand kan vid första påseende verka rimligt. Men bilden blir en annan om man tänker på att den asylsökande under de första sex eller fyra månaderna har arbetat enligt de regler som gäller för asylsökandes arbete under handläggningstiden, dvs. "hela den vanliga arbetsrättsliga lagstiftningen" (prop. 1993/94:94, s. 19). I den lagstiftningen ställs inga krav på vare sig lönenivåer, arbetstidens minsta omfattning eller försäkringar. Att kalla arbetsgivarens försök till korrigeringar försök att "läka bristen" är därmed missvisande. Ett alternativ här kunde vara att låta de arbetsgivare som önskar göra det, kompensera i efterhand inför en ansökan. Då skulle tillämpningen tillgodose både intresset av att asylsökande försörjer sig själva (på vilka villkor som helst inom arbetsrättens vida ramar, så som lagstiftarens avsikt varit) och intresset av att kollektivavtalsnormen för arbetstillstånd uppehålls. Ett annat alternativ skulle vara att bara kräva en viss anställningstid med en viss minimi-arbetstid på de villkor som erbjuds. Kravet på förankring på arbetsmarknaden skulle då vara uppfyllt.

En av undersökningens frågor gällde om tillämpningen av reglerna om spårbyte var rättssäker i meningen förutsägbar för de sökande. Vad gäller återreseförbud som grund för avslag förefaller utrymmet för godtycke vara relativt stort. I majoriteten av fallen där sökanden fått ett återreseförbud, har Migrationsverket låtit detta motivera avslag. I ett mindre antal fall har verket tvärtom upphävt återreseförbudet utan att det för en utomstående verkar finnas någon skillnad mellan fallen. I vissa fall har ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd ansetts vara *ett särskilt skäl* för upphävande, i vissa fall inte. En liknande oklarhet verkar finnas vad gäller betydelsen av en spärr i Schengens informationssystem, men detta har bara varit aktuellt i något enstaka fall.

Som redan nämnts hade en sökande gjort sig skyldig till brott. Hon hade gjort sig skyldig till stöld och snatteri i ett flertal fall och dömts till böter m.m. Migrationsverket avlog då ansökan, trots att förarbetena säger att uppehållstillstånd bara ska vägras vid brott som ger fängelse.

Hur lönenivåerna bedömdes i förhållande till kollektivavtalen varierade. Konkret betydde det att en lön som låg något under kollektivavtalets ibland godkändes och ibland underkändes och att förutsägbarheten på så sätt kunde vara låg. Vilken lönenivå som godkändes av Migrationsverket i de individuella fallen kom förmodligen att påverkas såväl av den fackliga organisationens som av den individuella fackliga representantens ståndpunkt och den individuella beslutsfattarens syn på lönefrågan. Någon konsekvent linje finns inte i besluten. En konsekvent egen linje – ett slags minimilön för arbetstillstånd – i Migrationsverkets krav på lönenivån skulle också komma i konflikt med arbetsmarknadens parter traditionella rätt att bestämma lönerna på arbetsmarknaden i Sverige. Besluten om spårbyte överklagas i många fall, både till Migrationsverket och till migrationsdomstolen, men de ändras mycket sällan.

Effekterna av reglerna om spårbyte från asyl till arbete är först och främst en lättnad och en resit för sökande som av olika anledningar inte vill återvända till sina ursprungsländer och kan eventuellt innebära ett skydd utanför asylsystemet mot förföljelse och hot. I den mån det överhuvudtaget går att finna jobb, kan reglerna också innebära att flera försöker försörja sig under väntetiden för att sedan kvalificera sig för spårbyte, vilket varit lagstiftarens intentioner.

En effekt är också – så som syftet varit – att ett mindre antal personer kan fortsätta sitt arbete i Sverige utan att behöva lämna landet och utan att varken de själva eller arbetsgivaren orsakas besvär eller avbräck i försörjningen. En stor andel av de tillstånd som har beviljats har senare förlängts.

Effekterna kan vidare bli billig och foglig arbetskraft för de arbetsgivare som anställer de tidigare asylsökande på villkoren i fråga, eftersom de som sökt asyl förmodligen ofta upplever sig som särskilt sårbara och särskilt angelägna om att ha en anställning i Sverige. Utrymmet för någon som fått tillfälligt uppehållstillstånd för arbete att framföra klagomål, om verklighetens villkor inte motsvarar de uppgivna eller om villkoren försämrats, är minimalt eftersom personen då riskerar att inte få något anställningserbjudande och därmed att inte kunna byta spår. Den möjlighet som står till buds för dem som inte fått de villkor de blivit erbjudna är att försöka

byta arbetsgivare och söka ett nytt tillstånd. Någon effekt på den svenska arbetsmarknaden kan reglerna i sig inte ha, eftersom det är ett mycket litet antal arbetstägare som omfattas av dem.

Slutnoter kapitel 8

1. Senare uppgifter har inte gått att finna.
2. Den som får ett uppehållstillstånd av detta slag måste också ha ett arbetstillstånd.
3. Handbok i migrationsärenden, omfattar 1 467 sidor. Handboken uppdateras regelbundet och är inte sidnumrerad men har en detaljerad innehållsförteckning. Innehållet i handboken återges när detta består i tolkningar eller anvisningar som går utöver innehållet i lagtexter, förarbeten och domstolspraxis.
4. I sådana fall, som gäller olika slag av sakupplysningar, refereras till "Migrationsverket".
5. Andra spårbyten kan vara från ansökan om asyl till uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning, från uppehållstillstånd som studerande till arbetstillstånd eller från arbetstillstånd till ansökan om asyl. Gemensamt för de situationer som kallas spårbyten är att den sökande inte behöver lämna landet för att lämna in sin ansökan.
6. Den korrekta formuleringen är rätten för asylsökande som fått avslag att inom landet söka uppehållstillstånd för arbete.
7. Reglerna infördes av regeringen Carl Bildt.
8. Reglerna infördes i 4 kap. 3 a § utlänningsförordningen (1989:547). Eftersom de infördes genom en förordning, finns inga förarbeten till dem, men motiven har återgetts i propositionen 1993/94:94 Om mottagande av asylsökande m.m. s. 26 och 36–37 och i SOU 2006:87, Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser, s. 192 f. (Frågan hade dessförinnan behandlats i prop. 1990/91:195 om aktiv flykting- och immigrationspolitik m.m.).
9. Migrationsverket för kontinuerligt statistik över hur många asylsökande som arbetar, se t.ex. SOU 2009:19, tabell 4.1. Också i SOU 2006:87, Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser, s. 199, fanns vissa sådana uppgifter. Enligt Migrationsverket hade 715 asylsökande (som undantagits från kravet på arbetstillstånd, AT-UND) arbete i november år 2005. Av dessa var 102 kvinnor (14 procent). För 400 personer, d.v.s. drygt hälften av alla, fanns uppgifter om deras anställning. Omkring 100 personer uppgav att de arbetade inom kök och restaurang, drygt 100 inom lokalvård, cirka 15 personer inom vård och omsorg och lika många inom serviceyrken. Därutöver fanns uppgifter om att några asylsökande arbetat i pizzerior, fabriker och butiker m.m. Ingen uppgav att de hade ett kvalificerat arbete. Arbetstiderna och anställningarnas längd varierade kraftigt.

10. Liknande tankegångar utan någon redovisad källa hade också förekommit i flera tidigare utredningar, t.ex. i dir. 1991:86 till SOU 1992: 69, Meningsfull vistelse på asylförläggning och SOU 2006:87 Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser, s. 195–199.
11. Förslag om att asylsökande av denna kategori inte skulle ha samma förmåner som andra asylsökande hade väckts i SOU 2003:25 Verkställighet vid oklar identitet m.m.
12. Bestämmelsen finns i 7 kap. 1a § UtIF.
13. Undantag gjordes 2008 också för en utlänning som besökte en arbetsgivare i Sverige och ansökte om tillstånd för ett slag av arbete, där det rörde stor efterfrågan på arbetskraft och arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där (5 kap. 18 § 3 st. UtLL).
14. Man hade tagit bort möjligheten till förnyad prövning och infört regler om verkställighetshinder för extraordinära situationer.
15. Detta resonemang kan ha varit inspirerat av Almega/Svenskt Näringsliv som hävdade att de asylsökande kan vara "oersättliga nyckelpersoner, vilket innebär att de även får betydelse för andra arbetstagares anställningstrygghet" (SOU 2006:87).
16. Bestämmelsen innehåller också att en utlänning som utvisas ska lämna landet inom fyra veckor.
17. Ett Dublinärende är ett ärende enligt förordningen (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.
18. Den höga siffran för 2014 kan till stor del kan förklaras med det höga antalet asylsökande och den höga andelen asylsökande från Syrien, där majoriteten kan styrka sin identitet (Migrationsverkets årsredovisning 2014, s. 96).
19. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, artikel 15, säger att medlemsstaterna på vissa villkor ska se till att sökande har tillträde till arbetsmarknaden senast nio månader efter att de lämnat in sin ansökan om internationellt skydd.
20. Med stöd av reglerna i 5 kap. 15 a § 1 st. UtLL. har ett beslut om avslag på en ansökan från en före detta asylsökande som grundades på att hon inte hade haft tillräckligt lång anställningstid, prövats (MIG 2010:3).
21. I lagstiftningen saknas bestämmelser om förlängning av uppehållstillstånd för arbete för före detta asylsökande, men vissa frågor om sådan förlängning har prövats av Migrationsöverdomstolen och denna har då tillämpat samma regler som gäller för vanliga arbetstillstånd vad gäller när ansökan bör lämnas in, nämligen inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet, och den före detta asylsökande behövde inte ha arbetstillstånd under den tid då tillståndsfrågan avgjordes (MIG 2013:13).

22. Skillnaden mellan antalet inkomna och avgjorda ansökningar under ett år är ett uttryck för förskjutningar mellan åren. En ansökan avvisas om den har kommit in vid fel tidpunkt eller om den sökande inte har betalat ansökningsavgiften. De ansökningar som lämnats utan åtgärd är ett mycket litet antal och kan till exempel gälla att vad som ser ut att vara två ärenden egentligen bara är ett (Migrationsverket). Att en ansökan har avslagits betyder att de krav som ställs på den sökande eller anställningen inte är uppfyllda. Att en ansökan har avskrivits betyder att den inte har ansetts vara en riktig ansökan (Migrationsverket).
23. Olika siffror förekommer i Migrationsverkets statistik. Skillnaden beror på att det finns både ansökningsskälscoder och klassningskoder och att dessa inte alltid stämmer överens (uppgift från Migrationsverkets statistikenhet). För denna undersökning som främst är kvalitativ, spelar den lilla skillnaden ingen roll.
24. De resterande 17 ansökningarna hade enligt Migrationsverket ännu inte kommit till en dossier. Enligt uppgift från verket bör ansökningarna i bortfallet inte avvika från de övriga i något avseende. En senare kontroll visade att detta stämde.
25. Dessa uppgifter överensstämmer i stort sett med Migrationsverkets statistik. Skillnaderna beror säkert på att Migrationsverket utgått från SSYK-yrkesgrupper och jag har utgått från de arbetsuppgifter som angetts i formuläret.
26. Detta framgår inte uttryckligen av propositionen men verkar rimligt och är Migrationsverkets praxis.
27. Det kan inte uteslutas att det rör sig om en felskrivning i anställningserbjudandet.
28. Migrationsverket får inte upphäva ett återreseförbud som har meddelats av domstol, men kan ta initiativ till detta genom att lämna ärendet till domstol.

Referenser

Offentligt tryck

Dir. (1991:86) *Utredning om arbete för asylsökande.*

Ds. (2007:27) *Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring.*

Regeringens proposition (1990/91:195) *Om aktiv flykting- och immigrationspolitik m.m.*

Regeringens proposition (1993/94:94) *Om mottagande av asylsökande m.m.*

Regeringens proposition (2004/05:170) *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*

Regeringens proposition (2007/08:147) *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*

Regeringens proposition (2011/12:60) *Genomförande av återvändandedirektivet.*

Regeringens proposition (2013/14:213) *Cirkulär migration och utveckling.*

Regeringens skrivelse (2013/14:73) *Migration och asylpolitik.*

SOU (1992: 69) *Meningsfull vistelse på asylförläggning.*

SOU (2003:25) *Verkställighet vid oklar identitet m.m.*

SOU (2005:50) *Arbetskraftsinvandring till Sverige - befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick.*

SOU (2006:87) *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser.*

SOU (2009:19) *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige.*

SOU (2011:28) *Cirkulär migration och utveckling, förslag och framåtblick.*

Rättsfall

MIG 2008:46

MIG 2009:1

MIG 2010:3

MIG 2013:13

MIG 2014:10

Övrigt

Migrationsverket. *Handbok i migrationsärenden*. http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1409065683964/handbok_migrationsarenden.pdf (2015-01-06)

Migrationsverket. Årsredovisning 2014. Produktion Migrationsverket.

OECD (2011) Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011. OECD, Paris.

9. Asylsökande och rätten att arbeta

Regelverkets innebörd och möjliga konsekvenser

Dominika Borg Jansson

Centrum för Rysslandsstudier, Uppsala universitet

Inledning

Asylsökande hade tidigare inte någon rätt att arbeta. I maj 1992 beslöt dock regeringen att med start den 1 juli samma år ändra utlänningsförordningen, så att asylsökande undantogs från skyldigheten att ha arbetstillstånd om dåvarande Invandrarverket bedömde att verkets beslut i ett ärende kunde dröja mer än fyra månader från ansökningsdatum.¹ Syftet med ändringen var att motverka en lång och passiv väntan för de sökande samt undvika betydande, onödiga kostnader för samhället (prop. 1990/91:195, s. 108; 1990/91:SfU13; 1991/92:SfU11). Vidare befärade regeringen att sysslolösheten kunde ge den svenska allmänheten en negativ bild av hela gruppen asylsökande. Undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd begränsades som nämnts till fall med långa väntetider.

Regeringen gjorde den bedömningen att en generell rätt för alla asylsökande att omedelbart börja arbeta sedan asylansökan gjorts skulle kunna leda till en inte obetydlig ökning av antalet asylsökande. Det skulle för en del personer utan egentliga asylskäl kunna framstå som ett lockande alternativ att anmäla sig som asylsökande i Sverige och därmed få rätt att arbeta här under en begränsad tid. En ökning av antalet asylsökande utan asylskäl skulle kunna bidra till att urholka asylrätten. (Prop. 1993/94:94, s. 37)

År 2010 infördes nya regler om asylsökandes rätt att arbeta oberoende av handläggningstidens längd. Det var ett uttalat led i regeringens strävan att öka integrationen² och minska kostnaderna för flyktingmottagandet (Dagens Nyheter 10-06-08).

Vi måste ta tillvara människors drivkraft att arbeta. Därför möjliggör regeringen, från och med 1 augusti, för asylsökande att jobba från dag ett. På så sätt förstärks arbetslinjen ytterligare samtidigt som *integrationen*³ underlättas. (Ibid.)

Även i dag ses tillträdet till arbetsmarknaden som en viktig komponent för ökad integration (Svenska Dagbladet 14-12-28). Det har till exempel kommit förslag om att

sänka dagsersättningen för asylsökande som ett incitament för att söka jobb."Om bidragen är för höga och möjliga arbetsinkomster för låga kommer det att bli mindre arbete utfört." (Svenska Dagbladet 14-12-18)

För att kunna arbeta under handläggningstiden, måste den sökande beviljas ett så kallat undantag från arbetstillstånd (AT-UND). För att få detta krävs att asylansökan inte ska vara uppenbart ogrundad och att den ska prövas i Sverige. Personen måste också uppvisa giltiga identitetshandlingar, det vill säga *styrka sin identitet*, eller *medverka till att klarlägga sin identitet*.

Det är de uppställda beviskraven på sökandes identitet som står i fokus i detta kapitel. Frågan är vad dessa krav egentligen innebär. Är de utformade på ett sätt som verkligen bidrar till statens mål att så många som möjligt ska komma in på arbetsmarknaden under handläggningstiden?

Redan här kan noteras att beviskraven varierar för olika typer av ärenden. För asyl är det exempelvis tillräckligt att den sökande gör sin identitet *sannolik*. I det följande redogör jag för vad det innebär att styrka sin identitet och att göra den sannolik. Även kravet på att medverka till att klarlägga identiteten diskuteras. Utifrån denna diskussion ger jag vissa policyrekommendationer i kapitlets sista avsnitt. Men först några ord om bakgrunden till frågeställningen och om asylsökandes rätt att arbeta.

Bakgrund

Målet är att den asylsökandes identitet ska klarläggas i så stor utsträckning som möjligt innan uppehållstillstånd beviljas (prop. 1997/98:36, s. 13f). Många saknar emellertid identitetshandlingar. I samband med införandet av de nya reglerna om arbetskraftsinvandring 2008 anfördes följande:

Ett problem som blivit allt vanligare och som kan riskera att förlänga handläggningstiderna är frånvaron av identitetshandlingar. Under år 1999 saknade 65 procent av de asylsökande, exklusive omedelbart avvisade, i åldrarna 16-64 år pass eller andra identitetshandlingar. Under år 2007 var andelen 94 procent. (Prop. 2007/08:147, s. 42)

Eftersom identiteten i många fall inte kan klarläggas, finns enligt förarbeten en risk att även personer som inte är i behov av skydd får uppehållstillstånd (prop. 1997/98:36, s. 13f.). Kraven på styrkt identitet har även bedömts bidra till statens mål att bekämpa människohandel (Avgörande från Migrationsöverdomstolen, målnummer UM 10897-10).

Asylsökande kommer ofta från länder gentemot vilka Sverige har visumkrav. Människor på flykt kan ha svårt att skaffa sig visum. De legala vägarna in till andra länder blir därmed begränsade. Många ser sig tvingade att använda sig av exempelvis människosmugglare i allt högre utsträckning för att nå sina mål. Även människohandel har blivit allt vanligare (United Nations 2014).

Asylsökande kan vid ankomsten till Sverige sakna rese- och identitetshandlingar av många skäl. I vissa fall har människosmugglare uppmanat dem att göra sig av med handlingarna. Syftet kan vara att dölja migrantens identitet eller resväg, det senare för att asylansökan ska kunna prövas i Sverige (Diesen, et al. 2012, s. 257). Det kan som sagt också vara svårt för en person på flykt att över huvud taget få fram identitetshandlingar.

Asylsökandes rätt att arbeta

Den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och åberopat skyddsskäl enligt 4 kap. 1, 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Detta följer även av 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97). Undantaget gäller dock inte utlänningar som saknar identitetshandlingar och som inte medverkar till att klarlägga sin identitet. Det gäller inte heller om personen enligt Dublinförordningen⁴ sannolikt kommer att överföras till en annan medlemsstat eller avvisas omedelbart enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen, det vill säga om asylansökan är uppenbart ogrundad.

På Migrationsverkets hemsida återges detta i något modifierad form. För att en asylsökande ska få rätt att arbeta krävs enligt myndigheten att personen lämnar in

godtagbara identitetshandlingar, eller på annat sätt medverkar till att klarlägga sin identitet. Dessutom krävs att ärendet prövas i Sverige och att ansökan är *välgrundad* (Migrationsverket 2015a).

Metod och källor

Det saknas en lagstadgad definition av begreppet identitet. Det finns heller ingen tillgänglig rättspraxis för AT-UND. Vad är det då som krävs för att man ska anses ha samarbetat för att klarlägga sin identitet? Det är svårt att svara på. Kravet på *styrkt identitet* diskuteras i praxis i andra lagrum, till exempel om rätten att få uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vad som menas med att *medverka till att klarlägga sin identitet* är mer oklart.

Viss ledning om hur identitetsbegreppet tolkats finns i förarbeten om medborgarskap (prop. 1997/98:178). Dessutom diskuteras begreppet i Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden vid bedömningen av asylsökandes identitet och trovärdighet (RCI 08/2013). Även Migrationsverkets inställning till kraven på pass och klarlagd identitet i ärenden om uppehållstillstånd är av visst intresse (RCI 03/2010).

Jag studerar i det här kapitlet begreppet identitet mot bakgrund av ett antal rättsfall ur Migrationsverkets rättsfallssamling som finns på myndighetens rätts- och landinformationssystem (LIFOS). Hur man bedömer trovärdigheten hos en person som ska göra sin identitet sannolik, behandlas även i en rapport om kvaliteten i svensk asylprövning (Feijen & Frennmark 2011). Rapporten, som är finansierad av Europeiska Flyktingfonden i samarbete med UNHCR (FN:s flyktingorgan) och Migrationsverket, beaktas även i min studie. Dessutom granskar jag relevanta rättsfall från Europadomstolen,⁵ den juridiska litteraturen på området samt UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna för att fastställa flyktingars rättsliga ställning.⁶ Dessa källor ger tillsammans en mer nyanserad bild av hur begreppet identitet tolkas och av kraven på att medverka till klarlagd identitet.

Identitet

Det här avsnittet belyser de skilda beviskraven för olika typer av ärenden. Syftet är att diskutera om formuleringen att medverka till att klarlägga sin identitet innebär ett högre beviskrav än att göra sin identitet sannolik. Vidare ska jag försöka utröna vad det förstnämnda kravet egentligen innebär.

Trots att begreppet identitet förekommer i olika lagar – som utlänningslagen, passlagen (1978:302) och lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap – saknas det som sagt en definition. I ärenden om svenskt medborgarskap anses dock identiteten enligt förarbetsuttalanden och rättspraxis bestå av den sökandes namn, födelseid och, som huvudregel, medborgarskap (prop. 1997/98:178, ss. 8 och 15; MIG 2001:11; MIG 2010:17; MIG 2014:1). Utlänningslagen saknar också uttryckliga bestämmelser om vilket *beviskrav* som gäller för identitet när en ansökan om uppehållstillstånd provas.

Beviskrav vad gäller identitet

Med beviskrav avses det bevisvärde som måste uppnås för att en omständighet, ett så kallat bevisstema, ska anses föreligga. Det finns många sätt att uttrycka beviskrav, och i olika typer av mål gäller olika uttryckssätt och krav. I vissa mål föreskrivs till exempel en bevislättning. För asylärenden innebär lättningen att asylskälen, inklusive den personliga identiteten, ska göras sannolika av den sökande.

Migrationsverket använder olika beviskrav i förhållande till den sökandes identitet. Dessa utgör ett mått på bevisningens styrka. Den sökande kan ha styrkt/visat eller klarlagt sin identitet, eller enbart gjort den sannolik. I Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden är begreppet *klarlagt* synonymt med *styrkt* (Rättschefens rättsliga ställningstagande, RCI 03/2010, s. 2). Båda används av Migrationsöverdomstolen (MiÖD). Enligt Migrationsverkets rättschef föranleder begreppen styrkt/visat ett avsevärt högre beviskrav än sannolikt, men lägre än t.ex. brottsmålen krav på styrkt utom rimlig tvivel (ibid.).

Det vedertagna är att visa ett giltigt pass eller någon annan identitetshandling utfärdad av en behörig myndighet i hemlandet. Ibland saknar dock migranter sådana handlingar. I undantagsfall kan därför identiteten, utifrån principen om fri bevisföring, klarläggas med hjälp av andra handlingar och vittnesuppgifter från nära anhöriga i Sverige. Vid anknytningsärenden som rör barn kan även DNA-analys användas för att visa släktskap. I ett mål från Migrationsöverdomstolen sänktes till exempel beviskraven på identitet därför att den sökandes föräldraskap hade säkerställts (målnummer UM 10897-10).

När det gäller flyktingar och andra skyddsbehövande blir identiteten i praktiken ofta svår att utreda, och därför får den inte sällan mindre betydelse. Detta är dock inte liktydigt med att man avstår från betydande ansträngningar för att klarlägga identiteten. Även i vissa andra fall kan identitetsfrågan minska i betydelse, till exempel när det inte är rimligt att en allvarligt sjuk person ska lämna Sverige för att identiteten är oviss. (Prop. 1997/98:178, s. 10)

Styrkt identitet

Då det inte finns förarbeten eller praxis vid AT-UND-ärenden, måste ledning sökas i andra typer av ärenden. När det gäller svenskt medborgarskap utgör styrkt identitet en förutsättning för att ansökan ska beviljas. Detta har dock ibland visat sig svårt på grund av omständigheter som den sökande inte råder över. Oklara hemlandsbestämmelser om medborgarskap är en svårighet. Under förutsättning att identiteten i övrigt är fastställd, utgör detta emellertid inte något hinder för svenskt medborgarskap. Oklarheten kan även handla om att utlänningen är registrerad i ett land där medborgarskapet är under utredning; och det kan vara oklart i vilket land en sökande är medborgare efter exempelvis ett inbördeskrig. Därför har kravet på styrkt identitet i medborgarskapsärenden inte alltid följts. (Ibid. s. 8)

Som nämnts saknas i utlänningslagen uttryckliga bestämmelser om vilket beviskrav som gäller för identiteten när en ansökan om uppehållstillstånd prövas. Dock

finns vissa uttalanden i förarbetena om hur det så kallade familjeåterföreningsdirektivet ska hanteras (prop. 2005/06:72, s. 68f). För att uppehållstillstånd för familjeåterförening ska kunna beviljas, krävs bland annat att den sökandes identitet är fastställd. Vidare krävs ett dokument eller något annat underlag som stöder påståenden om släktskap mellan den sökande och anknytningspersonen i Sverige. För barn som vill återförenas med sina föräldrar får det ofta räcka med sannolika skäl för att det uppgivna släktskapet stämmer (ibid. s. 69). Detta har fått till följd att ett inte oväsentligt antal barn förenats med personer som inte är deras biologiska föräldrar. Det har förekommit att en del av dessa barn utnyttjats för att skapa en fiktiv anknytning till Sverige för en oäkta förälder eller som handelsvara och att de i vissa fall sedan övergetts. (Ibid. s. 69)

Även i regeringens proposition om bland annat åtgärder mot familjeseparation inom migrationsområdet krävs fastställd identitet vid tidpunkten för prövning av uppehållstillstånd (prop. 2009/10:137, s. 17).

Migrationsöverdomstolen har slagit fast praxis att identiteten ska vara klarlagd när en vuxen person ansöker om uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en annan vuxen, och att endast ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas (MIG 2011:11). Anknytningsmål aktualiserar utredningar om släktskap och identitet. Avvägningar görs mellan det allmänna intresset att kunna kontrollera en utlännings identitet och enskilda människors intresse att få återförenas som familj i Sverige. Huvudregeln är att det ställs ett högt beviskrav på de sökandes identitet i anknytningsärenden. Att även andra bevis än pass får åberopas, beror på principen om fri bevisprövning. Det innebär emellertid inte någon lättnad i kravet på stark bevisning.

Identitetshandlings betydelse för att styrka identiteten

Enligt en huvudregel i 2 kap. 1 § utlänningslagen ska personer som reser in i eller vistas i Sverige ha pass. Passkravets huvudsyfte är, bland annat som ett led i Sveriges internationella åtaganden, att säkerställa den generella utlännings-

kontrollen och säkra identiteten hos dem som kommer hit. (MIG 2009:1) Den som saknar giltigt pass kan inte beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige, har Migrationsöverdomstolen betonat, och dessutom ska passet vara giltigt under hela tidsperioden som tillståndet gäller (MIG 2007:30). I ett annat domstolsbeslut nekades en utlänning, som åberopat anknytning genom sin Sverige-boende maka, tidsbegränsat uppehållstillstånd med hänvisning till att han saknade pass (MIG 2007:54).

Utgångspunkten är således att den sökande ska visa upp ett hemlandspass i original eller en fotoförsedd identitetshandling i original utfärdad av behörig myndighet i hemlandet. Dokumentens äkthet ska inte kunna ifrågasättas. Om sökanden har varit fast bosatt i ett annat land än hemlandet, kan även en sådan handling utfärdad där accepteras.

Handlingarna ska vara tillförlitliga och utfärdade på ett från identitetssynpunkt tillfredsställande sätt. Det innebär bland annat att en handling inte får ha alltför enkelt utförande. Kraven på bevisning ska egentligen inte påverkas av dokumentationens ursprungsland. I praktiken ställs dock mindre långtgående krav på den tekniska utformningen av handlingar som utfärdats i ett utvecklingsland jämfört med dokument utfärdade i exempelvis ett EU-land (MIG 2010:17, s. 3).

Om identitetshandling saknas

Om den sökande inte kan uppvisa handlingar som är tillräckliga för att uppfylla beviskravet, kan identiteten ändå anses styrkt i vissa fall. Exempelvis kan en eller flera handlingar, som var för sig ses som otillräckliga, anses som tillräcklig bevisning tillsammans med övriga omständigheter. Även uppgifter från nära anhöriga kan åberopas under vissa förutsättningar. Det krävs då att den anhörige har förvärvat svenskt medborgarskap och i samband med det uppvisat en godtagbar identitetshandling. Dessutom ska handlingen vara godtagbar även enligt aktuell praxis när beslutet fattas i ärendet. Som anhörig räknas make eller maka, syskon eller vuxet barn. I enstaka fall har dock även andra anhöriga godtagits. Slutligen måste

den sökande och den anhörige ha lämnat överensstämmande uppgifter om bland annat identitet, släktskap och familjeförhållanden i medborgarskapsärendet och i tidigare tillståndsärenden. (Prop. 1997/98:178, s. 7)

Som redan nämnts kan även annat än pass uppfylla kravet på styrkt identitet. Hit räknas olika slags identitetskort, födelseattester, medborgarskapsbevis, militärböcker, körkort, betyg, vigselbevis, bankböcker och sjömansböcker. Förutsättningen är att personuppgifterna har kontrollerats på ett tillfredsställande sätt, och det inte finns anledning att tvivla på dokumentens äkthet. Det är vidare nödvändigt att det, vid sidan av de åberopade handlingarna, också finns andra omständigheter som starkt och tydligt stöder den sökandes uppgivna identitet. Dessa handlingar är således inte ensamma tillräckliga, men de kan ha bevisvärde som delar av en samlad bedömning.

I ett medborgarskapsärende ansågs inte identiteten styrkt bland annat därför att flera inlämnade handlingar inte utfärdats efter tillfredsställande identitetskontroll och därför att de inte innehållit kontrollerbara dokumentssäkringar. Handlingarna kunde inte var för sig, och inte heller tillsammans, styrka den sökandes identitet. Dessutom kunde den sökandes maka inte styrka hans identitet då paret inte hade sammanlevt innan den sökande kom till Sverige. (MIG 2010:17)

I ett annat fall betonade Migrationsöverdomstolen vikten av giltig identitetshandling även för asylsökande, när den instämde i Migrationsdomstolens bedömning. Den sökande hade med hjälp av de inlämnade handlingarna inte gjort sin identitet, inklusive åldern, sannolik (MIG 2014:1). Personen hade bland annat åberopat en så kallad tazkira⁷, men domstolen ansåg inte att äkthetskontroller av sådana dokument var meningsfulla.

Sannolik identitet

För att beviljas asyl behöver en sökande endast göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt (prop. 1996/97:25, s. 98). I linje med Migrationsöverdomstolens praxis måste personen också göra sin *identitet sannolik* (MIG 2007:9). Vid prov-

ningen måste man alltid först ta ställning till den sökandes identitet och ursprung. Denna sannolikhetsbedömning sker således innan eventuella skyddsskäl bedöms. En anledning till denna arbetsgång är att det är viktigt att fastställa vilket eller vilka länder som asylansökan ska prövas mot (MIG 2007:12). Om personen gjort sig av med dokument, kan detta tyda på att hon eller han vill dölja sin resväg för att ansökan ska avgöras i Sverige.

Tidigare har avsaknaden av identitets- och resehandlingar setts just som en indikation på, eller presumtion för, att den asylsökande ville undanhålla omständigheter av stor vikt för utredningen, till exempel sådant som påverkade vilket land som skulle behandla ansökan (Diesen, et al. 2012, s. 257). Detta sades per automatik minska tilltron till den sökande. I dag torde frånvaron av passhandling inte automatiskt leda till att personens berättelse uppfattas sakna trovärdighet. Det ställs emellertid också krav: den sökande bör *på ett tillfredsställande sätt förklara varför handlingarna saknas* och ska medverka till att identiteten utreds.

Bevisningen i ett asylärende

Bevisningen i ett asylärende utgörs primärt av den sökandes berättelse, men också av kompletterande handlingar, vittnesmål och landinformation (RCI 09/2013, s. 1). Man börjar med att identifiera relevanta fakta och beakta all bevisning. Därefter analyseras bevisningen runt varje relevant omständighet, eller asyltema, för att se om den når upp till kravet sannolikt. Bevisningen kan vara olika stark kring olika omständigheter. Om det visar sig att någon eller några uppgifter är otillförlitliga, bör man värdera om de påverkar kärnan i den sökandes berättelse (MIG 2011:6).

Bevislätnadsregeln

I asylärenden föreskrivs bevislätnad. Generellt är omständigheterna sådana att det kan vara mycket svårt för den sökande att skaffa fram bevisning. Därför har man lättat upp beviskraven. Det räcker med att göra sina asylskäl och såle-

des även sin identitet sannolika. Eftersom identiteten är en del av den materiella skyddsfrågan, torde beviskravet vara lika starkt som för själva flyktinggrunden: det ska finnas sannolika skäl (Diesen, et al. 2012, s. 259). Detta stöds även av Migrationsöverdomstolens praxis (MIG 2007:9).

Bevislätnadsregeln förespråkas bland annat i UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna för att fastställa flyktingars rättsliga ställning. Handboken räknas som en viktig rättskälla inom området⁸ (MIG 2006:1):

It is a general legal principle that the burden of proof lies on the person submitting a claim. Often, however, an applicant may not be able to support his statements by documentary or other proof, and cases in which an applicant can provide evidence of all his statements will be the exception rather than the rule. In most cases a person fleeing from persecution will have arrived with the barest necessities and very frequently even without personal documents. Thus, while the burden of proof in principle rests on the applicant, the duty to ascertain and evaluate all the relevant facts is shared between the applicant and the examiner. Indeed, in some cases, it may be for the examiner to use all the means at his disposal to produce the necessary evidence in support of the application. Even such independent research may not, however, always be successful and there may also be statements that are not susceptible of proof. In such cases, if the applicant's account appears credible, he should, unless there are good reasons to the contrary, be given the benefit of the doubt.

Den sökande ska således hellre frias än fällas (ges tvivelsmålets fördel). Denna princip framgår även av det så kallade skyddsgrundsdirektivets artikel 4.5.⁹ Principen har tillämpats av Europadomstolen vid bedömningar av om en utvisning strider mot förbudet mot tortyr och annan omänsklig behandling enligt artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, EKMR (Case of N. v. Sweden 2010 och Case of Matsiukhina and Matsiukhin v. Sweden 2005).

Bevislätnadsregeln kan tillämpas om den sökande till exempel kommer från ett land vars myndigheter inte kan utfärda identitetshandlingar, eller när handlingar som utfärdats av denna stat inte godtas av svenska myndigheter. Det kan även vara

så att personen helt enkelt inte kan kontakta sina hemlandsmyndigheter i ärendet. I dessa fall anses det inte rimligt att kräva styrkt identitet med hjälp av identitetshandlingar. (Bilaga till RCI 08/2013, s. 6) Om sådana handlingar saknas, kan utredningen kompletteras med språkanalyser och kunskapsfrågor¹⁰ som kan stärka tillförlitligheten hos uppgifterna om medborgarskap och hemvist.

Det ställs dock vissa motkrav för att bevislätnadsregeln ska kunna gälla. Den asylsökande ska bland annat ha gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse, och hans eller hennes allmänna *trovärdighet* ska inte kunna sättas i fråga. Nedan diskuteras begreppet trovärdighet närmare.

Trovärdighet

Migrationsöverdomstolen har ställt upp vissa kriterier för att bedöma om den asylsökandes historia förefaller trovärdig, till exempel om den *är sammanhängande eller splittrad* (MIG 2007:12; MIG 2007:33). Om personen lämnar vaga, icke trovärdiga och osammanhängande uppgifter, ifrågasätts ofta trovärdigheten (MIG 2007:9). I sammanhanget bör nämnas att en asylsökande kan ha utsatts *för diverse* trauman i sitt hemland. Den som torterats eller hållits inlåst och isolerad en längre tid kan till exempel *förlora tidsuppfattningen. Händelser kan flyta samman*, och det är viktigt att tänka på att en sådan person kan ha svårigheter att följa en logisk tidslinje i sin berättelse. Anser utredaren att det förekommer oklarheter, ska den asylsökande därför få tillfälle att ge sin egen *förklaring till dessa* (Case of Matsiukhina and Matsiukhin v. Sweden).

Utredaren ska ta hänsyn till dessa förklaringar och göra en helhetsbedömning av samtlig bevisning. I ett fall fann Europadomstolen att Sverige brustit i sin skyldighet genom att inte ta tillräckligt stor hänsyn till den sökandes förklaringar angående bristerna i den åberopade bevisningen (Case of F.N. and others v. Sweden 2013). Den sökande har dock sin skyldighet att reda ut eventuella oklarheter. I ett annat fall från Europadomstolen bedömdes Sverige ha agerat korrekt genom att avslå en

asylansökan på grund av stora brister i personens berättelse; han hade trots uppmaningar inte gjort något försök att förklara bristerna (Case of A.A. and others v. Sweden).

Det finns inte någon konkret metod för att bedöma trovärdighet, men viss vägledning i såväl nationella som internationella rättsfall kan hämtas från främst Europadomstolen (RCI 09/2013, s. 3). Först bedöms om historien är sannolikt trovärdig, och samma bedömning torde göras även för identiteten.

Relevanta frågor är som sagt om den sökande lämnat en konkret och detaljrik redogörelse, om berättelsen innehåller motstridiga uppgifter eller om den ändrats under ärendets gång. En annan viktig faktor är om berättelsen stöds av aktuell landinformation. Sådan kunskap bör *hämtas från olika källor* – inte enbart från svenska beskickningar i den sökandes hemland utan även från *frivilligorganisationer* som Human Rights Watch och Amnesty International. Målsättningen borde vara att få en så nyanserad och korrekt bild av situationen i landet som möjligt. Detta slås fast i ett rättsfall från Europadomstolen, där det noteras att informationen *bör hämtas från kritiska källor*. Domstolen anser också att myndigheterna i varje enskilt fall bör göra en individuell bedömning av om den sökande löper risk att utsättas för brott enligt artikel 3 i EKMR (F.N. and others v. Sweden 2013, s. 20).

Det är ytterst viktigt att inte värdera personens allmänna trovärdighet, det är tillförlitligheten i hennes historia som ska granskas. Det ska därmed inte röra sig om personliga markörer – som god berättarteknik, specifik kroppshållning, flackande eller fast blick – utan i första hand om bevis och i andra hand om den asylsökandes trovärdighet/tillförlitlighet i förhållande till de *åberopade* uppgifterna (Feijen & Frennmark 2011). Som en del i prövningen kan man även bedöma om den sökande lämnar uppgifterna på ett trovärdigt sätt (RCI 09/2013, s. 3), det vill säga om personen *gör ett trovärdigt intryck*. Hur mycket enskilda handläggare påverkas av dessa personliga markörer och hur mycket av bevisningens tillförlitlighet, det vet vi dock ingenting om.

Vad menas med att medverka till att klarlägga sin identitet?

Vi har nu sett vad det innebär att styrka sin identitet respektive att göra den sannolik. För att beviljas asyl är det tillräckligt att den görs sannolik. Det krävs inte identitetshandlingar för att uppfylla detta beviskrav, det räcker med annan bevisning. Kravformuleringarna i utlänningsförordningen tycks emellertid inte gälla i AT-UND-ärenden. Här krävs det att den sökande antingen har identitetshandlingar eller medverkar till att klarlägga sin identitet.

Fram till ganska nyligen har endast ett fåtal asylsökande lyckats få AT-UND. Här är det relevant att hänvisa till Riksrevisionens rapport 2012 om utvärderingen av de nya etableringsmöjligheterna: Under 2011 uppfyllde drygt 19 procent av de asylsökande förutsättningarna för att få AT-UND. [...] Riksrevisionens intervjuer på ett antal mottagningsenheter visar att det finns en *upplevd otydlighet om vad det innebär att medverka till att klarlägga sin identitet och att det finns problem med att vissa grupper inte kan få AT-UND*. (RiR 2012:23, s. 50)¹¹

Under år 2014 skedde en ökning av antalet beviljade AT-UND.¹² Men detta tycks enligt Migrationsverket ha sin förklaring i: "det höga antalet asylsökande och den höga andelen asylsökande från Syrien, där majoriteten kan styrka¹³ sin identitet". (Migrationsverket 2014a, s. 96)

AT-UND beviljades alltså under detta år främst till dem som kunde styrka sin identitet medels giltiga identitetshandlingar. Kravet på identitetshandlingar eller att medverka till att klarlägga sin identitet är således avgörande för att få AT-UND. Det är därmed av stor vikt för den enskilda människan vad denna medverkan innebär i praktiken. Det är också viktigt att det finns en enhetlig tolkning som rättstillämparen måste förhålla sig till och som minimerar godtycke.

Kravets innebörd verkar dock tämligen oklar. Enligt Migrationsverkets egna riktlinjer innebär den följande:

Ställning till AT-UND tas av ansökningsenheten i självklara ärenden, d.v.s. i situationer där den sökande har ingivit identitetshandlingar vars äkthet inte ifrågasätts och det står klart att det inte är en fråga om ett Dublinärende eller en avvisning med omedelbar verkställighet. Om det råder tvivel kring sökandens rätt till AT-UND vid ansökningstillfället lämnas frågan över till prövningsenheten som under ärendets gång löpande tar ställning till AT-UND varje gång omständigheterna kring sökandens identitet ändras. (Migrationsverket 2014b)

Citatet kan svårigen tolkas på något annat sätt än att ansökningsenheten *endast* tar ställning till AT-UND i självklara ärenden, sådana där den sökande både lyckats styrka sin identitet och gjort detta med hjälp av identitetshandlingar vars äkthet inte kan ifrågasättas. Övriga ärenden lämnas till Migrationsverkets prövningsenhet, som återkommer till frågan varje gång omständigheterna kring en sökandes identitet ändras.¹⁴ Ansökan om AT-UND kan prövas vid ett senare tillfälle om den sökande lyckas presentera bevisning som kan *klarlägga* hans eller hennes identitet.

Migrationsverkets rättschef uppger i myndighetens rättsliga ställningstaganden att begreppet *klarlagt* är synonymt med *styrkt*. Att beviskravet för styrkt identitet är avsevärt högre ställt än kravet att göra identiteten sannolik (RCI 03/2010, s. 2), torde också tala för denna tolkning.

Vad innebär det egentligen att medverka till ett klarläggande? Detta kan även tolkas utifrån Migrationsverket anvisningar till asylsökande:

Kan du inte visa sådana handlingar direkt när du söker asyl är det din skyldighet att skaffa fram sådana handlingar så fort som möjligt. Under väntetiden kommer du därför att få i uppdrag att skaffa fram identitetshandlingar. Det betyder att du aktivt måste arbeta med att klarlägga din identitet *till dess att den är fastställd*.¹⁵ (Migrationsverket 2015b)

Migrationsverkets tolkning tycks bekräftas av förarbetena till de nya reglerna om arbetskraftsinvandring. Där hänvisas till en utredning från 2003:¹⁶

Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut ansåg att asylsökande som saknar iden-

titetshandlingar och som inte samarbetar när det gäller att klarlägga identiteten eller att få nya resehandlingar, skulle få sämre förmåner än andra grupper som sökte asyl (SOU 2003:25). Utredningen föreslog att denna grupp inte skulle kunna undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Förslaget motiverades av att det kan finnas ett samband mellan den ökade asylinströmningen och möjligheten för asylsökande att arbeta. (Prop. 2007/08:147, s. 42)

I linje med ovanstående gjorde regeringen bedömningen att en asylsökande som saknar identitetshandlingar, och som låter bli att medverka till att klarlägga sin identitet, inte bör undantas från kravet på arbetstillstånd.

I Migrationsverkets egen handbok sägs följande:

Såsom förordningstexten är formulerad kan intryck ges att det som utgångspunkt krävs klarlagd identitet för att komma ifråga för AT-UND. Detta kan dock inte anses vara fallet, utan att man använt ordet klarlägga i förordningstexten torde handla om de sökande som saknar identitetshandlingar. Arbetet kring en sökandes medverkan i identitetsfrågan måste alltid utgå från att den bevisnivå som är huvudregel vid ansökningar om uppehållstillstånd, dvs. klarlagd/styrkt, ska uppnås. I asylärenden finns dock en bevislättning såtillvida att det räcker att identiteten görs sannolik.(...) En sökande som *lämnar in identitetshandling* och som därigenom tillsammans med övrigt i ärendet når upp till beviskravet sannolikt ska således anses ha rätt till AT-UND. Det vore orimligt om aktuell sökande skulle nekas rätt till AT-UND med hänvisning till att han/hon inte nått upp till det högre beviskravet klarlagd/styrkt identitet. (Migrationsverket 2014c, s. 732)¹⁷

Om det är tillräckligt att göra identiteten sannolik för att få AT-UND (som det sägs i citatet ovan), blir frågan varför man inte även i själva förordningen formulerat sig så. Och vad händer när en sökande inte kan lämna in en identitetshandling? Kan man i så fall beviljas AT-UND om man lyckas göra identiteten sannolik?

Enligt Migrationsverkets handbok ville regeringen i prop. 2007/08:147 skärpa kraven på den asylsökandes medverkan i utredningen genom att ändra

förordningstexten om AT-UND. Men propositionen anger inte hur långt dessa krav ska sträckas. Utgångspunkten är att den sökande ska medverka i utredningen kring sin identitet, sägs det vidare, och att han eller hon måste använda befintliga möjligheter för att få fram dokument (Ibid. s. 733).

Vad som kan anses tillräckligt i denna del får avgöras från fall till fall och en samlad bedömning måste ske i det enskilda ärendet. Klart är att det inte är tillräckligt att den sökande endast uttrycker en vilja att medverka i identitetsfrågan. I och för sig bör inte krav ställas att id-handlingar senare lämnas in för att den sökande ska ha rätt till AT-UND. Det måste dock finnas tydlig dokumentation kring hur den sökande har medverkat i identitetsfrågan. Medverkan i tillräcklig grad skulle kunna konstateras i fall då en sökande lämnat rimliga förklaringar kring varför identitetshandlingar ej kunnat inges men samtidigt gjort ansträngningar för att införskaffa annan relevant bevisning, såsom exempelvis skolbetyg, arbetsgivarintyg eller vittnesuppgifter från nära anhöriga med uppehållstillstånd i Sverige. (Ibid.)

Mot bakgrund av källorna som diskuteras ovan kan beviskravet på medverkan till att klarlägga sin identitet antagligen uppfattas som högre ställt än kravet att göra den sannolik i asylärenden. Åtminstone tycks det råda viss förvirring om hur det förstnämnda kravet bör tolkas.

Sammanfattning

Det finns mycket som tyder på att Migrationsverket tolkat 5 kap. 4 § i utlänningsförordningen som att undantaget från arbetstillstånd endast gäller personer som styrkt sin identitet eller medverkat till att vid en senare tidpunkt klarlägga identiteten så mycket att den anses fastställd. I varje fall råder viss förvirring kring hur kravet på medverkan ska tillämpas. Uttalanden i förarbetena tyder på att AT-UND ska tillämpas restriktivt, medan en samlad bedömning av Migrationsverkets formuleringar inte ger någon tydlig vägledning om hur medverkan till klarlagd identitet bör tillämpas.

Riksrevisionen har noterat att problemet med få beviljade AT-UND delvis tycks bero på att stora grupper asylsökande inte uppfyller de högt ställda beviskraven på styrkt/klarlagd identitet. En annan stötesten är att människor har svårt att tolka kravet på medverkan till att klarlägga sin identitet. Vid en diskussion av det totala antalet beviljade AT-UND under 2014 sägs att ökningen jämfört med föregående år beror på att många asylsökande kommit från bland annat Syrien, varav majoriteten kunnat styrka sin identitet (Migrationsverket 2014a, s. 96).

Det är som sagt allmänt accepterat att endast ett fåtal asylsökande lyckas styrka sin identitet. Därför krävs vid asylprövningen enbart att dessa personer gör sin identitet sannolik. De behöver inte visa upp någon identitetshandling. Samtidigt tycks högre beviskrav ställas på styrkt identitet för att få AT-UND, och även för att bli aktuell för så kallat spårbyte.¹⁸ Det förklaras på följande sätt i förarbetena:

Vid införandet av de nuvarande reglerna ansåg regeringen att det är väsentligt att det inte skapas en ordning som leder till att asylsystemet utnyttjas av den som vill resa in i Sverige för att få tillträde till arbetsmarknaden. Detta trodde man skulle kunna leda till en urholkning av asylrätten och dess legitimitet. Vidare ansågs det viktigt att upprätthålla kravet att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut samt att lagakraftvunna beslut respekteras. (Prop. 2013/14:213, s. 31)

Risken för urholkad asylrätt identifierades framför allt i samband med spårbyten. De högt ställda beviskraven på de sökandes identitet skulle motverka att asylsystemet utnyttjades av personer som ville resa till Sverige för att få tillgång till arbetsmarknaden. Risken ansågs särskilt påtaglig genom att de som arbetat under asylprocessen fick chansen att byta spår efter avslagen ansökan och i stället ansöka om arbetstillstånd och uppehållstillstånd för arbete.

Kravet att asylsökande ska medverka till att klarlägga sin identitet för att beviljas AT-UND kommenteras så här:

Även om förhållandena är något oklara kan det inte uteslutas att en bidragande orsak till den ökade asylinströmningen under det senaste

decenniet varit att det spridits kunskap om att det går att arbeta här under asylprocessen. Samtidigt som asylinströmningen har ökat har problemet med frånvaron av identitetshandlingar blivit allt vanligare. (Prop. 2007/08:147, s. 45)

Utdraget från förarbetena visar en uttalad oro för att asylsystemet ska missbrukas av migranter utan asylskäl som vill ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. Även om problemet att så få asylsökande kan uppvisa giltiga identitetshandlingar inte bör underskattas, kan oron för missbruk tyckas något överdriven. Det finns redan relativt generösa regler för tredjelandsmedborgares rätt att arbeta i Sverige. Jämfört med att till exempel söka asyl under falsk identitet, torde dessa regler göra det betydligt enklare att ta sig in på arbetsmarknaden. Det är en åsikt som även kommer till uttryck i senare förarbeten:

Möjligheterna för tredjelandsmedborgare att komma till Sverige för att både arbeta och söka arbete har ökat väsentligt. Riskerna för att asylsystemet används som en väg in på den svenska arbetsmarknaden har därmed minskat. (SOU 2009:19, s. 102)

Min sammantagna bedömning, baserad på uttalanden i relevanta förarbeten och Migrationsverkets ställningstaganden, är att beviskravet vad gäller en persons identitet är lägre ställt i asylärenden än i AT-UND-ärenden. Det råder förvirring om hur kravet på medverkan till att klarlägga identiteten ska tillämpas. Frågan är hur detta ska förenas med statens ambition att asylsökande bör jobba redan från dag ett. Om målet är att få så många som möjligt i arbete – för att minska belastningen på staten och förbättra integrationen och livsvillkoren för de sökande – då ter sig dessa krav som orimliga.

Även om kravens egentliga eller primära syfte vore att belöna asylsökande som medverkar till att klarlägga sin identitet eller att motivera dem som inte vill röja sin identitet, torde det vara svårt att leva upp till syftet. Det är nog få människor som tar risken att utvisas enbart för chansen att beviljas AT-UND. Då finns det enklare sätt för tredjelandsmedborgare att ta sig in på svensk arbetsmarknad.

Dagens situation innebär även att personer kan beviljas asyl trots att de under processens gång inte har beviljats AT-UND. Är det verkligen rimligt att asylsökande ska behandlas olika i dessa avseenden? Ska olika regler gälla för olika kategorier av asylsökande?

Slutsatser

Detta kapitel har visat att nuvarande regler för asylsökandes rätt att arbeta utesluter en stor grupp från rätten till AT-UND. Därmed får de inte chansen att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden under pågående asylutredning.

AT-UND beviljas av ansökningsenheten endast i självklara ärenden, där den sökande lämnat in identitetshandlingar vars äkthet inte kan sättas i fråga. Riksrevisionens intervjuer med verkets anställda lyfter fram två bidragande omständigheter till att få asylsökande anses kvalificerade för AT-UND: kravet på identitetshandlingar och svårigheterna att tolka kravet på medverkan till att klarlägga sin identitet.

I dag saknar flertalet asylsökande identitetshandlingar. Statistik för januari 2015 visar att 80 procent saknar sådana dokument (Polisen 2015, s. 60). Ökningen av beviljade AT-UND som har skett det senaste året kopplas, som sagt, samman med den stora asyltillströmningen från Syrien där majoriteten har identitetshandlingar, det vill säga kan styrka sin identitet. Det rör sig således dels om fler asylsökande än föregående år och dels fler sökande som kan styrka sin identitet.

Här vill jag återkoppla till den senaste tidens debatt om olika incitament för att integrera asylsökande på den svenska arbetsmarknaden, minska belastningen på staten och öka integrationen. Utan att ta ställning till det specifika innehållet i förslagen, vill jag påstå att de inte kommer att ge önskad effekt. Först måste dagens oklara regler om vad som krävs för att klarlägga sin identitet och beviljas AT-UND bli tydligare.

Riskerna med ett alltför generöst system vad gäller AT-UND är förvisso allvarliga, men med facit i hand ter de sig något överdrivna. Sverige har generösa regler även för arbetskraftsinvandring från tredje land. Om migrantens syfte är att ta sig in på arbetsmarknaden, torde dessa regler utgöra ett bättre alternativ än att söka asyl under falsk identitet. Påståendet att fler skulle söka asyl i Sverige därför att man hört att det går att arbeta här under handläggningstiden ter sig också aningen obefogat. Dels är det så få asylsökande som fått AT-UND som faktiskt också arbetar (prop. 2007/08:147, s. 45; RiR 2012:23, s. 50 och Arbetet 15-06-05). Dels fortsätter så många migranter att vara arbetslösa även efter beviljat uppehållstillstånd och arbetstillstånd. AT-UND eller, för den delen, arbetstillstånd leder inte per automatik till att man får arbete.

Det här kapitlet utgår från statens uttalade mål att redan under handläggningstiden integrera så många som möjligt på arbetsmarknaden och därmed även minimera samhällets mottagningskostnader. Samtidigt pågår en delvis ensidig och onyanserad diskussion om varför det är så få asylsökande som arbetar. Det har som sagt kommit förslag om att sänka dagsersättningen i syfte att öka deras vilja att arbeta. Jag försöker belysa att människors upplevda svårigheter att tolka hur man medverkar till att klarlägga identiteten har lett till en situation där få asylsökande beviljas AT-UND. Därmed hindras de från att arbeta.

Slutligen bör påpekas att ändrade eller klarare regler för AT-UND inte nödvändigtvis leder till att fler faktiskt får jobb. Som bekant är arbetslösheten tämligen hög även bland svenska medborgare och det råder stor konkurrens om jobben. Säkerligen krävs också andra strategier för att få fler asylsökande i arbete. Men alla åtgärder förblir verkningslösa om inte även reglerna för AT-UND ändras eller klargörs.

Ett förslag är att i utlänningsförordningen tydligt ange att det räcker att göra sin identitet sannolik för att få AT-UND. Då skulle man också uppnå kongruens mellan kraven för att beviljas asyl och för att få AT-UND. Detta skulle inte enbart bli ett första steg mot målet att så många asylsökande som möjligt ska arbeta under handläggningstiden. Det skulle även öka tydligheten och rättssäkerheten kring beslut som i hög grad påverkar individen.

Slutnoter kapitel 9

1. Förordning (1992:581) om ändring i utlänningsförordningen (1989:547). Se närmare om motiven bakom denna ändring i prop. 1990/91, bilaga 2, s. 108, prop. 1991/92:138, s. 14 och prop. 1993/94:94, s. 36f.
2. Jag ska här inte utreda begreppet integration närmare. Det kan dock diskuteras om tillfälligt arbete före ett avslag på ansökan kan bidra till ökad integration, eller om det mer handlar om att sänka mottagningskostnaderna och tillfälligt förbättra tillvaron för individen. Man kan ha tänkt sig att personer som redan är inne på arbetsmarknaden när de beviljas uppehållstillstånd har lättare att integreras. Integrationsretoriken har använts av olika beslutsfattare, bland annat dåvarande migrationsminister Tobias Billström, i samband med reglernas införande.
3. Kursiveringen är min egen.
4. Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land lämnat in i någon medlemsstat. Dublinförordningen avgör med andra ord i vilken medlemsstat asylansökan ska prövas.
5. Europadomstolen avgör fall som rör tolkningen av Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR). Dessa domstolsbeslut gäller som svensk rätt.
6. Sverige som suverän stat har rätt att reglera utlänningars vistelse på det egna territoriet. Även i UNHCR:s handbok klargörs att det är upp till varje enskild stat att utforma ett lämpligt förfarande för att fastställa flyktingstatus. Genèvekonventionen i sig föreskriver inte hur flyktingstatus fastställs. Men även om Sverige inte utan egen prövning godtar UNHCR:s bedömningar av flyktingstatus, så beaktas UNHCR:s bedömningar och uttalanden noga – detta på grund av UNHCR:s nyckelroll inom det internationella flyktingarbetet. Se närmare om detta i till exempel MIG 2013:15.
7. En tazkira är en afgansk ID-handling.
8. Som redan nämnts är detta dokument inte bindande för Sverige. Det beaktas dock i svensk rättstillämpning på grund av UNHCR:s auktoritet inom området.
9. Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet. Direktiven är bindande för Sverige vad gäller vilka resultat som ska uppnås. Dock kan de nationella myndigheterna avgöra hur man sköter själva genomförandet.

10. Analysernas tillförlitlighet har dock ifrågasatts. Se till exempel SVT Nyheter (14-11-19) "Armenien: Familjen Bakr är inte våra medborgare", för en diskussion om dessa problem.
11. Kursiveringen är min egen.
12. Under år 2010 beviljades 3760 AT-UND och under år 2014 beviljades 25 348 AT-UND. Detta utgör en ökning. Dock kan denna ökning, enligt Migrationsverket, till stor del kopplas samman med den stora asytilströmningen från Syrien, där majoriteten av sökande kan styrka sin identitet.
13. Kursiveringen är min egen.
14. Enligt Migrationsverkets handbok bör Migrationsverket löpande ta ställning till om förutsättningen för AT-UND har uppfyllts. Men verket bör särskilt beakta detta vid följande moment: ansökningstillfället, i anslutning till den tidsfrist som ges i ID-uppdraget, i samband med inkommen inlägga, i samband med asytlutredningen, samt inför tidpunkten när beslut fattas i asylärendet. Se Migrationsverket 2014c.
15. Kursiveringen är min egen.
16. SOU 2003:25.
17. Kursiveringen är min egen.
18. Spårbyte innebär att en person som fått avslag på sin asylansökan under vissa förutsättningar tillåts söka arbets- och uppehållstillstånd inifrån landet. För att bli aktuell för ett spårbyte krävs att man arbetat under asylärendets gång, det vill säga haft AT-UND, och att man kan styrka sin identitet med en giltig passhandling. En mer ingående diskussion om spårbyte finns i kapitel 8 av Calleman i denna antologi.

Referenser

Litteratur

Diesen, C., A. Lagerqvist, V. Roca, K. Lindholm Billing, M. Seidlitz och A. Wahren (2012) *Prövning av migrationsärenden. Bevis 8*. Norstedts Juridik, Stockholm.

Offentligt tryck

Regeringens proposition (1990/91:195) *Om aktiv flykting- och immigrationspolitik m.m.*

Regeringens proposition (1991/92:138) *Om ändringar i utlänningslagen (1989:529) m.m.*

Regeringens proposition (1993/94:94) *Mottagande av asylsökande m.m.*

Regeringens proposition (1996/97:25) *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.*

Regeringens proposition (1997/98:36) *Återkallelse av uppehållstillstånd.*

Regeringens proposition (1997/98:178) *Medborgarskap och identitet.*

Regeringens proposition (2005/06:72) *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening.*

Regeringens proposition (2007/08:147) *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*

Regeringens proposition (2009/10:137) *Åtgärder mot familjeseparation inom migrationsområdet.*

Regeringens proposition (2013/14:213) *Cirkulär migration och utveckling*.

RiR (2012:23) *Början på något nytt – etableringsförberedande insatser för asylsökande*.

Socialförsäkringsutskottet (1990/91:SfU13) *Invandring m.m.*

Socialförsäkringsutskottet (1991/92:SfU11) *Befogenheter för invandrarverket vid asylutredning m.m.*

SOU (2009:19) *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige*.

Rättsfall

Case of *Matsiukhina and Matsiukhin v. Sweden*, Application no. 31260/04, Final 21 June 2005.

Case of *N. v. Sweden*, Application no. 23505/09, Final 20 October 2010.

Case of *F.N. and others v. Sweden*, Application no. 28774/09, Final 18 March 2013.

Case of *A.A. and others v. Sweden*, Application no. 34098/11, Final 24 October 2014.

MIG 2001:11.

MIG 2006:1.

MIG 2007:9.

MIG 2007:12.

MIG 2007:30.

MIG 2007:33.

MIG 2007:54.

MIG 2009:1.

MIG 2010:17.

MIG 2011:6.

MIG 2011:11.

MIG 2014:1.

Målnummer UM 10897-10.

Övrigt

Arbetet (2015-06-05) "Få asylsökande har jobb trots arbetstillstånd". <http://arbetet.se/2015/06/05/mycket-fa-asylsokande-har-jobb-trots-tillstand/> (2015-06-05).

Dagens Nyheter (2010-06-08) "Asylsökande ska få arbeta från första dagen i Sverige." <http://www.dn.se/debatt/asylsokande-ska-fa-arbeta-fran-forsta-dagen-i-sverige/> (2015-06-05).

Feijen, L och E Frennmark (2011) *Kvalitet i svensk asylprövning. En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd*. Migrationsverket, UNHCR, 2011.

Migrationsverket (2008) "Uppdrag till Migrationsverket att bistå utredningen om mottagandet av asylsökande (Ju2007:18)". [http://www.temaasyl.se/Documents/Offentliga%20utredningar%20och%20rapporter%20\(sv\)/Myndigheter/Utteckling%20inom%20mottagandet%20av%20asyls%C3%B6kande%20fr%C3%A5n%201985%20fram%20till%20dagens%20datum.pdf](http://www.temaasyl.se/Documents/Offentliga%20utredningar%20och%20rapporter%20(sv)/Myndigheter/Utteckling%20inom%20mottagandet%20av%20asyls%C3%B6kande%20fr%C3%A5n%201985%20fram%20till%20dagens%20datum.pdf) (2015-08-19).

Migrationsverket (2010) *Rättschefens rättsliga ställningstagande angående kraven på pass och klarlagd identitet i ärenden om uppehållstillstånd*. RCI 03/2010.

Migrationsverket (2013) *Rättsligt ställningstagande angående sannolik identitet i asylärenden*. RCI 08/2013.

Migrationsverket (2013) *Rättsligt ställningstagande angående metod för prövning av tillförlitlighet och trovärdighet*. RCI 09/2013.

Migrationsverket (2013) *Bilaga till RCI 08/2013*.

Migrationsverket (2014a) *Årsredovisning 2014*.

<http://www.google.se/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=oCCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.migrationsverket.se%2Fdownload%2F18.39a9cd9514a346077212ead%2F1424702424160%2F%25C3%2585rsredovisning%2B2014.pdf&ei=88cXVfLDD5Laa0HFgbAG&usg=AFQjCNFnSvzrJxaiuObHzvHCPd1uSPv1gg&bvm=bv.89381419,d.d2s&cad=rja> (2015-03-29).

Migrationsverket (2014b) *Handbok för migrationsärenden*, uppdaterad 2014-08-25. http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1409065683964/handbok_migrationsarenden.pdf (2015-01-06)

Migrationsverket (2014c) "AT-UND – undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd". http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1433949336392/handbok_migrationsarenden.pdf (2015-09-02).

Migrationsverket (2015a) "Arbeta under tiden som asylsökande".

<http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/For-dig-som-har-sokt-skydd-och-asyl/Arbeta.html> (2015-01-30).

Migrationsverket (2015b) "Du ska styrka din identitet". <http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/For-dig-som-ar-vuxen-och-har-sokt-asyl/Du-ska-styrka-din-identitet.html> (2015-05-21).

Polisen (2015) *Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015*. Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, maj 2015.

Svenska Dagbladet (2014) "Så kan vi minska kostnaden för flyktingmottagandet", 18 december 2014.

Svenska Dagbladet (2014) "En kriskommission krävs för integration", 28 december 2014.

SVT Nyheter (2014) "Armenien: Familjen Bakr är inte våra medborgare", 19 november 2014.

UNHCR (1996) *UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterier för fastställandet av flyktingars rättsliga ställning*. Genève: UNHCR

United Nations (2014) *Global Report on Trafficking in Persons*. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf (2015-03-19).

10. Om kriminaliseringen av papperslösas arbete och argumenten för att avskaffa den

Niklas Selberg¹

Juridiska fakulteten, Lunds universitet

Reglerad migration och förbjudet arbete

Dagens arbetsmarknader struktureras bland annat av samspelet mellan arbetsrätt och migrationsrätt. Regleringen av arbetskraftsmigration placerar olika grupper av migranter på olika styrkepositioner på arbetsmarknaden (Ruhs 2013; Anderson 2010; Calleman 2012; Herzfeld Olsson 2012). Eftersom människor migrerar oavsett vad lagen säger om saken, blir så kallade irreguljära migranter en konsekvens av systemet med reglerad migration. De irreguljära migranterna saknar – precis som de flesta människor – andra försörjningsmöjligheter än att lönearbeta. Lagstiftningen bidrar till att placera papperslösa arbetstagare på den sämsta positionen på arbetsmarknaden. Den yttersta förklaringen till denna underordning är att papperslösa eller irreguljära migranter är avvisningsbara: staten har rätt att avvisa dem från territoriet (direktiv 2008/115/EG art. 6.1; De Genova 2010).² Eftersom papperslösa därför måste undvika att upptäckas av staten, blir det lättare för arbetsgivare att exploatera dem.

Ur straffrättslig synvinkel utgör den irreguljära tillvaron ett flertal brott. En papperslös person som lönearbetar begår, förutom olovlig vistelse (20 kap. 1 § utlänningslagen [2005, s. 716]), också ett särskilt brott enligt 20 kap. 3 § utlänningslagen (2005, s. 716), som jag här benämner *olaga migrantarbete*.

Att beskriva och problematisera denna regel är syftet med detta kapitel. Min kritik mot brottet olaga migrantarbete bör läsas mot bakgrund av att den som anställer en papperslös person själv begår en brottslig gärning (20 kap. 5 § utlänningslagen [2005, s. 716]; RH 2013, s. 7). Detta innebär att även om papperslösas arbete avkriminaliseras för arbetstagarens del, så kommer arbetsgivarens agerande utgöra ett brott. I den meningen förblir irreguljära migranternas arbete brottsligt.

Migrationsrätten sanktioneras delvis med ett straffhot riktat mot den som arbetar i strid med den reglerade arbetskraftsmigrationen (utan arbetstillstånd). Det finns ingen tillförlitlig kunskap om hur utbrett papperslösas arbete faktiskt är. Men om uppskattningen (SIEPS 2010) att det finns mellan 40 000 och 75 000 papperslösa migranter i Sverige är riktig, är det troligt att det finns nästan lika många

överträdelser av förbudet mot att arbeta (Socialstyrelsen 2010, jämför Vollmer 2011). Det har uppskattats att en tiondel av allt städarbete i Stockholm utförs av papperslösa – personer som alltså begår ett brott i och med att de gör sitt jobb (Fastighetsanställdas förbund). Arbetsgivare efterfrågar migrantarbetare eftersom de har sämre skydd och färre rättigheter på arbetsmarknaden och därför är billigare – och detta gäller i särskilt hög grad papperslösa arbetstagare (Anderson 2010; Bloch 2013; Ruhs 2008).

Ämnet för detta kapitel är den straffrättsliga sanktionen förknippad med förbudet mot att papperslösa omsätter sin arbetskraft på arbetsmarknaden (Miles 1987, s. 32f; Neergaard 2013; Cross 2013). Jag beskriver och analyserar kriminaliseringen av deras arbete, och relaterar den till vissa former av ofrihet och annan total reglering av en persons arbetskraft. Analyserna utgår från att lönearbetet är oskiljaktigt från människan, och jag argumenterar därför att kriminalisering av lönearbete är en kriminalisering av människan i olika avseenden. Artikeln är ett bidrag till samtalet om vad som bör vara kriminaliserat i dagens samhälle (Heidenborg 2013; Duff et al. 2010). Jag anser att papperslösas arbete inte är straffvärt och att det bör avkriminaliseras.

Ett straffhot riktat mot arbetstagare som arbetar i strid med migrationsrätten har sedan 1927, via otaliga reformer av migrationsrätten, behållits i rättsordningen utan kritisk utvärdering eller förnyad prövning av om straffhotet är relevant (SFS 2005:716; SFS 1989:529; SFS 1980:376; SFS 1954:193; SFS 1945:315; SFS 1937:344; prop. 1927:198, s. 61f och 70). Det finns ingenting i Sveriges internationella förpliktelser – i relation till Europeiska unionen, Internationella arbetsorganisationen (ILO) eller Förenta nationerna – som kräver att den nationella lagstiftningen innehåller ett straffhot riktat mot arbetstagare som överträder arbetskraftsmigrationens regler (direktiv 2009/52/EG art. 3.1, art. 7-12; ILO 1975 art. 3.a; prop. 1985/86:98; UN 1990 art. 68).

Brottet olaga migrantarbete framstår som en unik företeelse i rättssystemet, men det har aldrig varit föremål för rättsvetenskaplig analys. För att fördjupa förståelsen krävs att regeln relateras till argument och principer som förts fram i den

straffrättsliga diskussionen om när kriminalisering är lämplig, med beaktande av straffets särart (Asp et al. 2013, s. 39-54, med hänvisning till offentligt tryck och uttalanden av lagstiftaren; Lernerstedt 2003; SOU 2013:38). Det handlar om att tillämpa straffrättens egna interna premisser och måttstockar, och att diskutera kriminaliseringen av papperslösas arbete i ljuset av hur straffrättssystemet skildras av rättsvetenskapliga forskare och av lagstiftaren själv. Dessa analyser relateras sedan till arbetsmarknaden.

Genom att sätta denna straffrättsliga regel i centrum för analysen, blir det synligt hur regleringen av arbetskraftsinvandring skapar specifika dilemman och spänningar för både straffrätten och arbetsrätten på dagens globaliserade arbetsmarknad.

Dagens regel motverkar syftena bakom lagstiftningen om brott och straff, migration och arbete. Dessa rättsliga perspektiv och jämförelser med andra delar av rättssystemet ger i sig inte svaret på om det är "tillåtet" att kriminalisera papperslösas arbete, men de synliggör straffhotets särart och visar att brottet olaga migrantarbete är straffrättsligt suspekt.

Dessutom harmonierar detta inte med gängse principer för när och hur kriminalisering bör användas som regleringsform. Jag hämtar inspiration från det internationellt framväxande forskningsfältet *crimmigration* som analyserar hur straffrätt och migrationsrätt sammanförs och vilka effekter detta för med sig (Parkin 2013; Stumpf 2007). Utanför kapitlets ramar faller frågor om papperslösas levda erfarenheter (Sager 2011; Sigvardsdotter 2012; Holgersson 2011) och arbetsrättsliga ställning Selberg 2014a; 2014b; 2015).

Kapitlet börjar med en genomgång av den rättsliga synen på papperslösas "illegala" vistelse. Nästa avsnitt är en rättslig analys av kriminaliseringen av papperslösas arbete. Under vilka förutsättningar är denna regel tillämplig och hur förhåller den sig till rättssystemet i övrigt? Därefter följer en kritisk diskussion om detta straffbud. Det hela avslutas med en sammanfattning.

Gränslös illegalitet? Avvisningsbarhet och mänskliga rättigheter

Förslag som syftar till att lindra papperslösas situation kan principiellt avvisas med hänvisning till att det är migranten själv som skapat sin status, och att brottet mot migrationsrätten ger vistelsestaten (Sverige i vårt fall) rätt att snarare skapa incitament att lämna territoriet. Det blir därför viktigt att diskutera avkriminalisering av papperslösas arbete mot bakgrund av rättens övergripande syn på "illegal" vistelse.

Närvaron på territoriet placerar migranten inom statens jurisdiktion. Detta är grunden för inte endast avvisningsbarheten utan också för statens skyldighet att respektera migrantens mänskliga rättigheter (Noll 2010, s. 247ff; Europadomstolen 2001). Jurisdiktion är territoriell och odelbar med andra ord. Att papperslösa är samtidigt avvisningsbara och rättighetsbärare ger upphov till en rättslig balansakt, som Europadomstolen kommenterat i principiella ordalag (i en dom om minderåriga och *detention centers*, förvar):

... the States' interest in foiling attempts to circumvent immigration rules must not deprive aliens of the protection afforded by [the European Convention on Human Rights and the Convention on the Rights of the Child]. [...] The protection of fundamental rights and the constraints imposed by a State's immigration policy must therefore be reconciled. (Europadomstolen 2006, s. 81)

Europarådets parlamentariska församling har 2006 konstaterat följande:

Irregular migrants, as they are often in a vulnerable situation, have a particular need for the protection of their human rights, including basic civil, political, economic and social rights. (Council of Europe 2006, s. 5)

Här är inte rätt plats att reda ut hur denna balansgång ska gå till (jmf. Bosniak 2004). I stället måste framhållas att ingen föreställning om mänskliga rättigheter hindrar staterna från att reglera migration (Europadomstolen 2006a, s. 54, 1992,

s. 74, 1991, s. 43). Dessutom är rätten till arbete (Mantouvalou 2015) en marginaliserad och ifrågasatt mänsklig rättighet av särskilt liten betydelse för papperslösa. Den reglerade arbetskraftsmigrationen skulle nämligen avskaffas om papperslösa med stöd av denna rättighet kunde kräva arbete i vistelsestaten. Rätten till arbete framstår som särskilt starkt kopplad till medborgarskap och formell rättslig tillhörighet till nationen (Carens 2013, s. 139f).

Att erkänna papperslösas rättigheter är en global trend. Rättsordningen avvisar numera inte papperslösas rättsliga anspråk utan vidare med hänvisning till att de ska "åka hem" eller deporteras. Det är med andra ord rättsligt möjligt att lindra sanktionerna mot papperslösa som söker skapa sig en dräglig tillvaro – även om den skulle vara illegal. Papperslösa har i dag viss rätt till sjukvård och skolgång och lön i Sverige.³ Den rättsliga synen på den "olagliga" vistelsen framträder dessutom i Europadomstolens praxis i frågan om migrationsrättslig status kan rymmas inom Europakonventionens diskrimineringsförbud. Domstolen har gett sin syn på de kategoriseringar som migrationsrätten ger upphov till:

... the fact that immigration status is a status conferred by law, rather than one which is inherent to the individual, does not preclude it from amounting to an "other status" for the purposes of Article 14. [...] a wide range of legal and other effects flow from a person's immigration status. (Europadomstolen 2011, s. 46)

Trots att det således är rätten och dess grundläggande mekanismer som konstruerar den migrationsrättsliga statusen, kan denna status inrymmas bland diskrimineringsgrunderna. Domstolen fortsätter:

... immigration status is not an inherent or immutable personal characteristic such as sex or race, but is subject to an element of choice. [...] Given the element of choice involved in immigration status, therefore, while differential treatment based on this ground must still be objectively and reasonably justifiable, the justification required will not be as weighty as in the case of a distinction based, for example, on nationality. (Europadomstolen 2011, s. 47)

Sammanfattningsvis innebär detta att åtskillnader med anledning av migrationsrättslig status i princip kan prövas mot Europakonventionens icke-diskrimineringsregel. Även om denna status är resultatet av en rent rättslig kategorisering, och även om den i någon mening är självförvållad, kan olikabehandling på denna grund vara diskriminerande enligt Europakonventionen.

Åtskillnad på grund av migrationsrättslig status är emellertid inte alltid diskriminerande (Europadomstolen 2011, s. 36), och det är svårt att sja om vilken typ och grad av olikabehandling som kan vara förbjuden. Inte desto mindre verkar Europadomstolens praxis öppna dörren för alternativa synsätt på papperslösa arbetstagare. De ska inte längre avfärdas som brottslingar eller som personer vars anspråk på rättigheter i vistelsestaten automatiskt avfärdas med hänvisning till att de själva försatt sig i en illegal situation. Europadomstolens syn på papperslöshet har dessutom sin motsvarighet i hur FN-systemets diskrimineringsrätt uttolkas av den kommitté som övervakar rasdiskrimineringskonventionen:

Under the Convention, differential treatment based on citizenship or immigration status will constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged in the light of the objectives and purposes of the Convention, are not applied pursuant to a legitimate aim, and are not proportional to the achievement of this aim. (United Nations 2002, s. 4)

Det finns en tendens att erkänna irreguljäritet som rättslig kategori i vistelsestaten med räckvidd bortom den avvisningsbarhet som traditionellt varit (och är) förknippad med papperslösheten. Därmed finns en grund för att argumentera för lättnader i sanktionerna riktade mot papperslösa, och en grund för att deras lönearbete inte bör vara straffbart.

Om rätten numera börjar erkänna papperslöshet som rättslig kategori med fler dimensioner än avvisningsbarhet – vilken syn har man då på papperslösa arbetstagare? Det är befogat att tala om en rättslig trend att uppfatta papperslösa arbetstagare som skyddsvärda i deras egenskap av arbetstagare och som inkludera i arbetsrätten. Trenden syns till exempel i praxis från den inter-Amerikanska domstolen för mänskliga rättigheter och EU-domstolen (EU-domstolen 2014; Inter-American Court of Human Rights 2003, s. 133^f).

Rättens syn på "illegal" migration och vistelse har skiftat de senaste åren. Lagstiftaren har skapat tillträde till vissa sociala rättigheter. Dessutom har papperslösa numera rättigheter på jobbet som svårligen låter sig förlikas med att det är klandervärt (straffbart) att arbeta. Utvecklingen bör ses mot bakgrund av att mänskliga rättigheter blivit mer centrala i rättsliga argumentationer, och att dessa rättigheter ramar in tillvaron också för avvisningsbara människor. Även icke-diskrimineringsparadigmet illustrerar hur de negativa följderna av avvisningsbarheten måste hållas i schack. Tankegången att migranten har sig själv att skylla för sin vistelse är inte ett tillräckligt motiv för att försvåra för papperslösa arbetstagare i alla lägen.

Kriminaliseringen av papperslösas lönearbete: oklarheter och motsägelser

Brottet "olaga migrantarbete": 20 kap. 3 § utlänningslagen

Om en papperslös migrant sålt sin arbetskraft under sin olovliga vistelse i landet (avsnitt 1) aktualiseras även regeln som kriminaliserar detta lönearbete. En lämplig benämning på straffbudet, som lagstiftaren själv inte gett någon beteckning, är *olaga migrantarbete*. Den rättsvetenskapliga forskningen har inte ägnat sig åt detta brott (jämför dock Calleman 2007, s. 122f; Seth 2009, s. 109), och några prejudikat föreligger inte. Brottet olaga migrantarbete finns i 20 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716):

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att inneha ett sådant tillstånd.

Brottsföresättningsarna innehåller en hänvisning till anställning. En sådan uppstår genom att två parter ingår ett avtal om att arbete ska presteras på visst sätt. Avtal

anses uppkomma när två parter uttrycker samstämmiga viljor att binda sig, och fördela någon rättighet eller exempelvis skapa en funktions- och arbetsfördelning. Att straffbudet använder denna civilrättsliga utgångspunkt innebär att regeln är tillämplig endast på relationer som är ingångna av lika fri vilja som varje annat (anställnings-)avtal. Det är endast frivilligt arbete som är straffbart. För övrigt; en person som skaffar sig arbete utan att det råder frivillighet på den arbetspresterandes sida gör sig under särskilda förutsättningar skyldig till olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken [1962:700]), utpressning (9 kap. 4 § brottsbalken [1962:700]), människorov (4 kap. 1 § brottsbalken [1962:700]) eller människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken [1962:700]).

Vem kan komma i fråga för att begå brottet olaga migrantarbete? Straffbudet förutsätter ett så kallat specialsubjekt som innebär att inte alla människor kan bryta mot det. För det första måste det handla om en viss sorts person, nämligen en "utlänningsperson". För det andra måste personen göra något visst, nämligen något som kräver arbetstillstånd.

Det första kriteriet utgör en koppling till migrationsrättens bestämmelser om vem som måste ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige (2 kap. 7 §, 8 c-10 §§ utlänningslagen [2005:716]; 5 kap. 1-4 §§ utlänningsförordningen [2006:97]; Guild 2004). Det är dessa regler som avgör vem som kan begå brottet olaga migrantarbete. Det migrationsrättsliga kriteriet hänför sig inte till någon mänsklig egenskap; det är en helt och hållet rättslig kategorisering.⁵ Det innebär att regeln i praktiken träffar en person som saknar arbetstillstånd, som *de facto* är närvarande på svenskt territorium, och som upplever sig inte ha några andra alternativa försörjningsmöjligheter än att sälja sitt arbete som arbetstagare.

Eftersom en migrant kan få rätt att vistas i Sverige om han eller hon har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom lönearbete, exempelvis genom näringsverksamhet (5 kap. 5 § 2 st. utlänningslagen [2005:716]; prop. 2007/08:147, s. 40f; SOU 2006:87, s. 179f), kommer i praktiken personer med andra försörjningsmöjligheter än lönearbete inte att begå brottet olaga migrantarbete. Det är endast arbetstagare som begår sådana brott per definition.

Straffbar anställning; straffbar arbetstagare

Det andra ledet i brottet olaga migrantarbete avser det som gärningspersonen ska företa sig: arbetet. Det handlar inte om att förbjuda någon viss sorts verksamhet eller arbete.⁶ Regeln omfattar något som skulle vara tillåtet, om det inte vore för gärningspersonens migrationsrättsliga status.⁷ Kriminaliseringen omfattar verksamhet som kräver arbetstillstånd för utlänningar i Sverige: att "ha anställning" (20 kap. 3 §, 2 kap. 7 §, 8 c § utlänningslagen [2005:716]). Eftersom gränsdragningen kring det kriminaliserade området ska göras med stöd av anställningen, blir det civilrättsliga arbetstagarbegreppet avgörande för vad som kan bestraffas som olaga migrantarbete (SOU 1951:42, s. 272ff).

På denna punkt uppstår ett möte mellan regler av olika karaktär. Arbetstagarbegreppets funktion är att "avgränsa arbetsrätten med dess huvudsakligen tvingande skyddsregler mot det område där avtalsfrihet råder" (Källström & Malmberg 2013, s. 23; Ds 2002:56, s. 75; SOU 1975:1, s. 691). Straffregeln bygger på ett begrepp hämtat från rättsregler som brukar karaktäriseras som "en avvägning mellan kravet på effektivitet i produktionen och sociala och humanitära hänsyn" (Källström & Malmberg 2013, s. 22).

I korthet innebär rättsläget att migrationsrätten vill bestraffa de personer som arbetsrätten vill skydda. Eftersom arbetstagarbegreppet utgör tröskeln till skyddsregler (arbetsrätten), instruerar lagstiftaren domstolarna att "ge arbetstagarbegreppet en vidsträckt tillämpning och i tveksamma fall låta avgörandet utfalla till förmån för att fråga är om ett anställningsförhållande" (prop. 1975/76:105, bil. 1, s. 309). Enligt Högsta domstolen existerar "en princip [om] att tveksamma fall bör avgöras till arbetstagarens fördel, dvs. ett arbetstagarförhållande bör anses föreligga" (NJA 1996, s. 311).

Arbetstagarbegreppet är den punkt där straffrätten och arbetsrätten möts. Skillnaderna vad gäller inneboende rationalitet i straffrätten och arbetsrätten syns i hur arbetstagarbegreppet måste anpassas till den straffrättsliga kontexten. Om en domstol som tillämpar regeln om olaga migrantarbete rakt av lutar sig mot ar-

betstagarbegreppet, skulle det innebära att man i tveksamma fall anser att straffbudet var tillämpligt på en viss person. Det arbetsrättsliga begreppet i straffrättslig tillämpning verkar på detta sätt till nackdel – närmast som en typ av rättslig presumtion – för den brottsmisstänkta personen.

Sådana regler är problematiska i ljuset av rättsstatliga principer om åklagarens bevisbörda för den tilltalades skuld, men också därför att tvivel i skuldfrågan ska räknas den tilltalade till godo (Europadomstolen 1988). I straffrättsliga sammanhang finns dessutom en annan princip. Om skälen för och mot att tillämpa ett straffbud väger lika, bör man välja det för den tilltalade mest lindriga alternativet (Asp et al. 2013, s. 70).

I den straffrättsliga prövningen är det i alla händelser till nackdel att anses vara arbetstagarare och omfattas av arbetsrättens regler. Då (och endast då) kan det bli tal om att dömas för olaga migrantarbete (jämför Calleman 2007, s. 122f; Seth 2009, s. 109; Nelhans 1973, s. 56f).

Kopplingen mellan straffrätten och arbetsrättens begrepp innebär att det är befogat att säga att det kriminaliserade området och specialsubjektet, det vill säga den som kan vara gärningsperson, sammanfaller och inte kan analytiskt skiljas åt. Gärningen som bestraffas är en särskild form av mänskligt varande och subjektsposition (avsnitt 4.2). I arbetsrättslig mening kan endast arbetstagarare ha anställning, och arbetstagarare definieras av att de presterar arbete på ett särskilt sätt och under särskilda former. Kriminaliseringen kunde lika gärna lyda: papperslösa arbetstagarare straffas med böter. Specialsubjektet är gärningen, eftersom (den arbetsrättsliga) gärningen definierar (det straffrättsliga) specialsubjektet, kan man säga. Det klandervärda är i så fall att ikläda sig en viss roll och att inta en viss position ifråga om hur man disponerar över (säljer) sin arbetskraft.

Straffbar anställning: när och hur?

Straffbudets hänvisning till termen anställning innebär att allt arbete som omfattas av arbetsrätten är förbjudet, och att gärningspersonen/arbetstagararen kan bestraf-

fas. Av lagens förarbeten framgår att lagstiftaren avsett att rikta straffhotet mot anställning i civilrättslig/arbetsrättslig mening. Vissa remissinstanser hade föreslagit att straffansvar kan aktualiseras även när det inte finns "ett formellt anställningsförhållande". Förslaget bemöttes emellertid med synpunkten att en sådan utvidgning av det kriminaliserade området inte behövdes, eftersom det inte ställs några formkrav på hur anställningsavtal ingås.

Avtal kan tillkomma genom muntlig överenskommelse eller till och med genom att en person börjar arbeta på en arbetsplats utan att arbetsgivaren reagerar mot detta. Eftersom anställningsavtal kan inledas så enkelt, krävs enligt lagstiftaren inte någon ändring, utöver att gärningarna ska vara straffbara även när de begås av oaktsamhet (prop. 2003/04:35, s. 50f).⁸ Det krävs alltså inte att parterna – den som arbetar och den som tillgodosör sig arbetet – själva tänkt i termer av anställningsavtal, när de utformat upplägget om arbetet. Man kan tala om en straffrättslig variant på det tvingande arbetstagarbegreppet – precis som i arbetsrätten är det inte parterna själva utan domstolen som bestämmer om ett avtal ska anses utgöra en anställning (Källström & Malmberg 2013, s. 25ff). Avtalsparterna råder inte över vare sig skyddsreglernas eller straffreglernas tillämplighet på deras mellanhavanden.

Hur ska då brottsförutsättningen att "ha anställning" uppfattas? Eftersom migrationsrättens rättskällor inte säger något annat, får den avtals- och arbetsrättsliga utgångspunkten antas gälla. Enligt dessa regler uppstår anställningen – och därför straffansvaret – när ett avtal om anställning är bindande. Det krävs inte att något arbete faktiskt presterats. Det kriminaliserade området motsvarar anställningens omfattning. I den särskilda och oerhörda ojämlikhet som råder mellan en arbetsgivare och en papperslös arbetstagare finns förutsättningar för arbetsgivaren att kräva så osäkra anställningsvillkor som möjligt för arbetstagaren. När arbetsmarknaden fungerar på detta sätt drivs en papperslös sannolikt att acceptera intermitenta (periodiskt återkommande) anställningar (Pettersson 2014), det vill säga flera enskilda anställningar som gäller endast den tid när arbetet faktiskt utförs.

Ofta begår en papperslös arbetstagare brottet olaga migrantarbete när personen faktiskt arbetar (därför att anställningen inte är längre än så). Kriminaliseringen

har en likartad verkan för arbetsgivaren: eftersom arbetsgivaren lyckats skapa en anställningsrelation som gäller endast när arbete presteras, är det endast vid dessa tillfällen som en brottslig gärning begås (20 kap. 5 § utlänningslagen [2005, s. 716]). Man kan, med viss tillspetsning, säga att det som är till nackdel för den reguljära arbetsstyrkan (flexibla anställningsvillkor) är till den irreguljära arbetsstyrkans fördel i fråga om straffansvaret. Ju högre grad av flexibilitet som präglar anställningsrelationen, desto mindre blir i praktiken utrymmet för papperslösa att begå brottet olaga migrantarbete. Paradoxen är att kriminaliseringen bidrar till att skapa den svaga förhandlingsposition som leder till kortvariga anställningar. Detta leder i sin tur till att tillämpningsområdet för straffbudet minskar *de facto*.

Rättsföljder för den papperslösa arbetstagaren: straff och skydd

Påföljden för olaga migrantarbete är dagsböter (25 kap. 1 § brottsbalken [1962, s. 700]). Åklagarnas strafföreläggandepraxis är en ledtråd till nivåerna på de straff som utdöms. Antalet dagsböter följer av arbetsperiodens längd. Högst en månad ger 30 dagsböter, högst två månader ger 35, upp till tre månader ger 40 och upp till fem månader ger 50 dagsböter (Åklagarmyndigheten 2012, s. 21). Maximum är 150 dagsböter (25 kap. 2 § brottsbalken [1962, s. 700]).

Bötesstraffet för den som arbetat olagligt, ska alltså beräknas utifrån personens inkomster (25 kap. 2 § brottsbalken [1962, s. 700]; Riksåklagaren 2007, s. 1), som ju förvärvats i och med brottet; det vill säga den olagliga anställningen. Inkomstens storlek omvandlas på detta sätt till en summa som arbetstagaren måste betala till staten för att sona brottet som gav upphov till just denna inkomst. Brott och straff smälter ihop.

Samtidigt gäller särskilda skyddsregler för papperslösa arbetstagare (Dewhurst 2014). Hur kan klander och skydd avseende samma gärning koordineras i rättssystemet (Carens 2008)? Skyddsreglerna i lagen (2013, s. 644) om rätt till lön och annan

ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige blir tillämpliga när arbetsgivaren anställt en sådan person utan att ha vidtagit särskilt föreskrivna kontrollåtgärder. Den papperslösa arbetstagaren (som i lagen kallas utlänning; partsställningen i tvisten blir arbetsgivare–utlänning) har i så fall rätt till viss lön och annan ersättning från arbetsgivaren. Om inte arbetstagaren eller arbetsgivaren bevisar något annat, ska lönen anses motsvara minimilönen enligt kollektivavtal och praxis i yrket eller branschen, och anställningen ska ha varat tre månader på heltid (prop. 2012/13:125, 79ff; Selberg 2012). De civilrättsliga skyddsreglerna bygger på EU-rätten och är obligatoriska för medlemsstaterna (FEUF art. 288, direktiv 2009/52/EG), men straffbudet riktat mot arbetstagaren måste inte nödvändigtvis finnas.

Eftersom begreppet anställning förekommer både i straffbudet och i lagen om papperslösas löneanspråk, är det befogat att säga att rättsordningen bestraffar och skyddar papperslösa migrantarbetare på samma gång. Rätten att inte belasta sig själv, som är en beståndsdel i rätten till domstolsprövning och en rättssäker process, gör dessa skyddsregler till ett argument mot kriminaliseringen. De civilrättsliga lagarna och straffrätten gäller sida vid sida och oberoende av varandra (se exempelvis AD 2002, s. 83). En papperslös migrant som lönearbetat, men inte fått lön av sin arbetsgivare, kan åberopa den civilrättsliga lagen om löneanspråk. För att denna lagstiftning ska vara den papperslösa till nytta, måste arbetstagaren i stämningsansökan till domstolen göra gällande att han eller hon haft en anställning (och inte fått betalt). Under rättsprocessen måste detta påstående sedan bevisas. För att civilrätten ska förse den papperslösa arbetstagaren med lön för utfört arbete, krävs både att arbetstagaren erkänner sig ha begått ett brott och att han eller hon själv bevisar detta.⁹ Det finns ingenting som hindrar att bevismaterialet – som arbetstagaren tagit fram inför den civilrättsliga processen om löneanspråket mot arbetsgivaren – används av polis och åklagare för att väcka talan mot arbetstagaren för brottet olaga migrantarbete. Domstolen kan sedan fastslå brottet och döma ut straff för detta.

När en brottsförsättning på detta sätt också figurerar (som rekvisit) i en civilrättslig skyddsregel, aktualiseras förbudet mot självinkriminering/skyddet mot självbe-

lastning. Förbudet bygger på tankegången att en person inte ska kunna pressas att agera på ett sätt som står i motsättning till sina egna intressen och erkänna sin delaktighet i brottsliga gärningar (Trechsel 2006).

Skyddet mot självbelastning har beskrivits så här: "Den som är eller kan tänkas bli misstänkt för ett lagbrott som kan resultera i en sanktion har en vidsträckt rätt att förbli tyst och slipper därför aktivt bidra till att försämra sin egen rättsposition genom att medverka vid det allmännas utredande av det tänkbara brottet" (Knuts 2012, s. 85). Denna princip kan svårligen förenas med valsituationen för den papperslösa arbetstagaren som inte fått ut sin lön: att antingen åberopa den civilrättsliga lagen och därmed erkänna brottet, få lönen och ta straffet; eller att inte erkänna brottet i begäran om lön med stöd av civilrätten och därmed inte få någon lön eller något straff. När arbetstagaren med stöd av civilrätten begär lön, erkänner han eller hon inte endast sitt eget brott. Samtidigt pekas motparten ut som en brottsling: det är kriminaliserat att anställa en person som inte har arbetstillstånd (20 kap. 5 § utlänningslagen [2005, s. 716]).

Det är problematiskt att en begäran om lön i sig utgör ett erkännande av brott. Principerna bakom förbudet mot självinkriminering ger därför argument för att avkriminalisera papperslösas arbete.

Skyddsreglerna i civilrätten och de klandrande reglerna i straffrätten tar ut varandra. Det hela framstår som motsägelsefullt. Är det meningen att arbetstagaren ska använda lönen från arbetsgivaren som myndigheterna hjälpt henne att få ut för att – innan avvisningen verkställs – betala böterna som utdöms som påföljd för att hon arbetat? I dag har regeln om papperslösas rätt till lön ett begränsat värde för arbetstagaren på grund av kriminaliseringen olaga migrantarbete. Civilrättens skyddsreglering kan svårligen fås att harmoniera med denna kriminalisering utan att principerna bakom förbudet mot självinkriminering och de rättsstatliga kraven på en rättvis straffprocess kränks.

Kriminalisering av papperslösas arbete som led i regleringen av arbetskraftsinvandring

Arbetsstillståndsinstitutets uppgift har historiskt beskrivits som att reglera arbetsmarknadens behov av arbetskraft (Nelhans 1973, s. 197). Motverkandet av social dumpning (underbudskonkurrens) (Thorkildsen & Carlsen 2014; Maier 2005) framstår som en central ursprunglig poäng med sanktionssystemet i migrationsrätten.

Om dessa sanktioner relateras till dagens system för reguljär arbetskraftsmigration, framträder emellertid en annan bild av skyddsintresset bakom kriminaliseringen av papperslösas arbete.

Dagens system för arbetskraftsmigration innebär att en person ska ges arbetstillstånd och rätt till vistelse om han eller hon före inresan till Sverige kan uppvisa ett erbjudande¹⁰ om anställning som det går att försörja sig på – och där villkoren inte är sämre än svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § utlänningslagen [2005, s. 716]) (Herzfeld Olsson & Johansson 2014).

Straffbudet blir därmed i praktiken endast tillämpligt på anställningar som inte uppfyller de allmänna kraven för arbetstillstånd. I denna mening är straffhotet riktat särskilt mot arbetstagare med de sämsta villkoren.

Om arbetsgivaren vore beredd att betala en lön som motsvarar praxis inom den aktuella branschen i Sverige, skulle ju en sådan anställning kunna ordnas ganska enkelt. Arbetstagaren kan exempelvis tillfälligt lämna landet för att söka det där jobbet som arbetsgivaren vill få utfört, och med stöd av anställningserbjudandet få rätt att vistas i Sverige. Om arbetsgivaren vore beredd att betala adekvata löner, skulle det vara onödigt att begå brottet att anställa en person utan arbetstillstånd.

Kritiska straffrättsliga perspektiv: Straffvärt arbete? Illegal anställning?

Är papperslösas lönearbete straffvärt? Straffrättens påverkan på arbetsmarknaden

Kan det rättfärdigas att vissa bestraffas för att de säljer sin arbetskraft? För att besvara frågan måste straffrätten relateras ytterligare till fenomenet anställning, och till marknaden för irreguljärt arbete (avsnitt 1). Lagstiftaren och den straffrättsliga forskningen har diskuterat när och hur kriminalisering bör användas som medel för att motverka oönskade gärningar (Lernestedt 2003; SOU 2013:38; Asp et al. 2013, s. 39-54). En central princip är att "kriminalisering bör avse de mest förkastliga gärningarna, och därutöver tillgripas endast i sista hand när andra kontrollmekanismer inte är tillräckligt effektiva" (Asp et al. 2013, s. 41). Eftersom straffet är repressivt och inte är ägnat att lindra någon skada, utan endast medför ytterligare skada, måste det motiveras noggrant. Att lagstiftaren vill markera mot och ta avstånd från ett samhällsfenomen anses inte som en hållbar självständig grund för kriminalisering. Dessutom sätter straffrättens grundläggande funktionssätt och inneboende logik gränser för vilka gärningar som kan och får bli föremål för straff (Asp et al. 2013, s. 39-54).

Den irreguljära migrantens underordning under staten omvandlas till en förstärkt underordning av arbetstagaren under arbetsgivaren. Mekanismen är att risken att avvisas och hotet om straff ger migranten ett starkt incitament att hålla sig undan statliga myndigheter. Det skapar möjligheter för arbetsgivaren att skärpa anställningsvillkoren till sin fördel, och kanske låta bli att betala för arbetet till och med. Just denna underordning driver på efterfrågan på papperslös arbetskraft (Anderson 2010; Bloch 2013; Caruso 2002). För arbetsgivaren är "illegalt" arbete billigt – och billigt är arbetet för att det anses illegalt (Hanau 2006, s. 216).

Dagens lagstiftning innebär att både arbetsgivaren och arbetstagaren begår brott när papperslösa lönearbetar. När anställningsavtalets båda parter på detta sätt

görs till ansvarssubjekt för det kriminaliserade arbetet, omvandlar straffrätten samtidigt den arbetsrättsliga utgångspunkten om ojämlikhet mellan parterna till en situation där arbetsgivare och arbetstagare är både jämlika och underordnade (den bestraffande) staten. Arbetsrätten ska vara en motkraft som förmår kompensera för den inneboende ojämlikheten mellan överordnad och underordnad i anställningsavtalet (Kahn-Freund 1977, s. 6). Straffrätten däremot reglerar relationer mellan staten och ansvarssubjekten. Eftersom arbetsgivare och arbetstagare i dagens lagstiftning behandlas som lika klandervärda – arbetstagaren placeras jämsides med arbetsgivaren i straffrätten – jämföras den underordnade med sin exploatör (Hammarberg 2009, s. 384).

Människan som bärare av arbetskraft: Arbetets natur och straffrättens funktionssätt

En diskussion kring kriminalisering av arbete kräver en fördjupad förståelse för fenomenet som ska regleras. Utgångspunkten bör vara att arbetet är en social relation och en utbytesrelation som också organiserar samhället i hög grad. Diskussionen måste identifiera och beakta särdragen hos arbetet och dess sociala former (Karlsson 2013). Sådana analyser har en lång tradition inom västerländsk filosofi och ekonomi; de förenas i synen på arbete som något som inte kan skiljas från människan som presterar det (Supiot 2001, s. 64; Peck 1996, s. 24).¹¹ Redan på 1600-talet identifierade filosofen John Locke det nära sambandet mellan människan, hennes kropp och (egendomen) arbete: "[E]very man has a property in his own person. This nobody has any right to but himself. The labour of his body, and the work of his hands, we may say, are properly his".¹²

Likaledes ansåg den klassiska liberala ekonomen Adam Smith att arbetet inte kunde skiljas från människan (Deakin & Wilkinson 2000:42, med hänvisning till Smiths *Wealth of Nations*). Så menade även Karl Marx. Den sistnämnde formulerade det som att arbetstagaren "utbjuder som vara sin egen arbetskraft, som endast existerar

i hans egen levande kropp" (Marx 1867/1969, s. 145). Användandet av arbetskraft förutsätter att dess ägare – arbetstagaren – är närvarande, och i den meningen är det personen, inte varan, som är anställningsavtalets verkliga föremål (Hyde 1997, s. 78; Anderson 2000, s. 112f, båda med hänvisning till Carole Pateman).

Arbetsrättens uppgifter är ursprungligen formulerade mot bakgrund av antagandet att arbete är just en mänsklig verksamhet för omsättning på en marknad (Clark 1983, s. 82; Dukes 2014, Fudge 2011). I anslutning till analyser av arbetsmarknaden skrev Karl Polanyi (1944/2012, s. 107f) att

Arbete är bara ett annat namn på en mänsklig verksamhet som hör ihop med livet självt, som inte framställs för att säljas utan av helt andra skäl och som inte kan avskiljas från resten av livet, lagras eller mobiliseras [...] Den förmenta varan "arbetskraft" kan [...] inte skyfflas omkring, brukas urskillningslöst eller ens förbli oanvänd utan att det påverkar den mänskliga individ som råkar vara bärare av denna egendomliga vara. Genom att förfoga över människans arbetskraft skulle systemet dessutom förfoga över den fysiska, psykologiska och moraliska enheten "människa" som hör ihop med denna etikett.

Även den katolska kyrkans sociallära utgår från att arbetet har en särskild karaktär (Fahlbeck 1999; Dorssemont 2011). I Johannes Paulus II:s påvliga encyklika *Laborem exercens* 1981 sägs att "människans arbete har ett etiskt värde, som omedelbart hänger samman med att den som utför det är en person, ett medvetet och fritt subjekt som bestämmer över sig själv". Att reglera arbetet innebär alltså att reglera människor. Att kriminalisera arbete är således att i viss bemärkelse kriminalisera människor.

Två invändningar kan riktas mot detta resonemang. För det första kan också handlingar som går att härleda till en människas innersta, som vissa sexuella praktiker, vara kriminaliserade. Skiljer inte straffrätten därmed alltid på gärning och person? För det andra finns flera exempel där olika typer av arbete är förbjudna i olika situationer. Det kan gälla barnarbete; det kan stoppa människor med sjukdomar från att utföra vissa arbeten; det kan innebära regleringar av arbetstid så att anställda

inte arbetar hur länge som helst utan vila. Ingen av dessa invändningar träffar mitt argument: att regleringen av arbete som träffar papperslösa är en kriminalisering av den papperslösas person.

Vad gäller den första invändningen ovan är skillnaden att ett förbud mot arbete generellt innebär att staten hindrar en person från att återskapa sig som människa. Skillnaden blir tydlig om man jämför med exempelvis sexualbrottslagstiftningen. Sexualdriften kan sägas vara oskiljaktig från människan.

Således är sexuella impulser, tankar eller fantasier inte föremål för kriminalisering. Lagen riktar in sig på gärningar som inte berör individens återskapande av sig själv som människa, gärningar som i stället drabbar en *annan* människa. Det är inte brottsligt att fantisera om våldtäkt – det kan till och med vara lagligt att tjäna pengar på våldtäktsfantasier (så länge man inte är papperslös arbetstagare). Däremot är våldtäkt brottsligt (6 kap. 1 § brottsbalken [1962, s. 700]).

Den andra invändningen ovan är möjligen mer konstraintuitiv. Barnarbete är inte tillåtet. Faller inte därmed mitt argument att det är särskilt problematiskt med olaga migrantarbete? Svaret är nej. Barnarbete är förvisso kriminaliserat – men straffhotet är inte riktat mot barnet. Skyddslagstiftning kring exempelvis arbetstid innehåller inte något straffhot riktat mot personerna som arbetat, och inte heller är syftet att straffa någon för att ha tagit anställning över huvud taget. Skillnaden är att papperslösas *arbetskraft* är kriminaliserad i och med brottet olaga migrantarbete. Att sälja sin arbetskraft på marknaden bestraffas.

Vad har allt detta för implikationer för straffrätten? "Det mest grundläggande kravet på kriminalisering är att den måste avse gärningstyper, inte enskilda gärningar eller individer", säger straffrättare (Asp et al. 2013, s. 41). Ett brott består "i enstaka onda eller kränkande gärningar; straffrätten riktar sig direkt mot handlingar eller underlåtenheter, endast indirekt riktar den sig mot gärningsmannen" (Asp et al. 2010, s. 70, jämför 2013, s. 71).

Att straffrätten bör inrikta sig på "enstaka gärningar, inte på levnadssätt eller karaktärsdrag", är grundläggande. Häri ligger kopplingen till skulden som förutsätt-

ning för straffrättsligt ansvar. En etisk skuldbedömning identifierar vilka gärningar som är förkastliga. Den utgår från att en sådan gärning "utgör inte bevis för skuld, utan konstituerar skuld".

Straffrättslig skuld ska vara uteslutande episodisk, momentan och gärningsanknuten (Asp et al. 2013, s. 49): när man tar ställning till om brott förövats, ska man ta utgångspunkt i om en gärning inträffat. Brottet ska därför alltid bestå "i mänskliga gärningar, inte i t.ex. tillstånd eller egenskaper varöver man inte har kontroll. Gärningarna måste i princip ha fysisk karaktär, ha karaktär av ett ingripande i vad som händer i världen". (Asp et al. 2013, s. 71).

Det är ytligt att uppfatta kriminaliseringen av olaga migrantarbete som en inskränkning i rätten att sälja egendom (jämför exempelvis skjutvapen och narkotika [jämför Svensson 2012]), eller som en reglering av kroppens rörelsefrihet (Asp et al. 2013, s. 226ff). I stället handlar kriminaliseringen om att reglera människans villkor på ett djupare plan.

Den innebär en reglering av ett tillstånd och en utbytesrelation i vilken människan är så starkt närvarande att hon inte går att skilja från själva handlingen. Om en irreguljär arbetstagare går till jobbet för att arbeta, till exempel som servitris på en restaurang, begår hon en gärning som kan bestraffas, medan en reguljär arbetstagare som går till jobbet anses göra något viktigt som bidrar till samhället.

Ett straffrättsligt förbud mot att arbeta skaver mot grundläggande straffrättsliga principer, eftersom man inte kan separera människan från arbetet – och människor får inte kriminaliseras. Straffrättens grundläggande funktion – att reglera gärningar – passar dessutom illa med kriminalisering av arbete. Arbete är inte en enskildhet, det är en social relation som närmast utgör ett tillstånd. Arbetet är i denna mening ett levnadssätt. Det är den enda vara som alla människor har att sälja, och varan är oskiljbar från sin bärare; arbetet existerar i människornas levande kroppar (Karlsson 2013, s. 46).

Det strukturella tvånget att lönearbета och det straffsanktionerade förbudet mot att lönearbета

Den som kan komma ifråga för att begå brottet olaga migrantarbete är närmast en person som inte äger andra möjligheter att försörja sig än att sälja sitt arbete; de direkta producenterna (arbetarna) saknar produktionsmedel (Karlsson 2013, s. 79). Med Adam Smith's ord: "Many workmen could not subsist a week, few could subsist a month, and scarce any a year, without employment. In the long run, the workman may be as necessary to his master as his master is to him; but the necessity is not so immediate". (Deakin & Wilkinson 2000, s. 42, med hänvisning till Smith). Här kunde lika gärna Karl Marx ha citerats (exempelvis Marx 1970, s. 53-59).

I en marknadsekonomi är det befogat att tala om att det råder ett indirekt verkande strukturellt – ekonomiskt – tvång till lönearbete: arbetskraften saknar andra möjligheter till försörjning än lönearbetet (Karlsson 2013, s. 121; Cohen 1988, s. 239ff; Weeks 2011, s. 7). Mot bakgrund av detta tvång är det rimligt att ställa frågan om straffrätten tillåter att lönearbete kriminaliseras. Med stöd av två grundantaganden – att människorna är fria att följa lagen, och att den samhälleliga kontexten för brottsligheten inte verkar ursäktande (Asp et al. 2010, s. 298f, 398, 65f, 70; 2013, s. 271ff; Horder 1996; Norrie 1996; Wegerstad 2015, s. 70f; Lernestedt 2010) – har straffrätten inga problem med att kriminalisera lönearbete. Straffrätten ingår i ett system där straffansvar är en sida av myntet och där antaganden om autonoma individer och viljans frihet är den andra sidan (Norrie 2014, s. 13; 2000, s. 60; Lernestedt 2010).

Det finns emellertid en stor skillnad i grundantaganden. Straffrätten utgår från att alla har jämlik möjlighet att följa lagen. Arbetsrätten utgår från att särskilda regler behövs därför att människor inte är jämlika – lagstiftningen ska kompensera denna ojämlikhet och skapa mer rättvisa utbyten på arbetsmarknaden (Crouch 1982). Eftersom papperslösas anspråk i vistelsestaten inte helt kan avfärdas med hänvisning till "illegaliteten", och eftersom rättsordningen i allt ökande grad uppfattar papperslösa arbetstagare som arbetstagare, är det rimligt att straffrätten följer

detta övergripande mönster. Den bör avstå – därför att det är orättvist – från att bestraffa papperslösas arbete.

Straffrättens regler och principer bör kunna relateras till filosofiska resonemang om rättvisa. Rättsfilosofen Herbert Hart tar avstamp i allmänna föreställningar om betydelsen av individuell autonomi, och förespråkar att staterna bör erbjuda lagens skydd på skäliga villkor för alla människor. Med det avses bland annat ett ramverk inom vilket varje individ har skälig möjlighet att välja mellan att stanna under lagens skydd, eller att ta straffet för sin lagöverträdelse i stället. Straff är endast rättvisa om de utdöms när gärningsmannen på förhand haft skälig möjlighet att undvika att drabbas av dem (Hart 2008, s. 22f; jämför Ashworth & Horder 2013, s. 22-43).

Kriminaliseringen av papperslösas arbete innebär att migranten måste välja mellan att finna sig i det strukturella tvånget att arbeta, annars finns risken för svält, eller att bryta mot förbudet mot att arbeta, vilket sanktioneras med straff.¹³ En människa ska inte behöva göra detta val. Lagstiftaren disponerar över de formella regler som innebär straff för att arbeta, och kan också avskaffa dem. Den informella regleringen – som tvärtom kräver att medellösa människor arbetar – framstår som starkare, eftersom den inte lika lätt kan avskaffas med ett beslut av lagstiftaren.

Ofrihet och arbete ur två synvinklar: förbjudet arbete som slaveri?

Om man tar fasta på att brottet olaga migrantarbete bör förstås som ett straffsanktionerat förbud att disponera över något som inte kan skiljas från bärarens person, framträder ur juridisk synvinkel likheter mellan denna kriminalisering och slaveri.¹⁴ Likheten handlar om den absoluta regleringen av individens arbetskraft.¹⁵ Ur avtalsrättslig synvinkel är ett förbud mot att vägra ingå avtal (kontraheringsplikt) och ett förbud mot att ingå avtal (kontraheringsförbud) två aspekter av samma sak – de inskränker avtalsfriheten (Adlercreutz & Gorton 2011, s. 117; Victorin 1976, s. 436).

Jag menar inte att förbudet mot att lönearbeta skulle vara jämförbart med slavarbete, och det är inte min avsikt att utnyttja den retoriska kraft som ligger i aktualiseringen av slaveri. Snarare vill jag peka på beröringspunkter hos två former av ofrihet som gäller människor och mänskligt arbete.¹⁶ Slaveri definieras rättsligt som "statusen eller tillståndet hos en person över vilken någon eller alla av befogenheterna förknippade med äganderätt utövas".¹⁷ FN:s generalsekreterare Trygve Lie förtydligade 1953 vad som bland annat ingår i utövandet av sådana befogenheter: "the master may use the individual of servile status, and in particular his capacity to work, in an absolute manner, without any restriction other than that which might be expressly provided by law".¹⁸ I en viktig dom framhåller Australiens högsta domstol särskilt slaveridefinitionens koppling till maktutövning – att antitesen till slaveri är frihet – och skriver att modernt slaveri bland annat definieras av sådan ofrihet som är följden av att någon utövar äganderättsliknande befogenheter över en annan människa (High Court of Australia 2008, s. 25f; Allain 2009). Jugoslavientribunalen¹⁹ har uttalat att "some destruction of the juridical personality" är sammankopplad med utövandet av äganderättsliknande befogenheter över en annan person (ICTY 2002, s. 35f). Enligt stadgan för Internationella brottmålsdomstolen bygger brottet förslavande på utövandet av äganderättsliknande befogenheter, "such as by purchasing, selling, lending, bartering [...] or by imposing on them a similar deprivation of liberty".²⁰

Den rättsliga beröringspunkten mellan slaveriförbudet och olaga migrantarbete är tankegången om utövandet av äganderättsliknande befogenheter. Slaveri är förbjudet bland annat därför att det utgör en absolut reglering av en människas arbetskraft. Självfallet har termen "äganderätt" inte någon given innebörd en gång för alla. Den avser i stället utövandet av de befogenheter som de gällande rättsreglerna ger ägaren (Undén 1927, s. 83). Om reglerna ändras så ändras också äganderättens innebörd, och i denna mening kan lagstiftarens agerande i princip inte kritiseras med stöd av begreppet äganderätt.²¹

Inte desto mindre anses äganderätten allmänt inbegripa en garanterad möjlighet till besittning: ägaren ska ostört kunna besluta om sitt utnyttjande av det ägda, och har därför möjlighet att exkludera andra personer från att utnyttja det. Att sälja och

ge bort det ägda, att avnjuta vinster från det, samt plikten att bära kostnaderna för det ägda, ses ofta som andra delar av den enskilda äganderätten (Penner 1995).

När lagstiftaren i och med brottet olaga migrantarbete reglerar äganderättens innebörd för just arbetet – förbjuder vissa personer att sälja det – regleras samtidigt den mänskliga kroppen. Problemet här är inte regleringen av kroppen och av vissa handlingar per se. Det är snarare att regleringen, det absoluta förbudet i praktiken mot att sälja sin arbetskraft, träffar individers möjligheter att återskapa sig själva. Arbete intar ju en särställning i västerländsk filosofi som något som definierar människan och samhället.

I *Ökonomisk-filosofiska manuskripten* (1844) beskriver Karl Marx hur arbetet framstår som en livsaktivitet som producerar medel för att tillfredsställa den fysiska existensens behov. Enligt Marx är arbetet i själva verket att förstå som artens liv – "det liv som frambringar liv". Hur detta liv frambringas blir definierande för människan och samhället. I "slaget av livsaktivitet ligger nämligen artens hela karaktär ... och den fria medvetna aktiviteten är människans artkaraktär" (avsnitt XXIII).

Ett förbud mot att alls sälja sitt arbete bör uppfattas som ett hinder mot fortsatt autonomt liv. Äganderättsliknande maktbefogenheter utövas över människor och deras arbetskraft på ett sätt som liknar regeln om förbud mot slaveri (jämför Allain & Hickey 2012). Det som ur lagstiftarens synvinkel är en inskränkning i friheten att disponera arbetet, blir för den enskilda människan en ofrihet, och ett hinder för den personliga autonomin som kan jämföras med att bli föremål för maktutövning förknippad med äganderätt. Slaveriförbudet förbjuder att människors arbete tvångsvis tas ifrån dem. Kriminaliseringen av lönearbete innebär att arbetet tvångsvis inte får säljas. Dessa utgångspunkter synliggör hur lagstiftaren i och med kriminaliseringen av papperslösas arbete åstadkommer ett utövande av äganderättsliknande maktbefogenheter över människor och deras arbetskraft. En person som omfattas av förbudet hindras från att förfoga över sin egendom. Därmed drabbas personligheten, eftersom arbetet är oskiljaktigt från människan. Att förbjuda en persons lönearbete kan ses som en ofrihet som leder till att äganderättsliknande maktbefogenheter utövas över en människa.

En kriminalisering med diffust skyddsobjekt

Eftersom kriminalisering innebär ett försök att påverka mänskligt beteende via hot om straff, anses det krävas särskilt goda skäl för sådana sanktioner. Ett skäl som tillåter att repression används som medel för formell social kontroll är att viktiga intressen måste värnas: "[a]lla skyddsintressen kan återföras på socialt dominerande enskilda behov, som anses behöva rättsligt skydd genom strafflagstiftning" (Asp et al. 2010, s. 55f, jämför 2013, s. 40f).

Vilket kan då skyddsintresset vara för kriminaliseringen av papperslösas arbete? Kan det vara att skydda de papperslösa arbetstagarna själva? I så fall blir detta brott ett exempel på en så kallad paternalistisk strafflag som endast syftar till att hindra självskador – och där den som bestraffas är samma person som lagen vill skydda. Problemet är att denna tolkning kopplar bort straffrätten från dess viktigaste uppgift, att försöka förhindra skador och angrepp på viktiga skyddsvärda intressen (Asp et al. 2013, s. 41; Lernestedt 2003, s. 212-223).²²

Den gängse synen på reglerad arbetskraftsinvandring utgår från att regleringen ska motverka låglönekonkurrens (avsnitt 3.5, Malmberg 2000, s. 4f). Det innebär att de reguljära arbetstagarna är regelns skyddsobjekt, och att straffrätten används för att motarbeta underbudskonkurrens på arbetsmarknadens utbudssida. En sådan konstruktion kan uppfattas som en kriminalisering av svikande av löfte om solidaritet (jämför med tanken att kriminalisera strejkbryteri [jämför Nycander 2008:58]²³). Arbetstagarna står ju inte i något avtalsförhållande till varandra. I så måtto får straffrätten – polis, åklagare och domstol – en liknande roll som fackföreningarna. Den ska nämligen reglera arbetsmarknaden och arbetskraftsutbudet genom att hindra arbetstagare från att konkurrera med varandra om arbetstillfällen (Lundh 2008; Crouch 1982).

En annan möjlighet är att skyddsobjektet för kriminaliseringen av papperslösas arbete utgörs av arbetsgivare som är lojala med arbetsmarknadssystemet och som vill betala de löner och erbjuda de villkor som detta system förhandlar fram; i så fall används straffrätten för att hindra illojal konkurrens arbetsgivarna emellan.²⁴

Även om denna förståelse är plausibel, kan den lämnas därhän eftersom det är ett särskilt brott att anställa en papperslös (20 kap. 5 § utlänningslagen [2005, s. 716]).

Ingen av de nämnda tolkningarna framstår som övertygande när de ses i ljuset av att rättsordningen – och arbetsrätten (jämför ILO 1939, 1955; Cohen 1977) – tar principiellt avstånd från att straffsanktionera uppfyllelse av avtalsförpliktelser (Fahlbeck 2014, s. 205-208; NJA 1984, s. 665; prop. 1985/86:65, s. 24).

Dessutom samordnas arbetstagarens och arbetsgivarens egenintresse i dagens straffrättsliga reglering. Ingen vill bli bestraffad för arbetet. Utvisningshotet ger den papperslösa arbetstagaren incitament att hålla sig undan myndigheter, eftersom hon blir utvisad om hon påträffas. Kriminaliseringen ger henne dessutom ett incitament att dölja sitt lönearbete. Detta gagnar arbetsgivaren som vill undslippa bestraffning för egen del. Straffhotet mot arbetstagaren är i arbetsgivarens intresse, eftersom det ger den papperslösa incitament att dölja arbetsgivarens brott (20 kap. 5 § utlänningslagen [2005, s. 716]). Om den papperslösa endast hotas av utvisning, undviks en sådan effekt. Kriminaliseringen av papperslösas arbete tycks i dag snarast gagna arbetsgivare som inte är lojala med arbetsmarknadssystemet och som vill pressa de framförhandlade villkoren nedåt med anställande av papperslösa.

Kriminaliseringen av papperslösas arbete är antingen kontraproduktiv relativt sitt skyddsintresse, eller i avsaknad av ett rimligt skyddsobjekt

I formell mening är kriminaliseringen av papperslösas arbete en sanktion i systemet med reglerad arbetskraftsmigration och kravet på arbetstillstånd. Det kan närmast ses som ett straff för individer som satt sig över dessa regler (20 kap. utlänningslagen [2005, s. 716]). Men straff för arbetstagare som bryter mot arbetskraftsinvandringens regelverk är kontraproduktiva i relation till den reglerade arbetskraftsmigrationens målsättningar. Att hota papperslösa med straff för att de arbetat, urholkar i själva verket systemet som sanktionerna var tänkta

att främja. Det förstärker ojämlikheten mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Arbetsgivaren kan i praktiken använda till exempel arbetstagarens rädsla för sanktioner för att tvinga fram sämre anställningsvillkor – villkor som den reglerade arbetskraftsmigrationen skulle skydda.

Om målsättningen med regleringen är att värna de befintliga nivåerna på nationella anställningsvillkor, blir straffhotet riktat mot arbetstagaren ologiskt. Detta är något som lagstiftaren känt till länge utan att dra slutsatsen att det är dags för avkriminalisering. Departementschefen skrev 1975 att "anställning i strid mot ULL [medför] att arbetsgivaren kan påtvinga den anställda undermåliga arbetsvillkor" (prop. 1975/76:18, 145f). Om den reglerade arbetskraftsinvandringen inte har ett egenvärde, är det svårt att motivera en straffregel som underlättar för arbetsgivare som vill försämra anställningsvillkor. Indirekt uttalar lagstiftaren att skyddsobjektet för brottet olaga migrantarbete är arbetsgivare som inte vill betala de löner som det nationella arbetsmarknadssystemet fastställt.

Framtidens sanktionssystem bakom den reglerade arbetskraftsmigrationen till Sverige bör i stället utformas så att den underordnade parten drabbas så lite som möjligt. Så är fallet med prostitutionslagstiftningen. Den har konstruerats utifrån insikten att prostitution är en utbytesrelation mellan två ojämlika parter, där den ena parten kan sägas exploatera den andra. Lagstiftaren väljer här att endast kriminalisera den starkare parten, den som köper sex och exploaterar säljaren (6 kap. 11 § brottsbalken [1962, s. 700]). Anledningen är enkel: det är orättvist att bestraffa personer som redan befinner sig i en starkt utsatt position (prop. 1997/98:55, s. 104).

Överfört till migrantarbetet skulle detta innebära att arbetsgivaren, som anställer i strid med migrationsrätten, även fortsättningsvis ska anses begå ett brott, medan den starkt underordnade parten som tar anställning borde få slippa straff. På så vis kan straffrätten ta avstånd från själva utbytet, utan att förstärka de utsatta personernas underordning.²⁵

Effekterna av kriminalisering av papperslösas arbete: kraftigare underordning och fara för tvångsarbete

Effekterna av kriminalisering är en faktor som ska beaktas när man tar ställning till om straff är en lämplig sanktion. Om kriminalisering skapar möjligheter till missbruk, som utpressning eller andra obehöriga påtryckningar, finns argument som talar mot straffrätten som medel för social kontroll (Asp et al. 2010, s. 58). För arbetstagarnas del är effekterna av olaga migrantarbete att deras underordning förstärks utöver den utsatthet som avvisningsbarheten och den i sig straffbara vistelsen leder till. Följden av denna kriminalisering blir att förhandlingspositionen gentemot arbetsgivarna blir ännu svagare. I arbetsrättsliga sammanhang uppfattas papperslöshet därför som en rättsligt skapad prekär arbetssituation (Kountouris 2012). Arbetsgivarna kan utnyttja faktum att papperslösa arbetstagare på grund av avvisningshotet inte kan ta myndigheter till hjälp för att utkräva lön och andra överenskomna rättigheter.

Att irreguljära arbetstagares underordning gentemot arbetsgivarna förstärks i kölvattnet av statens straff- och deportationshot, syns exempelvis i Europadomstolens praxis. När Europadomstolen tillämpar förbudet mot tvångsarbete, uppfattar den arbetsgivarens hot att animera myndigheter att bestraffa och deportera migranten som att arbetsgivaren utkräver arbete under hot om påföljd. Det innebär att tvångsarbete kan vara för handen enligt Europakonventionen (art. 4.2) (Europadomstolen 2012, s. 77f, 2005, s. 118). Således kan vistelsestatens sanktionshot mot papperslösa arbetstagare i handen på arbetsgivare skapa en så stark underordning att man kan tala om tvångsarbete i rättslig mening – och Europakonventionen kräver att medlemsstaterna bedriver en aktiv kamp mot sådant (Stoyanova 2015).²⁶ I extrema fall kan denna för papperslösa arbetstagare specifika underordning bli liktydig med tvångsarbete,²⁷ och i det läget anses arbetstagarens/migrantens *mänskliga* rättigheter ha trätts förnär, och statens skyldighet att bekämpa överträdelser av förbudet mot tvångsarbete aktualiseras.

Straffhot riktat mot papperslösas lönearbete förstärker den underordning som redan avvisningshotet innebär. Konsekvenserna av att bli fångad av myndigheterna

förvärras – utöver avvisning väntar också ett straff. Det blir därför än mer betydelsefullt att hålla sig undan statens representanter. Kriminaliseringen av arbetet samverkar med avvisningsshotet, men kan faktiskt avskaffas utan följder för migrationsrättens del.

Den motverkar syftet med reglerad arbetskraftsmigration, och det borde vara ett vägande argument för avkriminalisering. Kravet på arbetstillstånd för arbete i Sverige är tänkt att värna befintliga lönenivåer. De enskilda papperslösa arbetstagarnas svaga förhandlingsposition gentemot arbetsgivarna gör dem ännu enklare att exploatera och gör det möjligt att betala dem mindre än vad exempelvis gällande kollektivavtal föreskriver.

Papperslösas arbete bör avkriminaliseras

Reglerad arbetskraftsmigration: Avvisningsbarhet och straffbarhet?

Artikeln har belyst hur straffrätt och migrationsrätt inverkar på arbetsmarknadens relationer. Vilken betydelse har det att sanktionerna i systemet med arbetstillstånd dels är riktade mot arbetstagaren, dels är hämtade från straffrätten? Kriminaliseringen av papperslösas arbete har analyserats ur rättslig synvinkel, tillsammans med några av förutsättningarna för att skapa vad som kan beskrivas som ofritt lönearbete (Miles 1987). Den rättsliga konstruktionen av ofritt arbete är invecklad. Arbetsrätten, migrationsrätten och straffrätten innehåller, var för sig, ett antal möjliggörande och tillbakahållande faktorer.

Redan konceptet migrationsrättslig kriminalisering är behäftat med en paradox: straffrätten handlar om att skapa och förstärka bandet mellan människor (medborgare) och en gemenskap (staten), medan migrationsrätten exkluderar personer från nationen. Med andra ord sanktioneras uteslutningsmekanismen med samma medel som används för att förstärka sammanhållningen i nationen (Aliverti 2013).

Det övergripande rättsliga synsättet på irreguljära migranter tar alltmer fasta på att dessa personer är samtidigt avvisningsbara och rättighetsbärare. Irreguljäritet erkänns numera som en rättslig kategori i vistelsestaten som innehåller fler dimensioner än avvisningsbarheten. Därför kan inte förslag om lättnader i sanktioner riktade mot papperslösa avfärdas med hänvisning till människors "illegala" vistelse. Dessutom finns en trend att uppfatta papperslösa arbetstagare som skyddsvärda i egenskap av arbetstagare.

Denna betydelsefulla förskjutning i synsätt kan svårligen förenas med att papperslösas arbete i sig skulle vara kriminaliserat. Varje rimlig balansakt mellan avvisningsbarhet och mänskliga rättigheter bör slå fast att det inte är straffvärt att vara aktiv för att försöka skapa sig en dräglig tillvaro genom lönearbete, även om vistelsen på territoriet för arbetsmarknaden är irreguljär. Avkriminalisering av papperslösas arbete förvandlar inte detta till fritt lönearbete, men den avskaffar en excess av sanktioner. För detta finns beaktansvärda argument.

"Olaga migrantarbete" ur rättslig synvinkel: en motsägelsefull och kontraproduktiv kriminalisering

När kriminaliseringen av papperslösas arbete – det som här kallats olaga migrantarbete – analyseras på sina egna villkor framträder en motsägelsefull bild. För det första använder rätten samma begreppsbildning i två diametralt olika sammanhang. Arbetstagarbegreppet, som är konstruerat för att ingå i civilrättslig skyddslagstiftning, används också som brottsföretsättning. När den papperslösa arbetstagaren vill förverkliga löftet som ligger i den särskilda skyddslagstiftningen för arbetet, erkänner han eller hon samtidigt sin egen brottslighet. Dessa rättstekniska oklarheter beror ytterst på att straffrätten inte självklart låter sig överföras till relationerna på arbetsmarknaden. Här krävs fördjupade analyser, med utgångspunkt från anställningens rättsliga karaktär av frivillighet och ömsesidighet och dess faktiska karaktär av ojämlikhet och tvång.

Kriminaliseringen av lönearbete innebär i praktiken att staten lägger om riskfördelningen som följer av arbetsrätten: att arbetstagaren aldrig ska sanktioneras för att arbetet inte följer de regler som omgärdar det (Malmberg 1997, s. 91-94). Det leder i sin tur till att staten förstärker arbetstagarens underordning under motparten. Lagstiftarens positionering av arbetstagaren innebär följaktligen att arbetsgivaren tillåts diktera anställningsvillkoren i ännu högre grad än annars. Dessutom ökar arbetsgivarens möjligheter att inte betala i enlighet med avtalet. Ju större hot myndigheter utgör för arbetstagaren, desto enklare för arbetsgivaren att inte göra rätt för sig. Med viss tillspetsning innebär det straffsanktionerade förbudet mot att arbeta att det faktiska tvånget att arbeta kan förstärkas i kölvattnet av arbetstagarens förstärkta underordning.

Papperslösas lönearbete är inte straffvärt

Utifrån straffrättens funktionssätt framstår kriminaliseringen av papperslösas arbete som en anomali. Straffrättens gängse koppling till faktiska gärningar i termer av enskilda ingrepp i verkligheten utmanas av kriminaliseringen av arbete, som inte skiljs från sin bärare, människan. Att kriminalisera arbetet blir att kriminalisera människan – och detta bör straffrätten inte nedlåta sig till. Det kan också beskrivas som att gärningen (arbetet) och ansvarssubjektet (alltså människan/arbetstagaren/migranten) sammanfaller.

Kriminaliseringen av arbete innebär att en person berövas sin enda möjlighet att tjäna pengar för sin försörjning. Därför är det befogat att säga att hon inte har skäligen möjlighet att rätta sig efter lagen, och därför är straffet som utmåts för olaga migrantarbete orättvist. Den rättsliga synen på den "illegala" vistelsen har skiftat, och papperslösas anspråk får i dag inte avfärdas med att de frivilligt brutit mot lagstiftningen och migrerat till vistelsestaten.

En lag som fastslår att den papperslösa arbetstagaren inte begår brott i och med sitt arbete skulle betyda att ta ställning för att ansvaret – för arbetets blotta existens och de (ofta förfärliga) villkor det utförs under – vilar på den överordnade och maktfulle. En sådan avkriminalisering skulle ta fasta på det strukturella tvånget

att arbeta för brödfödan, och av rättviseskäl låta bli att bestraffa den som gör just detta. I relation till straffrättens grundläggande antaganden om individuell autonomi och viljans frihet (Norrie 2014, 2000; Lernestedt 2010) kan en avkriminalisering ses som ett minimalt erkännande av att det i dagens samhälle framstår som verklighetsfrämmande att påstå att människor lönearbetar av fri vilja. Detta gäller i ännu högre grad för personer som vistas irreguljärt i nationen. Om papperslösas arbete ska klandras (bestraffas), bör ansvaret endast ligga på den som tjänat mest på arrangemanget: arbetsgivaren.

Ett förbud mot att omsätta sin arbetskraft på arbetsmarknaden blir en inskränkning av en persons frihet på ett sätt som öppnar upp för att använda slaveriet som en analytisk parabel (liknelse), framför allt vad gäller medlet för frihetsberövandet. Under exempelvis det amerikanska slaverisystemet var en ägd person med stöd av lagen tvungen att prestera arbete. Dagens papperslösa migranter får med stöd av lagstiftning inte prestera något betalt arbete alls. Utan jämförelser i övrigt beskär i båda fallen en persons frihet att för sig själv använda sin arbetskraft – det som kan beskrivas som "mest ens eget" (MacKinnon 1982) – av ett institutionellt ramverk som hindrar hennes möjligheter att göra sig ett värdigt liv.

Brottet olaga migrantarbete förstärker de papperslösas underordning och underlättar i motsvarande mån för arbetsgivarna att sätta press på arbets- och anställningsvillkor. Det förstärker migrantens underordning under staten, som omvandlas till en förstärkt underordning under arbetsgivaren. Därmed ökar också efterfrågan på papperslös arbetskraft.

Avkriminalisering av papperslösas arbete avskaffar inte detta förhållande, men det har en dämpande verkan. Den totala effekten av straffhotet riktat mot papperslösa som lönearbetat kolliderar med målsättningarna i både arbetsrätten (som vill reglera arbetsvillkor och arbetsmarknad) och migrationsrätten (som vill förhindra en ökad irreguljär migration). Således finns en inneboende motsättning i lagstiftningens syfte och verkan, vilket i sig är ett argument för avkriminalisering.

Av största betydelse för alla arbetstagare är att sanktionerna i lagstiftningen för reglerad arbetskraftsmigration inte riktas mot (irreguljära) migrantarbetare under några omständigheter.

Slutnoter kapitel 10

1. Tack till Sverker Jönsson, Leila Brännström, Catharina Calleman, Lisa Pelling, Claes Lernestedt samt deltagarna i Delmi:s seminarium för deras kommentarer på ett utkast till artikeln.
2. För textens syften är det tillräckligt att definiera denna grupp som personer som migrerat som och som vistas och arbetar i strid med migrationsrätten (Guild 2004; Düvell 2011).
3. Lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, 29 kap. 2 § 2 st. 5 p., 29 kap. 3 § 3 st. skollagen (2010:800), lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.
4. När Europadomstolen tolkar Europakonventionen beaktar den andra internationella rättsliga instrument och övervakningsorganens praxis samt staternas praktik (Europadomstolen 2008:85). Domstolen har åberopat praxis från den inter-amerikanska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen 2011a, s. 25f).
5. Jämför skillnaden i att den som anlitat en minderårig person begår ett brott mot arbetsmiljörätten (8 kap. 2 § 1 st. 1-2 pp., 5 kap. arbetsmiljölagen [1977:1160]; samt AFS 2012:3 Minderårigas arbetsmiljö).
6. Eftersom det är kriminaliserat att köpa en "sexuell tjänst" (6 kap. 11 § brottsbalken [1962:700]), skulle prostitution kunna diskuteras som ett "arbete" som är kriminaliserat på grund av "arbetsuppgifternas" innehåll (jämför Ekis Ekman 2010). En avgörande skillnad finns emellertid: vid prostitution bestraffas endast köparen och inte säljaren (avsnitt 4.5).
7. Det förekommer emellertid kriminaliseringar i arbetslivet som möjligen kan diskuteras i termer av brottsliga anställnings- och arbetsvillkor, exempelvis i 23-24 §§ arbetstidslagen (1982:673); 8 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160); 3 kap. 10 § brottsbalken (1962:700).
8. Det lagstiftaren skriver om tillkomsten av anställningsavtal gäller redan enligt arbetsrätten (AD 2003:105; AD 2005:117; Eklund 1996).
9. I civilmålet är beviskravet i och för sig lägre än i straffprocessen (Ekelöf & Boman 1992, s. 67ff, 113ff).
10. Med oklar rättslig relevans (prop. 2013/14:227:29, jämför AD 2007:1, AD 2012:34). En utredning har nyligen tillsatts för att föreslå reformer på detta område (Kommittédirektiv 2015:75).

11. Den liberala varianten av tankarna om arbetet som en persons okränkbara egendom har – eftersom ingen skulle få hindras från att använda sin arbetskraft – använts som argument mot strejker och för strejkbryteri (Tidman 1998, s. 192).
12. (Locke 1689: The Second Treatise, Chap. V, § 27 [1988:287]). Dessa tankegångar ingår i Lockes syn att arbete på ett föremål grundlägger äganderätt (Claeys 2013).
13. Kriminaliseringen av papperslösas arbete träffar i praktiken en medellös person som vistas "illegalt", och som sannolikt står inför ett antal val: att arbeta och begå brott, att exempelvis stjåla och därmed begå brott, att leva på välgörenhet eller i naturen och begå brottet olovlig vistelse – eller att lämna territoriet frivilligt eller genom utvisning och bege sig till en stat som personen kan vistas lagligen i (allmansrätten; 7 kap. 1 §; 26 kap. 11 § miljöbalken [1998:808]).
14. Diskussionen om modernt slaveri har kretsat kring frågan i vilka situationer det är befoगत att tala om slaveri i dag, trots att det inte är rättsligt möjligt att äga människor (Allain 2012; Mantouvalou 2006, 2012).
15. De så kallade lösdriverilagarna som gällde i Sverige fram till 1965 kan också exemplifiera hur personers arbetskraft reglerats. Enligt den sista lagen på detta område, lagen (1885:27) angående lösdrifvares behandling, kunde "sysslolösa" som inte sökte arbete, samt personer som underlät "att efter förmåga söka ärligen försörja sig", drabbas av straff under vissa förutsättningar (Trolle Önnerfors 2001).
16. Tidigare forskning om migrantarbetare har på andra sätt använt sig av referenser till slaveri – främst till de så kallade heloterna i antikens Grekland – för att göra papperslöshetens villkor begripliga (Cohen 1987; SIEPS 2010).
17. Slavery, Servitude, Forced Labour and Similar Institutions and Practices Convention of 1926, 60 L.N.T.S. 253, i kraft den 9 mars 1927. Min översättning.
18. United Nations Economic and Social Council, Slavery, the Slave Trade, and Other Forms of Servitude (Report of the Secretary-General), UN Doc. E2357, 27 januari 1953, s. 28. Kursiverat här.
19. International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991.
20. Rome Statute of the International Criminal Court, Rom den 17 juli 1998, i kraft 7 juli 2002. United Nations Treaty Series, vol. 2187, No. 38544, art. 7.1.c. Elements of Crimes, i dess lydelse efter 2010. Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, First session, New York, 3-10 September 2002, Official Records of the Review Conference of the Rome Statute of the International Criminal Court, Kampala, 31 May-11 June 2010, s. 6 för förklaringen. Kursiverat här.

21. Äganderätten är inte heller absolut; inskränkningar får under vissa förutsättningar ske i lagstiftning (Herzfeld Olsson 2013).
22. Jämför förbudet mot barnarbete (Weissbrodt & Kohner 2010).
23. Jämför med den så kallade Åkarslagen från 1899 som kriminaliserade försök att hindra strejkbryteri (det vill säga försök att hindra någon att ta erbjudet arbete) och försök att tvinga någon att delta i strejk (Karlbohm 1979:149ff).
24. Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.
25. Regleringen av bemanningsanställning är en historisk parallell. Denna typ av anställning har varit kriminaliserad, men straffhotet riktades aldrig mot arbetstagaren (Berg 2008).
26. Ett anslutande exempel handlar om att frånvaron av rätt till arbete för flyktingar kan uppfattas som otillåten avvisning, eftersom en flykting därmed genom indirekt ekonomiskt tvång kan tvingas återvända till platsen hon flytt från. The Michigan Guidelines on the Right to Work, Adopted during the fifth Colloquium on Challenges in International Refugee Law convened in November 2009 at the University of Michigan Law School, s. 295.
27. ILO har i juni 2014 framhållit att detta är en kritisk punkt för nationella regler om arbetsmarknad och arbetskraftsmigration ILO Recommendation No. 203, 2014, on supplementary measures for the effective suppression of forced labour, p. 4.h.

Referenser

Litteratur

Adlercreutz, A. och Gorton, L. (2011) *Avtalsrätt I*. Juristförlaget i Lund, Lund.

Aliverti, A. (2013) *Crimes of Mobility. Criminal Law and the Regulation of Immigration*. Routledge, Abingdon.

Allain, J. (2009) R v Tang. Clarifying the Definition of "Slavery" in International Law. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 10, s. 246-257

Allain, J. och R. Hickey (2012) Property and the Definition of Slavery. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 61, s. 915-938.

Allain, J. (2012) *The Legal Understanding of Slavery. From the Historical to the Contemporary*. Oxford University Press, Oxford.

Anderson, B. (2000) *Doing the Dirty Work? The global politics of domestic labour*. Zed, London.

Anderson, B. (2010) Migration, Immigration Controls and the Fashioning of Precarious Workers. *Work, Employment and Society*, vol. 24, s. 300-317.

Ashworth, A. och Horder, J. (2013) *Principles of Criminal Law*. Oxford University Press, Oxford.

Asp, P., et al. (2010) *Kriminalrättens grunder*. Iustus förlag, Uppsala.

Asp P., et al. (2013) *Kriminalrättens grunder*. 2. uppl. Iustus förlag, Uppsala.

Berg, A. (2008) *Bemanningsarbete, flexibilitet och likabehandling. En studie av svensk rätt och kollektivavtalsreglering med komparativa inslag*. Juristförlaget i Lund, Lund.

Bloch, A. (2013) The Labour Market Experiences and Strategies of Young Undocumented Migrants. *Work, Employment, Society*, vol. 27, s. 272-287.

Bosniak, L. (2004) Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention. I Bogusz, B., R. Cholewinski, A. Cygan och Szyszczyk (red.) *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston.

Calleman, C. (2007) *Ett riktigt arbete? Om regleringen av hushållstjänster*. Pang, Säter.

Calleman, C. (2012) Arbetskraftsmigration, arbetsgivarmakt och mänskliga rättigheter. I: Madell, T., Bergling, P., Edström, Ö. och Rosén, J. (red.) *Utblick och inblick. Vänbok till Claes Sandgren*. Iustus förlag, Uppsala.

Carens, J. H. (2008) The Rights of Irregular Migrants. *Ethics and International Affairs*, vol. 22, s. 163-186.

Carens, J. H. (2013) *The Ethics of Immigration*. Oxford University Press, Oxford.

Caruso, B. (2002) Immigration Policies in Southern Europe: More State, Less Market? I Conaghan, J., R. M. Fischl och K. Klare (red.) *Labour Law in an Era of Globalization. Transformative Practices and Possibilities*. Oxford University Press, Oxford.

Claeys, E. R. (2013) Productive Use in Acquisition, Accession, and Labour Theory. I Penner, J. och H. Smith (red.) *Philosophical Foundations of Property Law*. Oxford University Press, Oxford.

Clark, J. (1982) Towards a Sociology of Labour Law: An Analysis of the German Writings of Otto Kahn-Freund. I Lord Wedderburn of Charlton, R. Lewis och J. Clark (red.) *Labour Law and Industrial Relations: Building on Kahn-Freund*. Clarendon Press, Oxford.

Cohen, M. (1977) Penal sanctions in labour law. *International Labour Review*, vol. 115, s. 11-23.

Cohen, G. A. (1988) *History, Labour and Freedom. Themes from Marx*. Clarendon, Oxford.

Cohen, R. (1987) *The New Helots. Migrants in the International Division of Labour*. Aldershot, Ashgate.

Cross, H. (2013) *Migrants, Borders and Global Capitalism. West African labour mobility and EU borders*. Routledge, London.

Crouch, C. (1982) *Trade Unions: The Logic of Collective Action*. Fontana, London.

Deakin, D. och F. Wilkinson (2000) *Labour Law and Economic Theory: A Reappraisal*. I Collins, H., P. Davies och R. Rideout (red.) *Legal Regulation of the Employment Relation*. Kluwer Law International, London.

Dewhurst, E. (2014) The Right of Irregular Immigrants to Back Pay. The Spectrum of Protection in International, Regional, and National Systems. I Costello, C. och M. Freedland (red.) *Migrants at Work. Immigration and Vulnerability in Labour Law*. Oxford University Press, Oxford.

De Genova, N. (2010) The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement. I De Genova, N. och N. Peutz (red.) *The Deportation Regime. Sovereignty, Space and the Freedom of Movement*. Duke University Press, Durham & London.

Dorssemont, F. (2011) Industrial Relations and Collective Labour Law in Papal Encyclicals: The Case of the Social Teaching of the Holy Roman Catholic Church. A Model That Has No Models to Offer. I Blanpain, R. och F. Hendrickx (red.) *Labour Law between Change and Tradition. Liber Amicorum Antoine Jacobs*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.

Duff, R. A., et al. (2010) *The Boundaries of Criminal Law*. Oxford University Press, Oxford.

Dukes, R. (2014) *The Labour Constitution. The Enduring Idea of Labour Law*. Oxford University Press, Oxford.

Düvell, F. (2011) Paths into Irregularity: The Legal and Political Construction of Irregular Migration. *European Journal of Migration and Law*, vol. 13, s. 275-295.

Ekelöf, P. O., och Boman, R. (1992) *Rättegång. Fjärde häftet*. Norstedts förlag, Stockholm.

Ekis Ekman, K. (2010) *Varat och varan. Prostitution, surrogatmödraskap och den delade människan*. Leopard förlag, Stockholm.

Eklund, R. (1996) Att ingå avtal om anställning – ett blad ur Arbetsdomstolens praxis. I Bernitz, U. (red.) *Festskrift till Jan Ramberg*. Juristförlaget, Stockholm.

Fahlbeck, R. (1999) Kyrkans sociallära – en lära för vår tid? *Juridisk tidskrift*, nr. 2 1999/00, s. 312-323.

Fahlbeck, R. (2006) Derogation from Labour Law Statutes under Swedish Law. *Juridisk tidskrift*, nr. 2 1999/00, s. 42-56.

Fahlbeck, R. (2014) *Lagen om skydd för företagshemligheter. En kommentar och rättsöversikter*. 3 uppl. Norstedts förlag, Stockholm.

Fudge, J. (2011) Labour as a 'Fictive Commodity': Radically Reconceptualizing Labour Law. I Davidov, G. och B. Langille (red.) *The Idea of Labour Law*. Oxford University Press, Oxford.

Guild, E. (2004) Who is an irregular migrant? I Bogusz, B., R. Cholewinski, A. Cygan och E. Szyszcak (red.) *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.

Hammarberg, T. (2009) "It is Wrong to Criminalize Migration". *European Journal of Migration and Law*, vol. 11, s. 383-385.

Hanau, P. (2006) Immigration to the Workplace: The German Experience. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 28, s. 213-218.

Hart, H. (1968/2008) *Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law. With an Introduction by John Gardner*. 2 uppl. Oxford University Press, Oxford.

Heidenborg, M. (2013) Vad bör straffas? *Svensk juristtidning*, s. 301-313.

Herzfeld Olsson, P. (2012) EU:s framväxande regelverk om arbetskraft från tredje-land – en splittrad union på villovägar. I Bakardjieva, A., L. Oxelheim och T. Persson (red.) *Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?* Santérus förlag, Stockholm.

Herzfeld Olsson, P. (2013) Every Natural or Legal Person is Entitled to the Peaceful Enjoyment of His or Her Possessions: Article 1, Protocol 1 to the European Convention on Human Rights. I Dorsemont, F., K. Lörcher och I. Schömann (red.) *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.

Herzfeld Olsson, P. och C. Johansson (2014) Arbetstillståndets krav på kollektivavtalsenliga villkor – några arbetsrättsliga implikationer. I Persson, A. H. och L. Ryberg-Welander (red.) *Festskrift till Catharina Calleman. I rättens utkanter*. Iustus förlag, Uppsala.

Holgersson, H. (2011) *Icke-medborgarskapets urbana geografi*. Glänta förlag, Göteborg.

Horder, J. (1996) Criminal Law: Between Determinism, Liberalism, and Criminal Justice. *Current Legal Problems*, vol. 49, s. 159-186.

Hyde, A. (1997) *Bodies of Law*. Princeton University Press, Princeton.

Kahn-Freund, O. (1977) *Labour and the Law*. Stevens & Sons, London.

Karlbom, R. (1979) *Från Kopparbergsprivilegierna till Åkarpslagen. Rättshistoriska studier rörande bestraffningen av arbetsvägran och strejker*. Historiska institutionen, Göteborgs universitet.

Karlsson, J. Ch. (1986/2013) *Begreppet arbete. Definitioner, ideologier och sociala former*. Arkiv förlag, Lund.

Knuts, M. (2012) Ska skyddet mot självbelastning tillämpas på börsbolag i en insiderkontext? *Juridisk tidskrift*, s. 85-106.

Kountouris, N. (2012) The Legal Determinants of Precariousness in Personal Work Relations: A European Perspective. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 34, s. 21-46.

Källström, K. och Malmberg, J. (2013) *Anställningsförhållandet. Inledning till den individuella arbetsrätten*. Iustus förlag, Uppsala.

Lernestedt, C. (2003) *Kriminalisering. Problem och principer*. Iustus förlag, Uppsala.

Lernestedt, C. (2010) *Dit och tillbaka igen. Om individ och struktur i straffrätten*. Iustus förlag, Uppsala.

Locke, J. (1689) *Two Treatises of Government*. [(1988) Cambridge Texts in the History of Political Thought, Laslett, P. (red.), Cambridge University Press, Cambridge.].

Lundh, C. (2008) *Arbetsmarknadens karteller. Nya perspektiv på det svenska kollektivavtalssystemets historia*. Norstedts Akademiska Förlag, Stockholm.

MacKinnon, C. A. (1982) Feminism, Marxism, Method, and the State: An Agenda for Theory. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 7, s. 515-544.

Maier, L. (2005) Tjänstedirektivet, social dumpning och de nationella arbetsmarknadssystemen. *Europarättslig tidskrift*, nr. 4 2005, s. 729-750.

Malmberg, J. (1997) *Anställningsavtalet. Om anställningsförhållandets individuella reglering*. Iustus förlag, Uppsala.

Malmberg, J. (2000) Metoder att motverka låglönekonkurrens i Sverige. I Malmberg, J. (red.) *Låglönekonkurrens och arbetstagares integritet. Rapporter till Nordiskt arbetsrättsligt möte 2000*. Arbetsliv i omvandling 2000:2, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

Mantouvalou, V. (2006) Servitude and Forced Labour in the 21st Century: The Human Rights of Domestic Workers. *Industrial Law Journal*, vol. 35, s. 395-414.

Mantouvalou, V. (2012) Modern Slavery: The UK Response. *Industrial Law Journal*, vol. 39, s. 425-431.

Mantouvalou, V. (2015) *The Right to Work. Legal and Philosophical Perspectives*. Hart Publishing, Oxford.

Marx, K. (1867/1969) *Kapitalet. Kritik av den politiska ekonomin. Första boken. Kapitalets produktionsprocess*. Arkiv/Zenit, Lund.

Marx, K. (1844) *Ökonomisk-filosofiska manuskripten*.

Marx, K. (1970) *Människans frigörelse*. I urval av Sven-Eric Liedman. Aldus/Bonniers, Stockholm.

Miles, R. (1987) *Capitalism and Unfree Labour. Anomaly or necessity?* Tavistock, London.

Neergaard, A. (2013) Migration, rasifiering och former för ofritt arbete – den fackliga solidaritetens dilemma. I Lindberg, I. och A. Neergaard (red.) *Bortom horisonten. Fackets vägval i globaliseringens tid*. Premiss förlag, Stockholm.

Nelhans, J. (1973) *Utlänningen på arbetsmarknaden. De rättsliga förutsättningarna för utlännings tillträde till den svenska arbetsmarknaden*. Studentlitteratur, Lund.

Noll, G. (2010) Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants. *European Journal of Migration and Law*, vol. 12, s. 241-272.

Norrie, A. (1996) The Limits of Justice: Finding Fault in the Criminal Law. *The Modern Law Review*, vol. 59, s. 540-556.

Norrie, A. (2000) *Punishment, Responsibility, and Justice. A Relational Critique*. Oxford University Press, Oxford.

Norrie, A. (2014) *Crime, Reason and History. A Critical Introduction to Criminal Law*. 3. ed. Cambridge University Press, Cambridge.

Nycander, S. (2008) *Makten över arbetsmarknaden. Ett perspektiv på Sveriges 1900-tal*. 2 uppl. SNS Förlag, Stockholm.

Parkin, J. (2013) *The Criminalisation of Migration in Europe. A State-of-the-Art of the Academic Literature and Research*. CEPS Paper in Liberty and Security No. 61.

Peck, J. (1996) *Work-Place. The Social Regulation of Labor Markets*. The Guilford Press, New York and London.

Penner, J. E. (1995) The "Bundle of Rights" Picture of Property. *UCLA Law Review*, vol. 43, s. 711-820.

Pettersson, H. (2014) Arbetsdomstolen och behovsanställningarna. I Persson, A. H. och L. Ryberg-Welander (red.) *Festskrift till Catharina Calleman. I rättens utkanter*. Iustus förlag, Uppsala.

Polanyi, K. (1944/2012) *Den stora omdaningen. Marknadsekonomens uppgång och fall*. Arkiv förlag, Lund.

Ruhs, M. och P. Martin (2008) Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Workers Programs. *International Migration Review*, vol. 42, s. 249-265.

Ruhs, M. (2013) *The Price of Rights. Regulating International Labor Migration*. Princeton University Press, Princeton and Oxford.

Sager, M. (2011) *Everyday Clandestinity. Experiences on the Margins of Citizenship and Migration Policies*. Samhällsvetenskapliga fakulteten, Lund.

Selberg, N. (2012) Åtgärder mot dem som tillgodogjort sig papperslösas arbete: nya principer i arbetsrättens sanktionssystem, eller ett principiellt nytt sanktionssystem? I Nyström, B., Ö. Edström och J. Malmberg (red.) *Nedslag i den nya arbetsrätten*. Liber förlag, Malmö.

Selberg, N. (2014a) The Laws of 'Illegal' Work and Dilemmas in Interest Representation on Segmented Labor Markets: Å propos irregular migrants in Sweden. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 35, s. 247-288.

Selberg, N. (2014b) Arbetsrätt i centrum och periferi. Migrationsrätt, arbetsrätt och (ir)reguljär arbetskraftsmigration. I Persson, A. H. och L. Ryberg-Welander (red.) *Festskrift till Catharina Calleman. I rättens utkanter*. Lustus förlag, Uppsala.

Selberg, N. (kommande) Exkluderade ur nationen – inkluderade i arbetsrätten? Irreguljära migrantarbetare ur rättslig synvinkel. I Holgersson, H., M. Sager och K. Öberg (red.) *Kommande*. Daidalos förlag, Göteborg.

Seth, T. (2009) *Svensk internationell arbetsrätt*. Studentlitteratur, Lund.

Sigvardsdotter, E. (2012) *Presenting the Absent. An account of undocumentedness in Sweden*. Kulturgeografiska institutionen, Uppsala.

Stoyanova, V. (2015) *Human Trafficking and Slavery Reconsidered. Conceptual Limits and States' Positive Obligations*. Juridiska fakulteten, Lund.

Stumpf, J. (2006) The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power. *American University Law Review*, vol. 56, s. 367-419.

Supiot, A. (2001) *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford University Press, Oxford.

Svensson, O. (2012) *Avtalsfrihet och rättvisa. En rättsfilosofisk studie*. Juristförlaget i Lund, Lund.

Thorkildsen, T. och T. O. Carlsen (2014) Om begrepet "sosial dumping". *Arbeidsrett*, vol. 11, s. 266-278.

Tidman, Y. (1998) *Spräng Amalthea! Arbete, facklig kamp och strejkbryteri i nordvästeuropeiska hamnar 1870-1914*. Lund University Press, Lund.

Trechsel, S. (2006) The Privilege Against Self-incrimination. I Trechsel, S. (red.) *Human Rights in Criminal Proceedings*. Oxford University Press, Oxford.

Trolle Önnerfors, E. (2001) Luffare, tiggare, glädjeflickor och nasare. Om lösdri-varlagstiftningen i Sverige från medeltiden till folkhemmet. I Reslow, P. & E. Trolle Önnerfors (red.) *Från Schlyters lustgård. Rättshistoriska uppsatser 2:2001*. Corpus Iuris Förlag, Lund.

Undén, Ö. (1927) *Svensk sakrätt I. Lös egendom*. Gleerups förlag, Lund.

Victorin, A. (1976) Om kontraheringstvång inom förmögenhetsrätten. *Svensk jurist-tidning*, s. 436-451.

Vollmer, B. (2011) Policy Discourses on Irregular Migration in the EU – 'Number Games' and 'Political Games'. *European Journal of Migration and Law*, vol. 13, s. 317-339.

Weeks, K. (2011) *The Problem with Work. Feminism, Marxism, Antiwork Politics and Postwork Imaginaries*. Duke University Press, Durham and London

Wegerstad, L. (2015) *Skyddsvärda intressen och straffvärda kränkningar. Om sexualbrotten i det straffrättsliga systemet med utgångspunkt i brottet sexuellt ofredande*. Juridiska fakulteten, Lund.

Weissbrodt, D. och Kohner, N. W. (2010) International Law and Child Labour. I Fassa, A. G., D. L. Parker och T. J. Scanlon (red.) *Child Labour: A Public Health Perspective*. Oxford University Press, Oxford.

Offentligt tryck

Ds (2002:56) *Hållfast arbetsrätt – för ett föränderligt arbetsliv.*

Kommittédirektiv 2015:75 *Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden.* Beslut vid regeringssammanträde den 2 juli 2015.

Regeringens proposition (1927:198) *med förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas.*

Regeringens proposition (1975/76:18) *om ändring i utlänningslagen (1954:193), m.m.*

Regeringens proposition (1975/76:105), bil. 1, *Arbetsrättsreform: lag om medbestämmande i arbetslivet.*

Regeringens proposition (1985/86:65) *med förslag till ändring i brottsbalken m.m. (vissa frågor om datorrelaterade brott och ocker).*

Regeringens proposition (1985/86:98) *om invandrapolitiken.*

Regeringens proposition (1997/98:55) *Kvinnofrid.*

Regeringens proposition (2003/04:35) *Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m.*

Regeringens proposition (2007/08:147) *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*

Regeringens proposition (2012/13:125) *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.*

Regeringens proposition (2013/14:227) *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.*

Socialstyrelsen (2010) *Social rapport.*

SOU (1951:42) *Betänkande med förslag till utlänningslag m.m.* Avgivet av 1949 års utlänningskommitté.

SOU (1975:1) *Demokrati på arbetsplatsen.* Förslag till ny lagstiftning om förhandlingsrätt och kollektivavtal.

SOU (2006:87) *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser.*

SOU (2013:38) *Vad bör straffas?* Del 1-2.

Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö, RättsPM 2012:7, oktober 2012, *Strafföreläggande i bötesmål – en sammanställning av tillämpade påföljder.*

Rättsfall

AD 2002, nr 83

AD 2003, nr 105

AD 2005, nr 117

AD 2007, nr 1

AD 2012, nr 34

Europadomstolen, Salabiaku v. France, ansökan 10519/83, dom den 7 oktober 1988.

Europadomstolen, Moustaquim v. Belgium, ansökan 12313/86, dom den 18 februari 1991.

Europadomstolen, Beldjoudi v. France, ansökan 12083/86, dom den 26 mars 1992.

Europadomstolens beslut i Grand Chamber, Bankovic et al. v. Belgium et al., ansökan 522/07, den 12 december 2001.

Europadomstolen, Siliadin v. France, ansökan 73316/01, dom den 26 juli 2005.

Europadomstolen, Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium, ansökan 13178/03, dom den 12 oktober 2006.

Europadomstolens Grand Chamber, Üner v. the Netherlands, ansökan 46410/99, dom den 18 oktober 2006a.

Europadomstolens Grand Chamber, Demir & Baykara v. Turkey, ansökan 34503/97, dom den 12 november 2008.

Europadomstolen, Bah v. the United Kingdom, ansökan 56328/07, dom den 27 september 2011.

Europadomstolens Grand Chamber, Palomo Sánchez and Others v. Spain, ansökan 28955/06, 28957/06, 28959/06, 28964/06, dom den 12 september 2011a.

Europadomstolen, C.N. and V. v. France, ansökan 67724/09, dom den 11 oktober 2012.

EU-domstolens dom C-311/13 den 5 november 2014, förhandsavgörande i målet O. Tümer mot Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, ännu inte publicerat, EU:C:2014:2337.

High Court of Australia, The Queen v. Tang [2008] HCA 39, 28 August 2008 M5/2008.

Inter-American Court of Human Rights, Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants, Advisory Opinion OC-18/03 (17 September 2003) Inter-Am. Ct. H.R., (Ser. A) No 18 (2003).

International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, Prosecutor v. Kunarac, Kovac och Vukovic, mål nr IT-96-23 & IT-96-23/1-A, dom den 12 juni 2002.

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, G.A. res. 45/158, annex 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) at 262, U.N. Doc. A/45/49 (1990), i kraft den 1 juli 2003.

NJA 1984, s. 665

NJA 1996, s. 311

RH 2013:7

SFS 2005:716

SFS 1989:529

SFS 1980:376

SFS 1954:193

SFS 1945:315

SFS 1937:344

Övrigt

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1509 (2006), Human rights of irregular migrants, beslutad den 26 juni 2006.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, EGT nr L 348, 24/12/2008, s. 98-107.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, EUT nr L 168, 30/6/2009, s. 24-32.

Fastighetsanställdas förbund, Projekt RITA – rättvis ingång till arbete.

Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, EUT nr C 326, 26/10/12, s. 47.

ILO Convention (No. 65) concerning Penal Sanctions for Breaches of Contracts of Employment by Indigenous Workers, beslutad 1939, i kraft 8 juli 1948.

ILO Convention (No. 104) concerning the Abolition of Penal Sanctions for Breaches of Contract of Employment by Indigenous Workers, beslutad 1955, i kraft den 7 juni 1958.

ILO Convention (No. 143) concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers, beslutad 1975, i kraft den 9 december 1978.

Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2007:2 Beräkningen av dagsbotsbeloppet vid straff-föreläggande.

SIEPS-projektet "Moderna Heloter", redovisat bl.a. i SIEPS, *Europapolitisk analys*, 2010:8.

United Nations, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), *CERD General Recommendation XXX on Discrimination Against Non Citizens*, 1 October 2002.

11. Bindande eller inte?

Ger anställningserbjudandet arbetskrafts-
invandraren tillräcklig förutsägbarhet?

Petra Herzfeld Olsson

Juridiska institutionen, Uppsala universitet

Utgångspunkt

Den svenska regleringen om arbetskraftsinvandring bygger på att arbetskraftsinvandrarerna ska erbjudas ett konkret arbete i Sverige. För att få ett arbetstillstånd måste arbetskraftsinvandrarerna därför i sin ansökan om arbetstillstånd bifoga blanketten *Anställningserbudande*. Blanketten ska innehålla uppgifter om den arbetsgivare som erbjuder anställning, den erbjudna lönen, arbetstiden, försäkringsvillkoren och om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal och i så fall i förhållande till vilken arbetstagarorganisation. De erbjudna anställningsvillkoren får inte vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 §, Utlänningslagen (2005:716), UtLL). Syftet med dessa krav är att motverka att oseriösa arbetsgivare utnyttjar systemet för att hitta arbetskraft genom att erbjuda anställningsvillkor som är sämre än dem som gäller för arbetstagare som är bosatta i Sverige (Prop.2007/08:147, s. 27).

Det förekommer att arbetskraftsinvandrarers reella anställningsvillkor understiger både den nivå som framgår av anställningserbudandet och den som föreskrivs i 6 kap. 2 §, Utlänningslagen. För att motverka missbruk av regelverket trädde nya regler i kraft den 1 augusti 2014. Enligt dessa bestämmelser ska arbetstagarens uppehållstillstånd för arbete återkallas om arbetstagarens reella lön och andra villkor understiger de krav som framgår av 6 kap. 2 § utlänningslagen. Missbruk aktualiseras således enbart om de tillämpade villkoren understiger lagens krav men inte bara på grund av att villkoren i anställningserbudandet ändrats. Missbruket sanktioneras genom att arbetstagarens uppehållstillstånd för arbete återkallas.

I diskussionen om hur missbruk av regelverket bäst kan motverkas har olika aktörer presenterat olika lösningar. Någon har föreslagit ett återinförande av arbetsmarknadsprövningen (LO 2013). Vissa har föreslagit att arbetsgivare ska sanktioneras hårdare om de tillämpar anställningsvillkor som understiger den nivå utlänningslagen föreskriver i 6 kap 2 § (TCO 2013; LO 2013). Förslag om att arbetstillståndet inte ska vara begränsat till arbete hos en viss arbetsgivare har också framförts (LO 2013).

Politiker, fackliga organisationer och andra intresseorganisationer har också föreslagit att anställningserbjudandet ska göras bindande. Syftet med detta förslag är att säkerställa att de anställningsvillkor som anges i anställningserbjudandet är de som ska gälla när arbetet utförs och därför också ska kunna utkrävas (se t.ex. TCO 2013; LO 2013, s. 53). Frågan har nyligen fått ytterligare aktualitet. Den 2 juli 2015 fattade regeringen beslut om kommittédirektiv till en utredning med uppdrag att föreslå lämpliga åtgärder för att motverka att arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige ska utnyttjas. Utredaren ska bland annat överväga krav på att anställningsavtal ges in i samband med en ansökan om arbetstillstånd, begränsningar i arbetsgivares möjligheter att försämla anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd beviljats samt utökade sanktioner mot arbetsgivare (dir 2015:75).

I det här kapitlet står förslaget om ett bindande anställningserbjudande i fokus. Den rättsliga innebörden av ett bindande anställningserbjudande ska diskuteras närmare. Frågan ställs också om ett bindande anställningserbjudande är tillräckligt för att säkerställa att arbetskraftsinvandrarerna tillerkänns det utlovade arbetet.

Sverige anses ha ett av de mest öppna systemen för arbetskraftsinvandring inom OECD. Systemet vilar helt på en enskild arbetsgivares bedömning av behovet av utländsk arbetskraft. Oförutsedda omständigheter kan leda till att arbetsgivarens behov ändras eller till att arbetsgivarens förutsättningar för att betala de utlovade lönerna ändras. Vid den tidpunkten kan arbetskraftsinvandrarerna redan ha anlänt till Sverige och vidtagit en rad anpassningsåtgärder i hemlandet inför flytten. Det är i många fall ett svårt beslut att lämna sitt land för ett annat. Den förväntade förtjänsten utgör en viktig aspekt i beslutsprocessen (Massey et al. 2008, s. 278f). Ett exempel är det år 2013 uppmärksammade fallet med de kamerunska skogsplanterare som inte fick den lön de ansåg sig ha blivit lovade enligt anställningserbjudandet. År 2015 fanns fortfarande ett antal av dessa arbetstagare kvar i Sverige. De kunde inte återvända hem på grund av sina skulder (Dagens Nyheter 2015-02-24).

Det är inte känt hur vanligt förekommande likartade situationer är. Däremot kan man förvänta sig att ett system som det svenska arbetskraftsinvandringssystemet, ett av de mest öppna i världen, i möjligaste mån är utformat på ett sådant sätt att

risken för att utsättas för uteblivna förväntade inkomster minimeras. Öppenheten i systemet bygger på att arbetsgivaren bäst vet vilken arbetskraft som behövs. Men attraktionskraften i det svenska systemet påverkas givetvis av om risken anses för hög att välja just Sverige. Det kan heller inte anses rimligt att de som väljer att arbeta i Sverige ska behövas utsättas för en orimligt hög risk. Frågan är därför om det svenska regelverket redan har en tillfredställande utformning i detta avseende och om inte vad som i så fall skulle krävas för att skapa en rimlig balans mellan arbetskraftsinvandrares och övriga berörda aktörers intressen?

Syfte och frågeställningar

Det primära syftet med kapitlet är att fördjupa förståelsen av samspelet mellan migrationsrätten och arbetsrätten och bidra till att diskussionen om arbetskraftsinvandrares rättigheter utgår från de möjligheter som arbetsrätten faktiskt erbjuder. Kapitlet har också ett normativt syfte. Vad kan sägas utmärka en rättslig lösning som medför att en rimlig balans uppnås mellan arbetstagarens behov av förutsägbarhet, arbetsgivarens intresse av att fritt organisera sin verksamhet och inte tvingas in i olämpliga avtalsrelationer och statens intresse av inte ådra sig nya kostnader?

Tre frågeställningar kommer att behandlas i texten. Den första är inriktad på hur man rättsligt kan se på anställningserbjudandet. Blanketten Anställningserbjudande är ju en migrationsrättslig figur. Kan anställningserbjudandet anses vara ett bindande anbud, och vad krävs i så fall vidare för att det ska ligga till grund för anställningsavtalet?

Den andra frågeställningen rör frågan om vilken trygghet ett anställningsavtal (dvs. ett möjligt resultat av ett bindande anställningserbjudande) ger den invandrade arbetstagaren och vilka effekter ett erbjudande med sämre villkor kan få.

I den tredje frågeställningen undersöks hur man skulle kunna utforma ett regelverk som tillhandahåller en rimlig balans mellan den invandrade arbetstagarens och övriga berörda aktörers intressen.

I de två första avsnitten undersöker jag med stöd av rättskällorna, dvs. lag, förarbeten, praxis och doktrin innebörden av gällande rätt. Mitt bidrag blir att sätta in de migrationsrättsliga förutsättningarna i en redan ganska given arbetsrättslig kontext. Den tredje mer normativa delen av undersökningen tar avstamp i en diskussion om hur de diskuterade rättsområdena hanterar olika former av risk och hur de sammanlagt lyckas med att modifiera den risk arbetskraftsinvandringen tar genom att lämna ett land för att arbeta i ett annat. Avsnittet avslutas med några förslag som skulle kunna bidra till en bättre riskfördelning.

Anställningserbjudandets betydelse

Hur ingås ett anställningsavtal?

För att kunna resonera om relationen mellan det migrationsrättsliga kravet på ett anställningserbjudande och ingåendet av ett anställningsavtal ska inledningsvis förutsättningarna för att ingå ett anställningsavtal kort beskrivas.

Det saknas formkrav för anställningsavtalet. Det kan vara skriftligt såväl som muntligt (Lunning, et al. 2010, s. 157). Ett anställningsförhållande kan etableras genom en muntlig formlös överenskommelse om att arbetstagaren ska börja arbeta hos arbetsgivaren en viss bestämd dag (AD 1981 nr 131). Utgångspunkten är att avtalslagens (lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetens område, hädanefter avtalslagen eller AvtL) grundläggande principer om utväxling av anbud och accept med samstämmiga innehåll gäller. Parterna ska alltså avge samstämmiga viljeförklaringar.

Ett anställningsförhållande kan också under vissa förutsättningar uppstå trots att det saknas samstämmiga viljeförklaringar (AD 2003 nr 105). I dessa fall framgår överenskommelsen underförstått av parternas agerande, s.k. konkludent handlande (AD

1981 nr 131; Adlercreutz, et al. 2011, s. 25 och 90; Grönfors 2010, s. 49). En person kan exempelvis utföra arbete åt en annan person som också tillgodogör sig resultatet av den aktuella arbetsinsatsen. I ett sådant fall handlar parterna som om ett bindande avtal träffats trots att de inte uttryckligen kommit överens om saken. Den andra situationen utgår ifrån att arbetsgivaren uppträtt på ett sådant sätt vid anställningssituationen, exempelvis vid en anställningsintervju eller vid andra kontakter med en arbetssökande, att den arbetssökande med fog får uppfattningen att en anställning kommit till stånd (Källström, et al. 2013, s. 109f; Adlercreutz 1998, s. 28ff).

Omständigheterna i det enskilda fallet har en stor betydelse när frågan om parterna har ingått ett anställningsavtal prövas (Mulder 2007, s. 332). Det är dock den som påstår att ett anställningsavtal har ingåtts som måste bevisa detta (AD 1986 nr 24; AD 2003 nr 105).

De avtalsrättsliga utgångspunkterna

Det är sällsynt att arbetsgivare och arbetssökande inordnar förhandlingarna om ingåendet av ett anställningsavtal i de formella begreppen anbud och accept. Vid en tvist blir det därför domstolens uppgift att försöka inordna händelseförloppet i avtalslagens modell för avtalsslut (Grönfors, 2010, s. 57). Avtalslagens modell har emellertid kommit att spela en roll i diskussionen kring hur arbetskraftsinvandrades ställning på arbetsmarknaden bör regleras, närmare bestämt i diskussionerna om relationen mellan det migrationsrättsliga anställningserbjudandet och ett avtalsrättsligt bindande anbud (Prop. 2012/13:148). Avtalslagens grundläggande principer om utväxling av anbud och accept med samstämmiga innehåll ska därför kort beskrivas.

Utgångspunkten enligt avtalslagen är att en part som lämnar ett anbud är bunden av detta anbud (1 § AvtL). Det innebär att anbudet inte kan återkallas med laga verkan – det är oåterkalleligt (Adlercreutz, et al. 2011, s. 57). På samma sätt är motpart som lämnar en accept (ett svar) enligt vilket parten accepterar anbudet i dess givna form bunden av denna accept (Adlercreutz, et al. 2011, s. 57). Ett avtal

sluts där dessa samstämmiga viljeförklaringar utväxlats (Adlercreutz, et al. 2011, s. 61). Överensstämmer inte accepten med det givna anbudet ses svaret som ett nytt anbud (6 § AvtL). Ett anbud måste ha en viss konkretion och vara riktad mot en bestämd adressat (Grönfors 2010, s. 57; Adlercreutz, et al. 2011, s. 61f och 136f). Anbudet och accepten ska utväxlas mellan de aktuella parterna (Adlercreutz, et al. 2011, s. 53 och 105ff).

Anbudsgivaren är ensidigt bunden av anbudet under viss tid efter att det lämnats. Denna period kallas acceptfristen (2 och 3 §§ AvtL). Avslås anbudet inom acceptfristen faller anbudet (6 § AvtL). Det framgår inte alltid av anbudet hur lång acceptfristen är. I sådana fall ska istället en skälighetsbedömning göras (3 § AvtL). Utgångspunkten är att mottagaren av anbudet ska få en skälig betänketid inför sitt ställningstagande. Innebörden av detta varierar beroende på avtalets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt (Grönfors 2010, s. 63 och 81 f). Om acceptfristen löpt ut utan att anbudsgivaren fått något besked faller anbudet. Anbudsgivaren är då helt enkelt inte längre bunden av det. Vid muntliga anbud ska, om inte något anstånd medges, accepten lämnas omedelbart (3 § 2 st AvtL). Bestämmelsen tar sikte på en pågående förhandling med förslag och motförslag där parterna kanske till slut kommer överens om avtalets innehåll (Grönfors 2010, s. 59f). Ett avtal kan som nämnts också uppstå genom konkludent handlande (Adlercreutz, et al. 2011, s. 90ff).

Vilken roll spelar blanketten *Anställningserbjudande*?

Vilken roll kan då den migrationsrättsliga blanketten *Anställningserbjudande* spela när frågan om ett anställningsavtal ingåtts ska prövas? För arbetskraftsinvand-raren är frågan av avgörande betydelse. Om arbetsgivaren helt fritt erbjuda kan arbetstagaren andra villkor än de som angavs i anställningserbjudandet riskerar arbetstagaren att ha rest till Sverige på felaktiga premisser, och uppehållstillståndet för arbete kan återkallas om de erbjudna villkoren understiger utlänningslagens krav. Finns det överhuvudtaget inte någon anställning att tillträda för arbetskraftsinvand-raren när hen anländer till Sverige kan uppehållstillståndet för arbete också

återkallas eftersom återkallelse ska ske om inte arbetskraftsinvandrararen inom fyra månader tillträder den tjänst som arbetstillståndet vilar på (7 kap. 7e§ 1 st 2 UtL).

Regeringen anförde i en proposition från 2013 att blanketten Anställningserbjudande ska ses som ett *bindande anbud* (Prop. 2012/13:148, s. 48). En uppfattning varken de fackliga organisationerna eller arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv (SN 2014) tycks dela. Frågan behöver diskuteras närmare. För att få ett arbetstillstånd enligt svensk rätt krävs att arbetskraftsinvandrararen har *erbjudits* en anställning (6 kap 2 § UtL). Migrationsverket måste därför undersöka om detta krav är uppfyllt när ansökan om arbetstillstånd prövas. Det är den ifyllda blanketten Anställningserbjudande som ligger till grund för Migrationsverkets bedömning av om något erbjudande lämnats. Blanketten måste också vara undertecknad av arbetsgivaren. Underskriften ska bekräfta att de uppgifter som lämnats är riktiga (Migrationsverket blankett, s. 3). En korrekt ifylld och undertecknad blankett uppfyller således det migrationsrättsliga kravet på ett erbjudande om anställning. Något krav på att arbetskraftsinvandrararen ska skriva under anställningserbjudandet finns inte. Däremot är det arbetskraftsinvandrararen som ska bifoga anställningserbjudandet till sin ansökan om arbetstillstånd.

I propositionen från 2013 föreslås hur EU:s blåkortsdirektiv ska genomföras i svensk rätt. EU-direktivet innehåller villkor för inresa och vistelse för högkvalificerad arbetskraft från tredjeländar dvs. från länder utanför EU/EES. Enligt direktivet ska arbetstagaren i sin ansökan om ett EU-blåkort bifoga ett giltigt anställningskontrakt eller ett bindande anställningserbjudande (EU-blåkort, art 5(1) a). LO, Saco, Sveriges ingenjörer och TCO ifrågasatte i remissomgången om det svenska systemet uppfyllde direktivets krav på ett bindande anställningserbjudande. Regeringen fick därför anledning att utveckla sin ståndpunkt i frågan:

Anställningserbjudandet som sålunda ligger till grund för Migrationsverkets tillståndsprövning får anses utgöra ett bindande anbud i förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren (Prop. 2012/13:148, s. 48).

Regeringen menade att erbjudandet är riktat till en bestämd person och är så konkret att det går att ta ställning till. Regeringen fortsatte:

Såvida inte förbehåll gjorts torde arbetsgivaren vara bunden av sitt erbjudande när det når arbetstagaren. Om denne accepterat de villkor som anges i arbetsgivarens erbjudande och bifogar de undertecknade handlingarna till Migrationsverket vid sin ansökan om EU-blåkort bör uppgifterna kunna ligga till grund för verkets prövning av ansökan (Prop. 2012/13:148, s. 48f).

Det förefaller alltså som om regeringen menar att den ifyllda blanketten Anställningserbjudande ger uttryck för arbetsgivarens vilja, dvs. utgör själva anbudet. När regeringen anför att arbetstagaren accepterar villkoren genom att skicka blanketten till Migrationsverket kan det förstås som att arbetstagaren haft möjlighet att avvisa tidigare erbjudanden och genom att skicka en viss blankett med ett visst innehåll till Migrationsverket så accepterar arbetstagaren att just dessa villkor ska ligga till grund för en eventuell accept och ett möjligt framtida anställningsavtal (Adlercreutz, et al. 2011, s. 59). I enlighet med detta resonemang skulle arbetsgivaren inte kunna återkalla anbudet under acceptfristen. Accepterar arbetstagaren anbudet under denna frist etableras ett anställningsavtal. Om trots allt en tvist skulle uppstå om något anställningsavtal ingåtts måste alltså arbetsgivaren för att styrka att något anställningsavtal inte kommit till stånd, exempelvis visa att arbetskraftsinvandringen inte respekterat acceptfristen och att därför anbudet fallit eller att arbetstagaren lämnat en ören accept och att anbudet därför fallit (Adlercreutz, et al. 2011, s. 61f). Lyckas arbetsgivaren inte visa detta blir utgångspunkten med detta resonemang att ett anställningsavtal kommit till stånd. Detta kan ske både innan och efter ankomst till Sverige.

Frågan är dock hur hållbart ett sådant resonemang är. Arbetsdomstolens argumentation i AD 2007 nr 1 kan ge viss vägledning. I målet var inte den nuvarande regleringen tillämplig. Inom ramen för den process som då gällde skulle emellertid arbetstagaren också skicka in/åberopa en av arbetsgivaren undertecknad blankett *Arbetserbjudande* till en myndighet där motsvarande anställningsvillkor skulle uppges. Syftet med blanketten var att visa att arbetskraftsinvandringen hade fått ett anställningserbjudande med godtagbara anställningsvillkor (Prop. 2012/13:148,

s. 17f). De resonemang som Arbetsdomstolen för om blankettens arbetsrättsliga betydelse kan därför ha viss bäring på den process som tillämpas i dag.

I målet var inte frågan om anställningsavtalets ingående tvistig. Tvisten gällde istället vilket innehåll ett ingånget anställningsavtal hade och vilken betydelse blanketten Anställningserbjudande skulle ha för att avgöra detta. Domen belyser också hur Arbetsdomstolen ser på blanketten Anställningserbjudande. Enligt Arbetsdomstolen gav blanketten Anställningserbjudande arbetstagarna anledning att utgå ifrån att det som framgick av erbjudandet skulle gälla för anställningen eftersom den överlämnades *i samband med ett erbjudande om arbete*. Det förefaller alltså inte som om Arbetsdomstolen ansåg att blanketten Anställningserbjudande i sig utgjorde ett anbud. Istället måste arbetstagaren också visa att hen faktiskt erbjudits ett arbete.

Frågan är om den blankett som används i den nuvarande ansökningsprocessen skulle kunna ses som ett anbud i sig. Den har rubriken Anställningserbjudande. Arbetstagarens namn ska uppges. Arbetsgivaren ska skriva under blanketten och genom underskriften försäkrar arbetsgivaren att de lämnade uppgifterna är riktiga och att den sökande är informerad om samtliga anställningsvillkor. Det är arbetstagarens uppgift att bifoga blanketten till sin ansökan om arbetstillstånd. Trots detta förefaller det oklart om blanketten verkligen kan sägas vara riktad till den aktuella arbetstagaren. Det förefaller snarast som arbetsgivaren genom blanketten bekräftar till Migrationsverket vad som redan ägt rum dvs. att arbetskraftsinvandringen ifråga erbjudits en anställning i enlighet med de villkor som anges på blanketten. Den process som leder till ingåendet av ett anställningsavtal är något som äger rum utanför den migrationsrättsliga processen.¹ I linje med detta resonemang blir slutsatsen att blanketten Anställningserbjudande troligen inte isolerad kan ses som ett bindande anbud.

Blanketten kan förvisso antas ha ett starkt bevisvärde för att ett sådant erbjudande lämnats. Hävdar arbetstagaren i en tvist att hen erbjudits ett arbete i samband med blankettens överlämnande är det troligt att bevisbördan övergår på arbetsgivaren att visa på omständigheter som talar för att något anbud med det innehållet inte lämnats.

Anställningsavtalet kan ju också uppstå utan samstämmiga viljeförklaringar. Arbetsgivarens kan ha agerat så att arbetstagaren haft fog för att anta att ett anställningsavtal kommit till stånd. Om arbetskraftsinvandrarerna får sitt uppehålls- och arbetstillstånd, reser in till Sverige och inställer sig på arbetsplatsen den dag anställningen enligt blanketten ska påbörjas talar mycket för att arbetstagaren uppfattat det som att ett avtal är träffat. Vid ett sådant påstående kan blanketten Anställningserbjudande redan i dag utgöra en viktig faktor i bedömningen av om arbetskraftsinvandrarerna med fog kan anses ha fått uppfattningen att han eller hon har blivit anställd (jfr AD 1952 nr 18). Enligt Arbetsdomstolen måste exempelvis den typ av uppgifter som anges i blanketten Anställningserbjudande när de lämnas in till en myndighet typiskt sett anses tillförlitliga. Både arbetstagaren och andra ska enligt domstolens mening kunna lita på uppgifterna. Uppgifter av detta slag talar därför med styrka för att de också ligger till grund för ett avtal mellan parterna. Det hindrar dock inte att det kan vara möjligt för motparten att bevisa motsatsen. De krav som ställs i det avseendet är dock höga (AD 2012 nr 34; AD 2015 nr 19).

Man måste alltså skilja på vad som kan anses vara:

1. ett bindande anbud i sig och
2. vad som kan anses ha ett starkt bevisvärde för att ett anbud med visst innehåll kan anses ha lämnats och
3. vad som kan anses tala för att arbetstagaren haft fog för att anta att ett anställningsavtal kommit till stånd.

För att avgöra om det gällande rättsläget är tillfredsställande måste man ha klart för sig vad förespråkarna för ett bindande anställningserbjudande är ute efter. Vad är det man vill uppnå?

Utgångspunkten tycks vara att arbetstagaren ska kunna förutse vilka effekter i form av anställning och inkomst resan till Sverige ska få. Krav på anställningskontrakt alternativt bindande anställningserbjudande finns både i EU-direktivet om EU-blåkort som nämnts och i EU:s säsongsarbetardirektiv från 2014. Säsongsarbetardirektivet ska vara genomfört i svensk rätt den 30 september 2016 (Säsongsarbetardirektivet,

artikel 28). Det verkar inte sannolikt att dessa direktiv tar sikte på dokument med starkt bevisvärde för att ett bindande anbud lämnats. I säsongsarbetardirektivet ska exempelvis ett antal uppgifter om anställningen som plats för och typ av arbete, anställningens löptid, ersättning, arbetstid och omfattningen av betald semester specificeras i något av dessa dokument (Säsongsarbetardirektivet art 5(1)a). TCO har vidare exempelvis kopplat sina krav på förstärkning av arbetserbjudandets rättsliga ställning till möjligheten att i någon form utkräva de villkor som anges i erbjudandet (TCO 2013). Blanketten Anställningserbjudande tycks helt enkelt inte leva upp till de rättsverkningar som följer av ett bindande anställningserbjudande i avtalsrättslig mening och som förespråkarna av införandet av ett bindande anställningserbjudande är ute efter och som EU-rätten kräver för högkvalificerade arbetstagare och säsongsarbetare från tredje land. Syftet med krav på bindande anställningserbjudande tycks vara att arbetstagaren ska kunna förutse vad denna ska kunna förvänta sig ifråga om lön och andra anställningsvillkor vid ankomsten till Sverige.

Det är just denna effekt som kritikerna vänder sig mot. Svenskt Näringsliv och Almega vill exempelvis inte se ett bindande anställningserbjudande. Svenskt Näringsliv menar att det är mycket ovanligt att träffa ett anställningsavtal 8-10 månader i förväg. Mycket kan hända under den tiden som motiverar förändringar av de villkor som angavs i erbjudandet. Som exempel nämns att tjälen måste gå ur jorden innan trädplanering kan påbörjas och att anställningens start är beroende av hur lång tillståndprocessen är (SN 2013; SN 2014; Dagens Nyheter 2015-02-24; Almega 2014). Den tidigare migrationsministern Tobias Billström ansåg att ett bindande anställningserbjudande utgjorde ett ingrepp i avtalsfriheten (Riksdagsfråga 2012). I det senaste lagstiftningsärendet som syftade till att hitta lösningar för att motverka missbruk av reglerna om arbetskraftsinvandring avfärdade regeringen vissa remissinstansers krav på bindande anställningserbjudande följt av skadeståndsansvar. Regeringen motiverade sin hållning med att

Så länge anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig och anställningsvillkoren är i nivå med kollektivavtal och branschpraxis kan arbetsgivaren och den utländska arbetstagaren omförhandla anställningsvillkoren i enlighet med vad som gäller på arbetsmarknaden i övrigt. (Prop. 2013/14:227, s. 29)

Detta uttalande kan dock leda tankarna fel. De uppgifter som lämnats på blanketten Anställningserbjudande och som ligger till grund för beviljandet av arbetstillståndet begränsar i dag överhuvudtaget inte parternas möjligheter att träffa ett avtal med annat innehåll. Parterna är helt fria att förhandla fram ett anställningsavtal med de villkor man önskar. Lyckas de inte komma överens etableras inget anställningsförhållande. I det läget riskerar arbetstagaren att förlora sitt uppehållstillstånd för arbete (7 kap. 3 och 7e §§ Utll). Det som regeringen förmodligen menar är att uppehållstillståndet för arbete ska dras tillbaka om villkoren understiger kraven i 6 kap. 2 § utlänningslagen. Detta påverkar emellertid inte avtalsutrymmet och skapar heller inte någon rätt för arbetstagaren att utkräva de villkor som utlänningslagen värnar.

Genom att ställa krav på ett bindande anställningserbjudande läggs avgörandet för om något anställningsavtal ska komma till stånd eller inte på arbetstagaren. Lämnar inte arbetskraftsinvandrarerna någon accept träffas ju inte något anställningsavtal. Hade istället ett krav på anställningsavtal ställts hade båda parter bundits upp kring avtalet och dess rättsverkningar. Något jag återkommer till.

Arbetsgivarorganisationernas invändning tycks bygga på att de inte kan binda upp sig så lång tid innan anställningen ska inledas. Det främsta argumentet är att det inte går att fastställa den specifika tidpunkten för när arbetet ska påbörjas. Att koppla den exakta dagen för starten på arbetet till tillståndsbeslutet borde i och för sig kunna göras ganska smidigt. Viktigare blir att komma överens om hur lång period arbetstagaren totalt sett ska arbeta. Detta är en central aspekt både för arbetstagaren och för staten som kopplar arbetstillståndets längd till anställningens längd (6 kap. 2§ Utll). För arbetstagaren är förstås också lön och arbetstid centrala. Några argument mot att dessa aspekter fastställs i förväg har egentligen inte presenterats. Det framstår också som motsägelsefullt att inte kunna fastställa lön och arbetstid i förväg när en arbetsgivare väl har bestämt sig för att rekrytera en person från ett annat land. Ska arbetstagaren lämna ett land för att komma till Sverige och arbeta framstår det som rimligt att arbetstagaren ska veta vad denna kan förvänta sig för inkomst när väl arbetet utförs.

När det gäller invändningen mot avtalsfriheten som den förre migrationsministern gett uttryck för, kommer det att diskuteras vidare i avsnitt 4. Redan här kan det dock påpekas att avtalsparter inom ramen för vad kollektivavtal och lag medger alltid kan komma överrens om att ändra villkoren i avtalet – detta gäller också för anställningsavtal (Källström, et al. 2013, s. 194f). Däremot är möjligheten för ena parten att ensidigt ändra villkoren under ett avtals löptid begränsade. Är avsikten att anställningsavtalet inte ska regleras inom arbetsrättens ramar kan dock effekten bli en annan. En fråga jag också återkommer till.

Man kan fundera över hur den eftersträvade förutsebarheten i fråga om vilka villkor som ska gälla för arbetet bäst kan åstadkommas. En möjlighet är att ställa sådana krav på anbudet så att det inte bara blir bindande utan att innebörden av det också blir klar och tydlig för arbetskraftsinvandrarerna. Det är inte rimligt att anta att alla personer som ansöker om arbetstillstånd ska kunna inse vad som krävs av dem för att säkerställa att ett anställningsavtal kommer till stånd.

Ett alternativ till den rådande ordningen skulle därför kunna vara att en kopia på det angivna anbudet bifogas till ansökan. Förslagsvis ska det där explicit anges att X lämnar anbud Y till Z. Z bör också explicit bekräfta mottagandet av anbudet. Dessutom bör det tydligt anges vilken acceptfrist som gäller. I nuläget berörs inte den frågan. Dessutom bör det klargöras vad acceptfristen innebär. Om arbetstagaren i dag vid tvist skulle kunna visa att den fått ett anbud med det innehåll som framgår av blanketten Anställningserbjudande måste domstolen sedan avgöra vad som kan tänkas vara en skälig acceptfrist. En sådan oklarhet kan heller inte vara förenlig med syftet bakom kravet på ett bindande anbud.

Ett alternativ skulle kunna vara att ställa krav på att ett anställningsavtal ingås (med förbehåll för att arbetstillstånd beviljas) som bifogas ansökan om arbetstillstånd. En sådan lösning framstår som enklare och tydligare för båda parter. Nackdelen med denna lösning är att anställningsavtalet måste komma till stånd utan att parterna nödvändigtvis träffats. Beviljandet av arbetstillståndet vilar ju i och för sig på förutsättningen att arbetstagaren ska utföra ett specifikt arbete för en specifik arbetsgivare. Den förutsättningen är visserligen inte absolut. Arbetskraftsinvandrarerna

kan nämligen, om exempelvis det avsedda arbetet upphör, stanna kvar i Sverige under viss tid för att söka nytt arbete (den här aspekten diskuteras mer utförligt längre fram i kapitlet). Motivet till den möjligheten är att arbetstagaren inte ska bli alltför beroende av en viss arbetsgivare. Detta skulle kunna tala för att lämna det avgörande beslutet om anställningsavtalets ingående till arbetskraftsinvandringen.

Sammanfattningsvis, om syftet med blanketten Anställningserbjudande är att säkerställa att arbetskraftsinvandringen ska ha fått ett bindande anbud med visst innehåll innan ankomsten till Sverige, så bör det dokument som ska fogas till ansökan om arbetstillstånd utformas på ett annat sätt med bl.a. en tydligt angiven acceptfrist för att uppfylla den funktionen. Ett annat alternativ är att ställa krav på att ett anställningsavtal med förbehåll för att arbetstillstånd beviljas ska bifogas ansökan om arbetstillstånd.

Anställningserbjudandets betydelse för anställningsavtalets innehåll

Även när det står klart att ett anställningsavtal ingåtts kan det vara tvistigt vilka anställningsvillkor som ingår. Det är den som påstår att avtalet har ett visst innehåll som måste visa att så är fallet (Lunning, et al. 2010, s. 159). Några ord ska här sägas om den roll blanketten Anställningserbjudande anses ha för att fastställa anställningsavtalets närmare innehåll. I AD 2007 nr 1 var en avgörande fråga vilken betydelse den ifyllda och undertecknade blanketten Anställningserbjudande skulle ha för innehållet i anställningsavtalet. Tvisten gällde två utländska bärplockare och deras arbetsgivare. Frågan var om lön skulle utgå enligt vad som uppgivits i blanketten Anställningserbjudande eller om den skulle utgå enligt den nivå som arbetsgivaren hävdade att de kommit överens om. Arbetsdomstolen konstaterade som redan nämnts att blanketten Anställningserbjudande inte var att betrakta som ett anställningsavtal. Den gav dock arbetstagarna anledning att utgå ifrån att det som framgick av blanketten skulle gälla för anställningen eftersom den överlämnades i samband med ett muntligt erbjudande om arbete. Arbetsdomstolen drog

slutsatsen att blanketterna *ingått som ett led i* anställningsavtalen mellan parterna och därför borde utgöra utgångspunkten vid bestämmandet av innehållet i avtalen. I det aktuella fallet kunde arbetsgivaren inte visa på omständigheter som talade för att något annat hade överenskommits mellan parterna. Om arbetsgivarens avsikt hade varit att andra villkor skulle gälla ansåg domstolen att det ålegat arbetsgivaren att klargöra detta i samband med ingåendet av anställningen. Arbetsgivaren hade visserligen i samband med när anställningen tillträdde angivit vilken ersättning som skulle utgå. Denna ersättning skiljde sig från vad som framkom av blanketten Anställningserbjudande. Men eftersom inte arbetsgivaren klargjort att dessa angivna villkor innebar en ändring av vad som angetts i blanketten Anställningserbjudande kom Arbetsdomstolen fram till att uppgifterna i de skriftliga anställningserbjudandena borde utgöra utgångspunkten när innehållet i dessa avtal skulle bestämmas.

Av Arbetsdomstolens resonemang följer att den ifyllda blanketten Anställningserbjudande kan, om den lämnas till arbetskraftsinvandrarerna i anslutning till ett erbjudande om anställning, etablera en presumtion för att dess innehåll ska ligga till grund för anställningsavtalets innehåll. I AD 2007 nr 1 ställdes det höga krav på arbetsgivaren att klargöra för arbetskraftsinvandrarerna att han avsåg att ändra de villkor som framgick av blanketten Anställningserbjudande.

Det finns även anledning att upprepa vad Arbetsdomstolen angav i AD 2012 nr 34 där frågan var vilket av två olika anställningsavtal som skulle tillämpas. Innehållet i det ena avtalet återgavs i en blankett Anställningserbjudande som bifogats arbetstagarernas ansökan om arbetstillstånd. Enligt Arbetsdomstolen måste den typ av uppgifter som anges i blanketten Anställningserbjudande och som lämnas till myndigheter typiskt sett anses tillförlitliga. Både arbetstagarerna och andra ska enligt domstolens mening kunna lita på uppgifterna. Uppgifter av detta slag talar därför med styrka för att de också ligger till grund för ett avtal mellan parterna. Det hindrar dock inte att det kan vara möjligt för motparten att bevisa motsatsen. Det var också det som skedde i målet från 2012. Domstolen fann att det framstod som helt osannolikt att det aktuella bolaget skulle ha ingått ett avtal med så fördelaktiga anställningsvillkor som arbetstagarerna gjorde gällande. I det fallet var det avtal

som återgavs i anställningserbjudande både i fråga om lön och andra villkor både ovanligt förmånliga och främmande för branschen (AD 2012 nr 34).

I ett nyligen avgjort mål, AD 2015 nr 19, fann Arbetsdomstolen att det inte var visat att parterna kommit överens om de lönevillkor som angetts i anställningserbjudandet. Arbetstagaren hade under drygt två års tid varje månad fått ungefär hälften av den lön som framgick av blanketten Anställningserbjudande. Arbetstagaren påstod att han flera gånger muntligen invänt mot den utbetalade lönen och då fått besked att arbetsgivaren saknade likvida medel men att arbetsgivaren lovade att arbetstagaren skulle få mellanskillnaden senare. Arbetsgivaren bestred att arbetstagaren gjort några invändningar om att den utbetalade lönen var för låg. Ord stod mot ord och domstolen ansåg inte att det fanns anledning att sätta större tilltro till arbetstagaren än till arbetsgivaren. Att arbetstagaren under en lång tid kvitterat ut de månatliga lönerapporterna utan att göra förbehåll om att han ansåg sig ha krav på ytterligare lön, talade emot att de varit ense om att lönen var i nivå med anställningserbjudandet. Det fanns även andra omständigheter som talade för att de kommit överens om något annat.

Inte i något av dessa mål görs någon analys av vad som utgör anbud och accept. Domstolen försöker istället helt enkelt fastställa vad parterna kommit överens om. Den direkta frågan om uppgifterna i blanketten Anställningserbjudande på något sätt skulle binda arbetsgivaren berördes inte. Målen byggde istället på frågan om parterna kunde anses ha kommit överens om något annat än det som angavs på blanketten Anställningserbjudande. Blanketten Anställningserbjudande spelar en viktig roll för en sådan bedömning men övriga omständigheter kan också få en avgörande betydelse.

En möjlig slutsats i denna del skulle alltså vara att om det inte är tvistigt att ett anställningsavtal ingåtts så skapar i dag blanketten Anställningserbjudande en presumtion för att arbetsgivaren har velat ingå ett anställningsavtal med den aktuella arbetskraftsinvandrararen enligt angivna villkor. Påbörjas arbetet utan att det klargörs att andra villkor ska gälla förefaller det troligt att blanketten får ett

bestämmande inflytande för anställningsavtalets innehåll. Det är dock fullt möjligt att komma överens om att andra villkor ska gälla.

Frågan är då vad som ändras om villkor motsvarande dem som i dag uppges på blanketten Anställningserbjudande ingår som en del i ett *bindande anbud*? Jo, i sådana fall skulle dessa villkor automatisk bli en del av anställningsavtalet om arbetstagaren svarar inom acceptfristen och svaret innebär att anbudet till fullo accepteras. Möjligheten att komma överens om andra villkor kvarstår i och för sig. Men den ena parten kan i det läget inte fritt ensidigt ändra avtalets innehåll. Den intressanta frågan blir därför vilka möjligheter arbetstagaren har att motsätta sig att andra villkor blir en del av avtalet. En fråga som behandlas i avsnitt 4.

Om arbetstagaren är missnöjd med exempelvis arbetstiden och ger en s.k. *oren accept* faller dock hela anbudet och förhandlingsläget är åter helt öppet. En situation som kan undvikas genom att krav istället ställs på att ett anställningsavtal ska fogas till ansökan om arbetstillstånd.

Anställningsavtalets effekter

Ett syfte med kraven på ett bindande anställningserbjudande är att minska "risken för att beslut om arbets- och uppehållstillstånd tas på felaktiga grunder" (LO 2013, s. 54). I ett förslag från TCO skulle en ny bestämmelse införas som ger "arbetstagare för vilka arbetstillstånd erfordras rätt till skadestånd om löner, försäkringar eller övriga villkor inte motsvarar de som utlovades i arbetserbjudandet" (TCO 2013).

Ett centralt syfte med det bindande anställningserbjudandet är att arbetstagaren därigenom ska kunna genomdriva att dessa villkor ska gälla för anställningen.

I de förslag som TCO har lämnat tycks det som om de rättsverkningar de är ute efter, och som ska följa på det bindande anställningserbjudandet, ska framgå av utlänningslagen (TCO 2013). Med ett sådant förslag blir arbetskraftsinvandarens anställningsvillkor snarare en förvaltningsrättslig konstruktion än en civilrättslig. Kanske

är detta en rimlig lösning om man redan för tillträdet till Sverige ställer krav på en typ av anställningserbjudande som den civilrättsliga arbetsrätten i sig inte uppställer. De argument som den tidigare regeringen gav uttryck för bygger i stället på tanken att en arbetskraftsinvandrars anställningsvillkor fortsatt ska regleras inom ramen för den civilrättsliga arbetsrätten, med den begränsningen att förvaltningsrätten i praktiken kan göra det omöjligt för arbetstagaren att utföra arbete enligt villkor som understiger kraven i 6 kap. 2 § utlänningslagen. Uppehållstillståndet för arbete ska ju under sådana förutsättningar återkallas. TCO tycks istället förespråka att en helt ny ordning ska införas inom förvaltningsrättens ramar.

En fråga som inte direkt har behandlats i dessa diskussioner men som är av stor betydelse för både arbetsgivare och arbetstagare är i vilken mån arbetskraftsinvandraren ska kunna göra anspråk på de utlovade anställningsvillkoren under hela den utlovade anställningsperioden. Vad ska ske om anställningen av något skäl avbryts i förväg? Ska det skadestånd TCO diskuterar då omfatta hela den utlovade anställningsperioden? Och hur ska i så fall detta belopp beräknas om arbetskraftsinvandraren utlovats en tillsvidareanställning?

Arbetsstillståndet kan ju maximalt beviljas för två år för att sedan om förutsättningarna är uppfyllda förlängas med ytterligare två år. Frågan hur utkrävbarheten rätts-tekniskt ska garanteras hänger delvis ihop med om man anser det önskvärt eller ens möjligt att hitta en lösning som ligger nära de gällande arbetsrättsliga regelverket. För att undersöka om det ens vore möjligt att hitta en lösning som fortsatt bygger på arbetsrättens grundvalar ska vi i det följande avsnittet undersöka vilka arbetsrättsliga möjligheter det finns för ena parten i ett anställningsavtal att ensidigt ändra villkoren eller helt frigöra sig från avtalet. Resonemangen nedan utgår alltså ifrån att *ett anställningsavtal har träffats* mellan arbetsgivaren och arbetskraftsinvandraren. Utgångspunkten är vidare att arbetsgivaren antingen vill frigöra sig från anställningsavtalet eller omreglera det. Arbetsgivaren anser sig kanske inte längre ha råd att anställa arbetskraftsinvandraren i enlighet med de överenskomna villkoren.

Uppsägning av anställningsavtalet

En anställning kan antingen gälla tillsvidare eller vara tidsbegränsad (4 § Lag (1982:80 om anställningsskydd hädanefter anställningsskyddslagen). Det ska inledningsvis konstateras att om arbetstagaren grovt åsidosätter sina åligganden mot arbetsgivaren kan arbetsgivaren alltid dvs. oavsett om arbetstagaren är tillsvidare- eller tidsbegränsat anställd avskeda arbetstagaren. Anställningsavtalet upphör då omedelbart att gälla (18 § anställningsskyddslagen).

Är situationen sådan att arbetsgivaren inte längre kan erbjuda arbetstagaren det aktuella arbetet kan arbetsgivaren istället säga upp arbetstagaren om denne är tillsvidareanställd. För att säga upp en tillsvidareanställd arbetstagare måste arbetsgivaren ha saklig grund (7 § anställningsskyddslagen). En tidsbegränsad anställning kan inte ensidigt avslutas i förtid ens med stöd av saklig grund. Detta är bara möjligt om parterna enas om det i avtal (4 § anställningsskyddslagen).

För en arbetskraftsinvandrare som tänkt sig att stanna i Sverige under en begränsad tid kan det alltså vara säkrare från anställningsskyddsutgångspunkt att ha en tidsbegränsad anställning istället för en tillsvidareanställning.

Saklig grund kan baseras på arbetsbrist eller på personliga skäl. Har en arbetsgivare inte längre ekonomiska möjligheter att ha kvar en arbetstagare enligt överenskomna anställningsvillkor kan en arbetsbristsituation ha uppstått. Till skillnad från när personliga skäl ligger till grund för uppsägning krävs inte en omfattande undersökning av arbetsbristsskälens karaktär och omfattning. Detta beror på att det är arbetsgivarens bedömningar i organisatoriskt och företagsekonomiskt hänseende som här får bli avgörande. Domstolen intresserar sig därför i allmänhet inte för det berättigade i en personalinskränkning av arbetsbristsskäl (Malmberg 1997, s. 364; AD 1993 nr 61). Arbetsgivaren kan i princip fritt, genom uppsägning frigöra sig från anställningsavtalets innehåll och om arbetsgivaren så vill erbjuda arbetskraftsinvandraren en ny anställning på ändrade villkor (Malmberg 1997, s. 365). Det är arbetsgivaren som utifrån en företagsekonomisk bedömning ska avgöra vad som är skäliga anställningsvillkor (AD 1993 nr 61).

För att motverka godtyckliga uppsägningsbeslut vid arbetsbrist måste arbetsgivaren enligt 22 § anställningsskyddslagen följa en viss turordning. Enligt bestämmelsen ska den, inom turordningskretsen, som har varit anställd kortast tid först lämna anställningen.² En uppsägningstid om minst en månad ska tillämpas enligt 11 § anställningsskyddslagen. En annan viktig aspekt av reglerna för saklig grund är att vid tvist om det verkligen föreligger saklig grund för uppsägning så består anställningen till dess att tvisten är avgjord (34 § 2st anställningsskyddslagen). Det innebär att arbetstagaren har kvar sin lön under en tvistprocess.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att när en tillsvidareanställd arbetskraftsinvandrare väl kommit till Sverige så kan arbetstagaren sägas upp om arbetsgivaren inte anser sig ha råd att betala den utlovade lönen. Något skydd av turordningsreglerna aktualiseras inte om arbetskraftsinvandrar är sist anställd. Istället kan arbetstagaren räkna med en uppsägningstid om en månad under vilken lön och andra anställningsförmåner utgår. Är arbetstagaren tidsbegränsat anställd kan inte arbetsbrist ligga till grund för uppsägning.

Omreglering – att träffa ett nytt anställningsavtal

Det kan också vara så att arbetsgivaren vill ha kvar den anställda arbetskraftsinvandrar men inte längre anser sig ha råd att tillämpa de villkor som framgår av anställningsavtalet. I ett sådant läge kan arbetsgivaren givetvis fråga arbetstagaren om denne är villig att ändra villkoren i enlighet med arbetsgivarens önskemål. Parterna är alltid fria att träffa ett nytt avtal i enlighet med lag och kollektivavtal. Tackar arbetstagaren nej till att träffa ett nytt anställningsavtal har arbetsgivaren, om arbetstagaren är tillsvidareanställd, istället möjlighet att säga upp arbetstagaren på grund av arbetsbrist. Är arbetstagaren tidsbegränsat anställd är dock arbetsgivaren skyldig att fortsatt tillämpa villkoren under avtalets löptid eftersom arbetsgivaren inte har rätt att säga upp arbetstagaren på grund av arbetsbrist om ett tidsbegränsat anställningsavtal gäller.

Migrationsrättsliga effekter för omreglerade anställningsavtal

Utifrån en arbetsrättslig utgångspunkt står det alltså arbetstagaren fritt att i princip acceptera vilka villkor som helst som är förenliga med tvingande lag om arbetstagaren inte är medlem i en kollektivavtalsslutande fackförening. Hur ska vi mot den bakgrunden förstå regeringens påstående om att:

så länge anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig och anställningsvillkoren är i nivå med kollektivavtal och branschpraxis kan arbetsgivaren och den utländske arbetstagaren omförhandla anställningsvillkoren i enlighet med vad som gäller på arbetsmarknaden i övrigt. (Prop. 2013/14:227, s. 29)

Regeringen förutsätter i detta uttalande att de migrationsrättsliga effekterna av att ett anställningsavtal inte respekterar villkoren i 6 kap. 2 § utlänningslagen dvs. att uppehållstillståndet för arbete dras tillbaka omöjliggör för parterna att ingå ett sådant avtal. Men här är det viktigt att hålla isär de migrationsrättsliga och de arbetsrättsliga effekterna av ett sådant avtal. Det är anställningsavtalet och dess villkor som ligger till grund för arbetskraftsinvandarens anställning och de som kan utkrävas. Att arbetskraftsinvandaren riskerar att bli av med sitt uppehållstillstånd för arbete om ett sådant avtal ingås är en annan sak. Vi måste också komma ihåg att arbetskraftsinvandaren i detta läge kan hamna i en svår situation: går inte arbetskraftsinvandaren med på de nya föreslagna villkoren riskerar hen att uppehållstillståndet för arbete återkallas eftersom arbetet upphört (7 kap. 3 § 1 st 2 UtLL). Går arbetskraftsinvandaren istället med på de föreslagna villkoren riskerar hen även då att uppehållstillståndet för arbete återkallas i enlighet med 7 kap. 7 e § UtLL. Arbetsgivaren drabbas inte av någon sanktion alls i något av dessa fall. Däremot är det givetvis så att om ett uppehållstillstånd för arbete återkallas under pågående anställning så förlorar arbetsgivaren den aktuella arbetskraftsinvandaren. Dessutom kan ett sådant beslut komma att påverka arbetsgivarens möjligheter att anlita utländsk arbetskraft i framtiden (Prop. 2013/14:227, s. 29). Att dessa effekter

är otillräckliga för att säkerställa att oseriösa arbetsgivare avstår från sådana erbjudanden påtalades av ett flertal remissinstanser i det lagstiftningsärende som avsåg att motverka missbruk av regelverket (Prop. 2013/2014:227, s. 28f)

En fråga som infinner sig är om det är förenligt med kraven på ett bindande anställningserbjudande att arbetsgivaren ska kunna frigöra sig från anställningsavtalet om hen inte längre har råd att betala den utlovade lönen. Det är oklart om avsikten är att det också ska ställas krav på att anställningen ska bestå under arbetstillståndets löptid. Det står dock klart att anställningsavtalet inte i alla situationer ger arbetskraftsinvandrarerna en rätt att utföra arbetet enligt angivna villkor under den period arbetstillståndet löper. Anställningsavtalet kan vid en tillsvidareanställning sägas upp vid arbetsbrist. Frågan är om denna möjlighet för arbetsgivaren att frigöra sig från anställningsavtalet är rimlig i förhållande till individer som lämnar sitt land för att arbeta i Sverige. Ett sätt att ta sig an den frågeställningen följer härnäst.

Rimlig riskfördelning

Risikanalys

Inledningsvis ställdes frågan om det svenska regelverket ger arbetskraftsinvandrarerna en tillräcklig förtutsägbarhet. Ett primärt syfte med kapitlet är att undersöka vad som sker i detta avseende när arbetsrätten och migrationsrätten möts. Utgångspunkten är att arbetskraftsinvandrarerna tar en risk när hen lämnar ett land för ett annat. Kan det svenska regelverket anses hantera detta risktagande på ett rimligt sätt och därmed vara tillräckligt förutsägbart? Det är den fråga som står i centrum för det här avsnittet.

Man kan säga att vi står inför en situation förenad med risk när omständigheterna kan (men inte behöver) utvecklas på ett sätt vi inte önskar (Steele 2004, s. 6). Resultatet av ett beslut kan vara förenad med viss osäkerhet. Arbetsrättens funk-

tion har traditionellt ansetts vara att åtgärda den ojämlika förhandlingsposition som ansetts inbyggd i anställningsavtalet. Arbetstagarens underordning har stått i fokus för diskussionen (Kahn-Freund 1977, s. 6f). Kopplingen mellan den individuella och den kollektiva arbetsrätten är central i denna diskussion eftersom den fackliga organisationen har varit den institution som faktiskt kunnat utjämna den ojämlika förhandlingspositionen (Freedland, et al. 2011, s. 437). Under senare år har risk kommit i fokus för diskussioner om arbetsrätten och dess underligande syfte (se t.ex. Juhlén Votinius 2014; Loi 2014; K(C)ountouris & Freedland 2011 och 2013). Freedland och Kountouris och talar om riskmodifiering med vilket avses:

the mutualization, between employers and workers (and work-seekers),
of the risks attendant upon the making and execution of arrangements
for doing the work.(Freedland, et al. 2011, s. 439)

Utgångspunkten för denna diskussion är att arbetsrätten till stor del handlar om att omvandla, minimera och fördela risker kopplade till en anställning. Detta kan handla om att uppställa vissa arbetsmiljörättsliga gränsvärden. Det är exempelvis förbjudet att låta arbetstagare utföra arbete som är förenat med vissa hälsorisker. En annan risk förknippad med anställning är risken att förlora anställningen och därmed bland annat sin inkomst. En normativ utgångspunkt är att fördelningen av dessa risker ska ske så att den enskilde arbetagaren inte ensam får bära dem (Freedland, et al. 2011, s. 439f). Risken kan fördelas mellan arbetstagare och mellan arbetstagare och arbetsgivare.

När vi funderar på om regelsystemet i tillräcklig utsträckning modifierar just arbetskraftsinvandrades risktagande bör ytterligare en aktör beaktas: staten. Det är staten i form av lagstiftare som har beslutat att vi ska ha ett öppet system för arbetskraftsinvandring. Utgångspunkten är att Sverige behöver arbetskraft utifrån och att det är arbetsgivaren som i det enskilda fallet ska identifiera detta behov (Prop. 2007/08:147, s. 26). Detta innebär till skillnad från det system som gällde innan 2008 att det inte finns någon garanti för att det råder någon allmän arbetskraftsbrist inom den sektor arbetskraftsinvandringen ska arbeta inom. Utifrån *arbetskraftsinvandrens* utgångspunkter kan därmed risken med flytten ha ökat. Om det erbjudna arbe-

tet upphör är möjligheten för arbetstagaren att hitta ett nytt arbete och att därmed kunna infria sina ambitioner med flytten till Sverige mer osäker.

I det följande ska jag inledningsvis diskutera hur lagstiftaren hanterat de olika risker som är involverade i ett anställningsförfarande. I nästa steg beskrivs hur migrationsrätten hanterat de risker arbetskraftsinvandringen ställs inför genom att komma till Sverige för att arbeta. Och i det sista steget förklaras de möjligheter som staten i dag erbjuder i form av riskmodifiering för arbetskraftsinvandringen.

Men risk menar jag möjligheten att ett visst handlande kan utfalla på ett sätt som inte var avsett och som därmed kan få negativa konsekvenser för risktagaren. Med modifiering av risken menar jag att ansvaret för de eventuella negativa konsekvenserna delvis eller till fullo får bäras av någon annan.

Genomgången syftar till att undersöka om den sammanlagda effekten av arbetsrätten och migrationsrätten ger upphov till onödigt höga risker för den enskilde arbetskraftsinvandringen och om dessa i så fall bör modifieras. Analysen utgår från en situation där att arbetsgivaren inte längre har möjlighet att ha en tillsvidareanställd arbetskraftsinvandring anställd enligt avtalad lön och därför vill säga upp vederbörande på grund av arbetsbrist.

Anställningsskyddet

För arbetsgivaren utgör själva anställningssituationen ett stort risktagande. För att företaget/arbetsplatsen ska fungera optimalt och därmed hålla produktionstakten på en tillräckligt hög nivå är det centralt att de arbetstagare som anställs bidrar till detta. Det är en sådan person arbetsgivaren letar efter och eftersträvar att välja ut när urvalet till den aktuella posten görs. Enligt svensk rätt kan en privat arbetsgivare i princip vidta vilka åtgärder som helst för att försäkra sig om att rätt person anställs (Källström, et al. 2013, s. 104f och 110f; Glavå 2011, s. 265ff).³ Arbetsgivare kan trots detta omfattande handlingsutrymme förstås begå misstag.

I detta exempel kan inte arbetsgivaren längre betala den utlovade lönen. I ett sådant fall kan arbetsgivaren frigöra sig från anställningsförhållandet om den sakliga grunden arbetsbrist är uppfylld. Arbetsgivaren förfogar i princip själv över de företagsekonomiska bedömningarna av hur många anställda arbetsgivaren kan ha och på vilken plats. Arbetsdomstolen överprövar bara denna bedömning om det finns anledning att tro att det är s.k. fingerad arbetsbrist. För att modifiera eller balansera risktagandet mellan arbetsgivare och arbetstagare i dessa fall tillämpas istället särskilda turordningsregler. Förlorar arbetsgivaren sin ekonomiska möjlighet att anställa arbetskraftsinvandrarerna enligt de utlovade villkoren kan arbetsgivaren frigöra sig från denna förpliktelse genom en månads uppsägningslön ifall arbetstagaren är tillsvidareanställd. Detta är alltså den direkta kostnaden för arbetsgivaren för denna felaktiga kalkyl och därmed den risk arbetsgivaren bär. För arbetstagaren innebär det att, förutom en månads uppsägningslön, uteblir hela den inkomst som hen räknade med att tjäna in om anställningsavtalet fullföljdes.

Tillsvidareanställningen utgör huvudregeln i svensk rätt (4 § anställningsskyddslagen; Lunning, et al. 2010, s. 168). Om arbetsgivare och arbetstagare väljer att avvika från denna huvudregel genom att ingå en tidsbegränsad anställning har lagstiftaren inte ansett att det finns anledning att modifiera arbetsgivarens risk genom att möjliggöra för uppsägning med saklig grund. Man kan se det som att genom att begränsa anställningens löptid så har arbetsgivaren skapat sig en tillräcklig förutsägbarhet och lagstiftaren har därigenom inte ansett att det finns anledning att modifiera arbetsgivarens risk ytterligare. Arbetstagarens risk att förlora sin försörjning under den period anställningen löper har istället modifierats.

Dessa aspekter av anställningens ingående och avslut illustrerar hur lagstiftaren har fördelat risktagandet mellan arbetstagare inbördes och mellan arbetstagare och arbetsgivare.

Migrationsrätten

Det migrationsrättsliga regelverket hanterar andra intressekonflikter och därmed ett annat knippe av risker. Den svenska staten eftersträvar att ha kontroll av in-

flödet av utlännningar till Sverige. Sverige tillämpar principen om reglerad invandring. Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Detta anses vara en central aspekt av statssuveräniteten. Utlänningsrätten syftar till att säkerställa detta intresse. Utgångspunkten är att en gränspassage förutsätter att utlännningen har ett giltigt skäl för tillträde och i de flesta fall ett tillstånd. Den finns några undantag till denna huvudregel exempelvis för EES-medborgare och nordiska medborgare (se kapitel 1). En reglerad invandring grundar sig på uppfattningen att Sverige har rätt att påverka och styra migrationen i den för det svenska samhället bästa riktningen (SOU 2006:87, s. 125). I det gällande regelverket för arbetskraftsinvandring kan man identifiera minst två bestämmelser som modifierar riskerna för det svenska samhället med en arbetsgivarstyrd arbetskraftsinvandring. Det ena är att arbetskraftsinvandranden ska arbeta enligt samma villkor som den inhemska arbetskraften och därmed inte konkurrera ut denna genom osund konkurrens. Den andra är att för att arbetskraftsinvandranden ska komma i åtnjutande av den svenska arbetsmarknaden och det svenska välfärdssamhället måste arbetskraftsinvandranden utföra arbete i en sådan utsträckning att hen inte kan göra anspråk på försörjningsstöd enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen för att täcka kostnaderna för bl.a. boende och uppehälle (Prop. 2007/08:147, s. 26-27).

För att arbetskraftsinvandranden ska få ett arbets- och uppehållstillstånd ska vissa särskilda krav vara uppfyllda. Det mest centrala är att arbetstagaren ska ha erbjudits ett arbete i enlighet med vissa villkor. Tillståndet vilar på att just detta arbete också kommer att utföras. Tillträder arbetskraftsinvandranden inte det utlovade arbetet inom fyra månader eller tillämpar inte arbetsgivaren de krav i fråga om anställningsvillkor m.m. som utlänningslagen ställer förlorar arbetstagaren sitt uppehållstillstånd för arbete och därmed sin rätt att vistas i Sverige. En rad mer eller mindre förutsebara omständigheter kan dock leda till att arbetskraftsinvandranden inte erbjuds det utlovade arbetet när arbetstagaren väl kommit till Sverige.

Utlänningslagen innehåller några tidsfrister som kan sägas modifiera den risk arbetskraftsinvandranden tar genom att lämna ett land för att arbeta i ett annat. För det första har arbetskraftsinvandranden fyra månader på sig att tillträda det aktuella arbetet. Denna regel trädde i kraft den 1 augusti 2014 och avsåg att begränsa möjligheten att med stöd av arbetstillstånd vistas i Sverige för andra syften än arbete

inom ramen för en anställning. De fyra månaderna ansågs utgöra en rimlig avvägning mellan detta intresse och svårigheter av praktisk eller annan natur förknippade med tillträdet till anställning (Prop. 2013/14:227, s. 21f). Upphör det erbjudna arbetet eller uppfyller det aktuella arbetet inte de krav som utlänningslagen ställer ska uppehållstillståndet återkallas. Arbetstagaren får emellertid tre och i vissa fall fyra) månader på sig att hitta ett nytt arbete innan detta sker. Denna tidsfrist syftar till att motverka ett för starkt beroendeförhållande mellan arbetstagare och arbetsgivare (Prop. 2007/08:147; Prop. 2013/14:227, s. 22f). Faller inte det nya arbetet inom ramen för det arbetstillstånd arbetstagaren har måste arbetstagaren ansöka om ett nytt arbetstillstånd inom tidsfristen.

Genom dessa tidsfrister modifieras arbetskraftsinvandrarens risk genom att staten låter arbetskraftsinvandran stanna kvar på det svenska territoriet trots att hen inte utför det arbete som är själva utgångspunkten för att arbetskraftsinvandran ska få vistas i Sverige. Den på grund av arbetsbrist uppsagde arbetskraftsinvandran har därmed tre månader på sig att hitta ett nytt arbete för att undvika att uppehållstillståndet för arbete återkallas.

Som vi har sett kan arbetsrätten till viss del ge arbetstagaren inkomstkompensation under denna period. Sägs en tillsvidareanställning upp med stöd av saklig grund tillhandahåller arbetsrätten arbetskraftsinvandran minst en månads uppsägningslön. Vi kan dock konstatera att arbetsrätten och migrationsrätten varken för sig eller sammantaget till fullo kan modifiera hela den risk arbetskraftsinvandran bär i detta fall. Arbetsrätten är dock neutral på så sätt att reglerna tillämpas lika oavsett om det är en inhemsk arbetstagare eller en arbetskraftsinvandrare som drabbas.

Kompletterande försörjningsstöd

Att kunna försörja sig är givetvis centralt för varje individ i varje samhälle. I välfärdsstaten är utgångspunkten att staten ska tillhandahålla ett kompletterande skydd när en individ inte på egen hand kan säkra sin försörjning. Den risk för en enskilds ute-

blivna försörjning som marknaden för med sig modifieras genom fördelningspolitik och sociala rättigheter. Välfärdsstaten frigör i varierande utsträckning arbetstagar-
ren från marknadsberoende och från sitt beroende av arbetsgivaren. Genomslaget
av denna effekt är dock beroende av hur de sociala rättigheterna villkoras (Esping-
Andersen 1990, s. 3, 18 f och 22).

Vid arbetslöshet kan arbetslöshetsersättning utgå. För att få arbetslöshetsersätt-
ning i Sverige måste man vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen
och stå till arbetsmarknadens förfogande. Arbetslöshetsersättning betalas ut i
form av grundbelopp eller inkomstrelaterad ersättning. För att få inkomstrelate-
rad ersättning måste man ha varit medlem i en a-kassa i minst tolv månader. Man
måste också ha arbetat under viss tid.

Grundbeloppet utgår för den som inte är medlem i en a-kassa eller som inte har varit
medlem tillräckligt länge. Det baseras på hur mycket man har arbetat och inte uti-
från hur mycket man har tjänat. För att få inkomstrelaterad ersättning eller grundbe-
lopp måste man ha uppfyllt ett arbetsvillkor. Det betyder att man måste ha arbetat
minst 80 timmar i månaden i minst sex månader under de senaste tolv månaderna
alternativt att man har arbetat minst 480 timmar under sex sammanhängande må-
naders arbete, förutsatt att man har arbetat minst 50 arbetstimmar varje månad (4,
5, 7, 12 §§ Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring).

För personer som inte uppfyller dessa villkor utgör möjligheten att få försörjnings-
stöd den yttersta utvägen (4 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453)). Man ansöker
om försörjningsstöd hos socialtjänsten i den kommun där man vistas (2a kap. 3
§ Socialtjänstlagen). Vistelsekommunen är dock bara ansvarig för akuta nödin-
satser. Övrigt ansvar faller på den kommun där man är stadigvarande bosatt.
Folkbokföringsbestämmelserna, som aktualiseras när man har för avsikt att bo-
sätta sig där minst ett år, är vägledande men inte bestämmande. Det innebär att en
arbetskraftsinvandrare som har ett arbetstillstånd som varar en kortare tid än ett
år i allmänhet inte får tillgång till sådana förmåner som baseras på folkbokföring.

En fråga som aktualiseras i detta sammanhang är om det kan finnas anledning att
tillämpa andra säkerhetsmekanismer för arbetskraftsinvandrare för att förhindra

att de hamnar utan försörjning och förlorar det arbete deras arbetstillstånd vilar på än vad som gäller för arbetskraften i övrigt.

Förslag om särbehandling av arbetskraftsinvandrare

Arbetskraftsinvandrare tar en särskild risk när de lämnar ett land för att arbeta i ett annat. Den trygghet familj, vänner och annat socialt nätverk för med sig minskar. Kunskapen om samhällsstruktur är också ofta sämre. I vissa fall skuldsätter sig också människor för att ta sig till det nya landet. Uteblir det arbete arbetskraftsinvandrarerna planerat att utföra hamnar arbetskraftsinvandrarerna i en särskilt utsatt situation. Upphör arbetet innan arbetstagaren har hunnit uppfylla villkoren för arbetslöshetsersättning eller grundbelopp återstår, för de folkbokförda arbetskraftsinvandrarerna, försörjningsstöd som alternativ försörjningskälla under den tid de har på sig att söka ett nytt arbete. För övriga återstår civilsamhället.

Frågan som inledningsvis ställdes var om det är rimligt att arbetskraftsinvandrarerna inte bara ska veta vilka villkor som hen ska arbeta under utan också under hur lång tid arbetet kan garanteras. Har arbetskraftsinvandrarerna en tidsbegränsad anställning aktualiseras automatiskt ett sådant skydd. En tillsvidareanställning kan sägas upp av arbetsgivaren på grund av arbetsbrist och därigenom kan en del eller till och med hela arbetsperioden utebli. Frågan är om det vore rimligt att inom arbetsrättens ramar skapa ett motsvarande skydd oavsett anställningsform.

Ett förstärkt anställningsskydd

Staten har lämnat över bedömningen av arbetskraftsbehovet till arbetsgivaren. Därigenom kan man argumentera för att det är arbetsgivaren som bör ta ansvar för om förutsättningarna för arbetskraftsinvandrarernas flytt inte kan realiseras. En sådan modell föreskrivs i Säsongsarbetardirektivet. Direktivet behandlar villkor

för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning i ett EU-medlemsland. Direktivet föreskriver att om en säsongsarbetande arbetskraftsinvandrarens arbetstillstånd återkallas därför att exempelvis arbetsgivarens verksamhet upphört eller att arbetsgivaren inte har uppfyllt sina skyldigheter ifråga om arbetstagarens anställningsvillkor ska arbetsgivaren ansvara för att ersättning betalas till säsongsarbetaren. Ansvaret ska omfatta utestående skyldigheter som arbetsgivaren skulle vara tvungen att uppfylla om tillståndet för säsongsarbete inte återkallats (Säsongsarbetardirektivet, art 17.2).

Säsongsarbetardirektivets reglering bygger på att den risk arbetskraftsinvandraren tar genom att söka sig till ett nytt land ska modifieras då arbetsgivarens agerande lett till att arbetstillståndet återkallats. Modifieringen sker genom att arbetsgivaren får bära arbetstagarens kostnad för den uteblivna möjligheten att förverkliga ambitionerna med resan. Utgångspunkten för denna bestämmelse är dock att arbetsgivaren begått något fel och att arbetskraftsinvandraren av det skälet förlorar arbetstillståndet.

Att en arbetsgivare säger upp en person på grund av arbetsbrist i enlighet med turordningsreglerna enligt anställningsskyddslagen omfattas därför troligen inte av denna skyddsbestämmelse. Om däremot arbetstagaren förlorar sitt arbetstillstånd därför att inte den lön och de anställningsvillkor som krävs enligt 6 kap.2 § UtLL tillämpas blir bestämmelsen tillämplig. Det är också först när arbetstillståndet återkallas som regeln aktualiseras. I de fall den blir tillämplig kan den emellertid till fullo kompensera för arbetskraftsinvandrarens risk. Arbetskraftsinvandraren måste åka hem men den utlovade lönen måste trots allt utbetalas.

Direktivet ska vara genomfört den 30 september 2016 (Säsongsarbetardirektivet, art 28). Det omfattar enbart säsongsarbetande arbetskraftsinvandrare. En fråga är om det finns anledning att hämta inspiration från denna sanktionsbestämmelse när frågan om arbetskraftsinvandrarens anställningsskydd generellt diskuteras.

Säsongsarbetardirektivet lägger det fulla ansvaret för riskmodifiering på arbetsgivaren. Detta förefaller också lämpligt i sådana fall som direktivet tar sikte på dvs. när arbetsgivaren har agerat otillbörligt och inte har följt det tillämpliga regelverket.

I svensk rätt finns redan en befintlig konstruktion som innebär att arbetsgivaren binds vid vissa villkor under en viss period, den tidsbegränsade anställningen. I Frödin & Kjellbergs kapitel (kapitel 5) framgår att hälften av de arbetstillstånd de undersökt vilar på tidsbegränsade anställningar och hälften på tillsvidareanställningar. Enligt den ordning som gällde innan 2008 års reform var det möjligt att få ett permanent uppehållstillstånd om arbetskraftsinvandraren erbjöds en tillsvidareanställning (SOU 2006:87, s. 90). Med dagens ordning är det inte lika uppenbart vilken effekt en tillsvidareanställning har för arbetskraftsinvandraren. Visserligen måste arbetsgivaren ha saklig grund för att säga upp anställningsavtalet. Men för att tillsvidareanställningen ska medföra något positivt för arbetstagaren så bör det därutöver följa att arbetsgivaren erbjuder arbetstagaren en fortsatt anställning i migrationsrättsligt hänseende, dvs. lämnar ett nytt anställningserbjudande som kan ligga till grund för en förlängning av arbetstillståndet (Migrationsverkets handbok 2015, s. 399). Man skulle kunna argumentera för att den lojalitetsplikt som följer av en tillsvidareanställning innebär att arbetsgivaren bör förnya sitt erbjudande om anställning när exempelvis ett tvåårigt arbetstillstånd löper ut. Håller detta resonemang fyller trots allt tillsvidareanställningen en funktion för arbetskraftsinvandraren. Den skyddar emellertid inte mot en saklig grund-uppsägning.

Ett sätt att modifiera risken för arbetskraftsinvandraren inom ramen för den befintliga arbetsrätten skulle kunna vara att skapa en särskild anställningsform som kombinerar fördelarna med en tillsvidare- och en tidsbegränsad anställning. Anställningsformen skulle kunna vara en tillsvidareanställning som under det första året har den tidsbegränsade anställningens rättsliga effekter, dvs. den kan under denna tid inte sägas upp med saklig grund. Genom en sådan konstruktion ges arbetstagaren en möjlighet att kvalificera sig till exempelvis arbetslöshetsersättning. Dessutom garanteras arbetskraftsmigranten en förutsägbar inkomst under åtminstone det första året. Därigenom motverkas också incitamentet för arbetskraftsinvandraren att acceptera sämre villkor än dem som arbetstillståndet vilar på. Väljer en arbetsgivare möjligheten att anställa en arbetskraftsinvandrare och erbjuda vederbörande en tillsvidareanställning så kan det vara rimligt att arbetsgivaren därigenom också gör ett större åtagande för att modifiera arbetskraftsinvandrarens risk.

En avgörande faktor för att bedöma om det finns anledning att särbehandla arbetskraftsinvandrare i anställningsskyddshänseende är om det kan anses rimligt att arbetsgivaren ensam ska modifiera den risk arbetskraftsinvandrarerna utsätter sig för.

Den lösning som här diskuterats visar att det är möjligt att hitta en lösning som kan inordnas i arbetsrättens systematik. Rent lagtekniskt skulle detta kunna åstadkommas genom att en särskild lag för arbetskraftsinvandrare införs. Liknande lösningar har genomförts för utstationerade arbetstagare (lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare) och för arbetstagare som saknar tillstånd att vistas i Sverige (lag (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige).

Inom välfärdsstaten

Ett alternativ vore att försörjningen under viss tid garanterades på annat sätt av exempelvis staten. En utgångspunkt för diskussionen kan då vara det migrationsrättsliga regelverket och dess bakomliggande syften.

En rimlig utgångspunkt skulle kunna vara att eftersom arbetskraftsinvandrarerna migrationsrättsligt fått rätt att stanna i Sverige för att söka nytt arbete under viss tid så ska också försörjningen vara tryggad under denna tid. Ambitionen bör ju vara att utforma regelverket så att både migrantens och den inhemska befolkningens rättigheter säkerställs (Costello, et al. 2014, s. 11). Utgångspunkten för arbetskraftsinvandringsregleringen är att det ska vara lätt för arbetsgivare att rekrytera arbetskraftsinvandrare.

Syftet är att säkerställa att arbetsgivarna har tillgång till den arbetskraft som de anser sig behöva. Resonemangen vilar på antagandet att om rätt kompetens finns i Sverige så väljer arbetsgivaren denna eftersom det trots de förenklingar som genomfördes 2009 är enklare att anställa en person från Sverige. Reglerna kan där-

med antas syfta till att säkerställa att Sverige får tillgång till den arbetskraft landet behöver (Prop. 2007/08:147, s. 1 och 26)

Staten har utformat regelverket så att det bäst ska passa svenska intressen. Syftet med tidsfristerna var emellertid att lätta upp arbetskraftsinvandarens beroende av arbetsgivaren. För att detta syfte till fullo ska kunna realiseras måste arbetskraftsinvandaren kunna försörja sig under denna period. Eftersom det är staten som har utformat regelverket i syfte att förbättra förutsättningarna för staten Sverige kan man argumentera för att det ska vara staten som ska ansvara för detta försörjningsskydd.

En möjlig lösning skulle kunna vara att inrätta en särskild inkomstförsäkring som faller ut när arbetskraftsinvandaren förlorar sin anställning utan sin egen förskyllan och inte har haft möjlighet att kvalificera sig till de kompletterande inkomstsskydden i form av exempelvis arbetslöshetsersättning. Att tillgodogöra sig de arbetsrättsliga sanktionerna i de fall uppsägningen inte ens har saklig grund är dessutom tidskrävande, och för den som inte är medlem i en facklig organisation kostsam. En eventuell försäkring bör därför också ta hänsyn även till ett sådant händelseförlopp.

Det finns här anledning att understryka att även om det säkerställs att arbetskraftsinvandaren har möjlighet att realisera ett anställningsavtal med godtagbara villkor så ges därmed inte arbetskraftsinvandaren tillräckligt skydd för att utnyttja utlänningslagens försök att modifiera den risk som för arbetskraftsinvandarens del är förknippad med förlust av arbete. På ett eller annat sätt bör lagstiftaren åtminstone säkerställa att denna tidsfrist som erbjuds också kan utnyttjas.

Syftet med en sådan modell är alltså att modifiera den risk arbetskraftsinvandaren utsätter sig för genom att komma till Sverige genom att staten säkerställer försörjningen under den tid arbetskraftsinvandaren har rätt att vistas i Sverige för att söka ett nytt arbete.

Sammanfattande kommentarer

I detta kapitel har konstaterats att den ansökningsprocess som nu tillämpas för att få ett arbetstillstånd säkerställer att arbetskraftsinvandrarerna fått ett bindande anställningsanbud med godtagbara anställningsvillkor som arbetskraftsinvandrarerna genom accept kan omvandla till ett anställningsavtal.

Även om ansökningsprocessen ändras på ett sådant sätt att arbetstagaren förfogar över möjligheten att omvandla anbudet till ett anställningsavtal eller att ett anställningsavtal ska fogas till ansökan om arbetstillstånd, ger inte ett anställningsavtal den tillsvidareanställda arbetskraftsinvandrarerna någon fullständig trygghet. Arbetsgivarens behov kan förändras och en arbetsbristsituation kan uppstå. Har arbetskraftsinvandrarerna inte tillträtt anställningen tillhandahåller arbetsrätten ett mycket begränsat skydd vid arbetsbristuppsägning, nämligen en månads uppsägningslön.

Frågan uppstår då om det finns anledning att på ett eller annat sätt modifiera den risk arbetskraftsinvandrarerna tar genom att resa till Sverige för arbete. Två modeller har presenterats.

Den ena modellen går ut på att *arbetsgivaren* i vissa fall ska modifiera arbetskraftsinvandrarernas risk. Detta skulle kunna göras genom att en tillsvidareanställning under viss tid ges den tidsbegränsade anställningens rättsverkan i anställningsskyddshänseende.

Den andra modellen går ut på att *staten*, åtminstone vid arbetskraftsinvandrarernas förlust av arbetet, måste säkerställa arbetskraftsinvandrarernas försörjning under den tid arbetskraftsinvandrarerna har rätt att stanna i Sverige och söka nytt arbete.

Till sist, det här kapitlet har enbart fokuserat på frågan om hur rätten i sig kan konstrueras för att arbetskraftsinvandrarerna ska ha de formella förutsättningarna för att kunna realisera det erbjudande om arbete som resan till Sverige bygger på. För att dessa rättsliga förutsättningar också praktiskt ska kunna förverkligas krävs att

arbetskraftsinvandren har kunskap om vilka rättigheter hen faktiskt har och också att det finns stöd att tillgå när arbetskraftsinvandren nekas sina rättigheter så att dessa i realiteten kan förverkligas. Hur detta kan åstadkommas är något som måste diskuteras närmare i ett annat sammanhang.

Slutnoter kapitel 11

1. Det kan också tänkas att varken arbetskraftsinvandren eller arbetsgivaren någonsin avsett att ett anställningsavtal skulle ingås.
2. 22 § anställningsskyddslagen är semidispositiv se 2 § anställningsskyddslagen.
3. Arbetsgivaren får dock inte diskriminera arbetssökande i strid med diskrimineringslagens (2008:567) regler 2 kap. 1 § Diskrimineringslagen. Offentliga arbetsgivare är också skyldiga att basera sitt urval på förtjänst och skicklighet (12 kap. 5 § Regeringsformen; 1 kap. 4§ lag (1994:260) om offentlig anställning).

Referenser

Litteratur

Adlercreutz, A. (1998) Avtalsrätten i Arbetsdomstolens praxis, i Gorton L. och B. Nyström (red) *Variationer på ett obligationsrättsligt tema*, Handelsrättslig skriftserie nr 13. Lund: Institutionen för handelsrätt.

Adlercreutz, A. och L. Gorton (2011) *Avtalsrätt I*. Lund: Juristförlagen.

Countouris, N. och M. Freedland (2011) *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford University Press.

Countouris, N. och M. Freedland (2013) *Resocialising Europe in a time of Crisis*. Cambridge University Press.

Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.

Freedland, M. och C. Costello (2014) Migrants at Work and the Division of Labour Law, i Costello, C. och M. Freedland (red) *Migrants at Work - Immigration and Vulnerability in Labour Law*. Oxford University Press.

Glavå, M. (2011) *Arbetsrätt*. Lund: Studentlitteratur.

Grönfors, K. och R. Dotevall (2010) *Avtalslagen- en kommentar*. Norstedts Gula Bibliotek.

Juhlén Votinius, J. (2014) Youth Employees: Securities, Risk Distribution and Fundamental Social Rights. *European Labour Law Journal*, nr 3-4, s. 366-389.

Kahn-Freund, O. (1977) *Labour and the Law*. 2. ed. London: Stevens.

Källström, K. och J. Malmberg (2013) *Anställningsavtalet*. Uppsala lustus.

LO (2013) *Fusk och utnyttjande: om avregleringen av arbetskraftsinvandringen*. Stockholm: LO.

Loi, P. (2014) A new paradigm to face market challenges. *European Labour Law Journal*, nr 3-4, s. 390-409.

Lunning, L. och G. Toijer (2010) *Anställningsskydd – lagkommentar*. Tionde upplagan, Stockholm: Norstedts Juridik.

Malmberg, J. (1997) *Anställningsavtalet: om anställningsförhållandets individuella reglering = [The employment contract]: [individual regulation of the employment relationship]*. Diss. Uppsala: Univ.

Massey D.S., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino och E. J. Taylor (2008) *Worlds in Motion – Understanding International Migration at the end of the Millenium*. Oxford: Clarendon Press.

Mulder, B. J. (2007) Förtida uppsägning av anställningsförhållande, i Flodgren, B. (red) *Vänbok till Axel Adlercreutz*. Lund: Juristförlaget.

Steele, J. (2004) *Risks and Legal Theory*. Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon.

Offentligt tryck

Ds. (2013:57) Åtgärder mot missbruk av reglerna om arbetskraftsinvandring.

Kommittédirektiv (2015:75) Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden.

Regeringens proposition (2007/08:147) *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.

Regeringens proposition (2012/13:148) *Genomförande av blåkortsdirektivet*.

Regeringens proposition (2013/14:227) Åtgärder mot missbruk av reglerna för ar-

betskraftsinvandring.

Riksdagsfråga (2012/13:139) *Juridiskt bindande anställningserbjudande och svar från migrationsministern den 28 november 2012.*

SOU (2005:50) *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick.*

SOU (2006:87) *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser.*

SOU (2010:63) *EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare.*

Rättsfall

AD 1952 nr 18

AD 1975 nr 65

AD 1979 nr 80

AD 1979 nr 90

AD 1981 nr 131

AD 1986 nr 24

AD 1993 nr 61

AD 1994 nr 157

AD 1996 nr 47

AD 2003 nr 11

AD 2003 nr 105

AD 2007 nr 1

AD 2012 nr 34

AD 2015 nr 19

EU-direktiv

Säsongarbetardirektivet, Europaparlamentet och Rådets direktiv (2014/36/EU) om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsonganställning.

EU-blåkort, Rådets direktiv (2009/50/EG) av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

Övrigt

Blankett Anställningserbjudande, Migrationsverkets blankett
Anställningserbjudande nr 232011.

Dagens Nyheter (2015) "De skuldsatta gästarbetarna vågar inte återvända hem utan sina löner", 24 februari 2015.

Ekenger, K. (2013) "Utländsk arbetskraft lyfter svenska företag", *Svenskt Näringsliv*, 29 maj 2013.

Ekenger, K. (2014) "S och LO:s eftergift inte mycket värd", *Svenskt Näringsliv*, 2 september 2014.

Migrationsverkets handbok (2015) *Handbok i migrationsärenden*, avsnitt
Arbetsstillstånd för arbete - Anställning, uppdaterad 2015.02.16. http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1433949336392/handbok_migrationsarenden.pdf

TCO (2013) "Arbetskraftsinvandring: Bättre kontroll för bibehållen öppenhet", *Utredarna*, 29 maj 2013. <http://www.utredarna.nu/samuelengblom/2013/05/29/arbetskraftsinvandring-battre-kontroll-for-bibehallen-oppenhet/>

12. Lågkvalificerad arbetskraftsinvandring

En jämförelse mellan Kanada och Sverige

Judy Fudge¹

Kent Law School, University of Kent, Storbritannien

Introduktion

Kanada och Sverige tillämpar mycket olika migrationssystem för lågkvalificerad arbetskraft. I Kanada sorterar man arbetskraftsmigranter på grundval av deras kompetensnivå. Migranter med låga kvalifikationer utsätts för betydligt fler restriktioner vad gäller inresa och sociala rättigheter än de högkvalificerade.

Sverige har sedan 2008 ett öppet och efterfrågestyrt system för arbetskraftsinvandring. Det innebär att migrantarbetare från länder utanför EU har samma möjligheter, oavsett kompetensnivå, att resa till Sverige och få samma rättigheter efter ankomsten.² Trots detta öppna system är antalet lågkvalificerade migranter som tas emot i Sverige fortfarande ganska lågt. Det finns inte någon stor efterfrågan från arbetsgivarna, kanske därför att arbetskraftsmigranter har ett stort antal rättigheter som hindrar lönerna sänks eller att den allmänna löneutvecklingen bromsas.

I Kanada har de lågkvalificerade arbetarnas antal ökat betydligt sedan 2006, samtidigt som den federala regeringen lättat på de tidigare restriktionerna för lågkvalificerade migranter (Ruhs 2013, s. 100–102, s. 108, s. 116–117). Således är det ingen överraskning att ekonomen Martin Ruhs i sin bok *The Price of Rights* pekar ut just Kanada och Sverige som exempel när han formulerar sin generella slutsats: ju färre rättigheter som ges till lågkvalificerade migranter i ett höginkomstland, desto fler migranter tas emot i landet.

Det är viktigt att fokusera på styrningen av lågkvalificerad arbetskraftsmigration, som här avser migration för att utföra arbetsuppgifter som kräver högst högstadies- och gymnasieutbildning.³ Höginkomstländerna tävlar om att locka till sig migranter för högkvalificerade arbeten, medan rekryteringen av lågkvalificerade utländska arbetare är betydligt mer kontroversiell. Det finns farhågor för hur långsiktigt anställningsbara de lågkvalificerade migrantarbetarna och deras barn är, för möjligheterna att integrera dem i värdlandet liksom för deras inverkan på mottagarlandets arbetsmarknad och offentliga finanser (OECD 2008, s. 126, s. 133).

Trots farhågorna finns en efterfrågan på migrantarbetare i höginkomstländer för sådant som kräver låg formell kompetens: inom barn- och äldreomsorgen, hotell

och restaurang, detaljhandeln, städbranschen, byggnadssektorn och jordbruket. Höginkomstländernas ökande utbildningsnivå och krympande åldersgrupper i arbetsför ålder har inneburit att tillgången på inhemsk arbetskraft minskat för lågkvalificerade jobb. Dessutom har den inhemska arbetskraften en benägenhet att undvika sådana yrken eftersom de förknippas med låga löner och låg status (*ibid.*, s. 127).

Martin Ruhs presenterar i boken *The Price of Rights* ett sammanhållet ramverk för att analysera och utvärdera politiken för lågkvalificerad arbetskraftsmigration, som tar hänsyn både till mottagarlandets farhågor och intressen och migranternas livsprojekt och rättigheter. Ruhs skiljer på idealistiska invandringsstrategier som har fokus på normativa begränsningar av politiken, och realistiska perspektiv som är inriktade på att omsätta den politiska debatten i praktisk handling. Det är tydligt att Ruhs sällar sig till den realistiska skaran. Även om han är känslig för migrantarbetarnas och ursprungsländernas intressen, formar han en politisk strategi som i huvudsak har mottagarländerna i fokus.

Med ramverket som bas analyserar Ruhs systemet för arbetskraftsmigration i 46 hög- och medelinkomstländer. Utifrån detta drar han slutsatsen att man i mottagarländerna gör en avvägning mellan å ena sidan rätten till permanent uppehållstillstånd, familjeåterförening och sociala förmåner utan krav på sociala avgifter och å andra sidan politisk öppenhet för lågkvalificerad arbetskraftsmigration (Ruhs 2013, s. 88).

Denna slutsats får honom att rekommendera stater att utarbeta en ändamålsenlig och etiskt hållbar migrationspolitik för lågkvalificerade arbetare. Han råder dem att hålla mer noggrann kontroll på migrationsflödet för att bättre styra arbetsgivarnas efterfrågan på migrantarbetare, och han vill begränsa arbetskraftsmigranternas rättigheter. Förhoppningen är att detta kan minimera den lågkvalificerade migrationens negativa effekter för det egna landets arbetstagare, samtidigt som migrantarbetarna får jobb möjligheter i höginkomstländer.

En jämförelse mellan Kanadas och Sveriges rekryteringssystem för lågkvalificerad migrantarbetskraft gör det lättare att bedöma om Ruhs politiska rekommendatio-

ner är användbara för Sverige. Under det senaste årtiondet har Kanada utvecklats från öppenhet för lågkvalificerad migration till att bli ett mycket restriktivt system. Denna politiska förskjutning beror på farhågor om att den stora ökningen av lågkvalificerade migrantarbetare ska pressa ner lönerna och bidra till högre arbetslöshet bland landets egna arbetare. Det svenska systemet karaktäriseras snarast av öppenhet och enhetlighet. Det har varit relativt stabilt efter införandet 2008, även om myndigheterna skärpt kontrollen av vissa yrken och branscher. De två länderna skiljer sig åt även vad gäller de lågkvalificerade migrantarbetarnas sociala rättigheter, där Sverige ger sina migranter mer heltäckande skydd.

Jag hävdar i detta kapitel att Kanada kan tjäna som varnande exempel för Sverige, eftersom man i Kanada kombinerar ett system som är nästan helt styrt av arbetsgivarnas intressen med begränsade rättigheter för lågkvalificerade migranter. Det har bidragit till att konsolidera framväxten av otrygga, lågavlönade arbeten inom den privata tjänstesektorn, byggnadsbranschen och jordbruket. Jämförelsen mellan de två länderna tyder även på att Ruhs har rätt i att mer omfattande kontroll av arbetsgivarnas tillgång på migrantarbetare gör det lättare att kontrollera att lågkvalificerad arbetskraftsmigration inte blir ett sätt att hålla nere löner eller skapa sektorer med otrygga jobb i Sverige.

Ruhs rekommendation om att begränsa migrantarbetarnas rätt till permanent uppehållstillstånd och familjeåterförening skulle emellertid göra dem mer sårbara för exploatering och otrygga anställningar. Dessutom skulle det underminera den sociala sammanhållningen i landet, och därmed påverka arbetsmarknaden i negativ riktning.

Jag börjar med att kort presentera Ruhs ramverk som ligger till grund för utformningen av mina två fallstudier. Därefter beskriver jag själva fallstudierna. Först presenteras Kanada som tillämpar en mångfacetterad strategi för lågkvalificerad arbetskraftsmigration. Min följande diskussion om det svenska systemet inbegriper ett antal rekommendationer för att förhindra framväxten av en otrygg nisch på arbetsmarknaden.

Avslutningsvis ska jag belysa hur Sverige kan dra lärdom av Kanadas erfarenheter av lågkvalificerad och lågavlönad arbetskraftsmigration, samt utvärdera Ruhs policyrekommendationer med sikte på Sverige.

Politiska mål och komponenter i ett program för arbetskraftsmigration

Ruhs bidrar i hög grad till den globala debatten om internationell migration genom att diskutera tänkbara avvägningar mellan en restriktiv invandringspolitik och mängden rättigheter för migrantarbetare. Förenta Nationerna och andra organisationer som förespråkar migranternas rättigheter har varit ovilliga att medge och än mindre velat diskutera möjligheten att göra en sådan avvägning och det finns en ökande klyfta mellan staternas politik för arbetskraftsmigration och internationella mänskliga rättigheter. Ruhs berikar debatten med sin innovativa, jämförande analys av olika system för arbetskraftsinvandring.

Trots Ruhs något provocerande sätt att formulera avvägningen mellan antalet migranter och deras rättigheter, är hans faktiska policyrecept ganska anspråkslösa. Han rekommenderar en ändamålsenlig politik för arbetskraftsmigration för lågkvalificerade arbetare som bygger in ett antal kontrollmekanismer i migrationsprocessen som är avsedda att styra arbetsgivarnas efterfrågan. Dessutom vill han införa ett antal begränsningar av migrantarbetarnas rättigheter. Han förespråkar krav på att arbetsgivare ska genomgå arbetsmarknadstester, att expertkommittéer tillsätts för att bedöma bristen på arbetskraft, samt att man inför avgifter för arbetstillstånd som är så höga att arbetsgivarna får anledning att överväga andra alternativ än arbetskraftsinvandring (Ruhs 2013, s. 182–183).

Vidare pläderar Ruhs för att begränsa migrantarbetarnas rättigheter i viss mån. Det kan innebära en begränsning till särskilda yrken och branscher men däremot inte till enskilda arbetsgivare, det kan vara restriktioner på rätten till permanent

uppehållstillstånd, familjeåterförening och allmänna sociala förmåner (Ruhs 2013, s. 185). Även om Ruhs vill se begränsade rättigheter, är det viktigt att notera hans positiva syn på att ge migrantarbetare så gott som samtliga grundläggande medborgarliga, politiska och anställningsrelaterade rättigheter som ligger inom ramen för de internationella mänskliga rättigheterna.³

En annan fördel med Ruhs analysmodell är att den är heltäckande och att han binder ihop de politiska målen med det praktiska politiska hantverket. Även om varje regelverk för arbetskraftsmigration kan vara en komplex blandning av en rad ofta konkurrerande politiska mål, gör Ruhs (2013, s. 27–33) en användbar uppdelning av målen i fyra nyckelkategorier:

1. Länder tar emot migrantarbetare i syfte att gynna *ekonomisk effektivitet*. De försöker maximera den ekonomiska nyttan av migration för att öka tillväxten.
2. Samtidigt som regeringarna vill främja ekonomisk tillväxt, finns det farhågor om arbetskraftsmigrationens *fördelningspolitiska effekter* på de egna medborgarna. Arbetskraftsinvandringen har ett antal fördelningspolitiska dimensioner som inte låter sig harmoniseras särskilt lätt. Den påverkar inte bara löner och sysselsättning för dem som redan finns i landet och för medborgarna, utan även arbetsgivarnas vinstmarginaler.
3. Arbetskraftsmigration påverkar *den nationella identiteten och den sociala sammanhållningen*, vilket rör hur ländernas invånare ser på sig själva och sina ömsesidiga skyldigheter. För vissa länder är den nationella identiteten nära förbunden med upprätthållandet av och respekten för internationella mänskliga rättigheter och de tenderar vara öppna för rättighetsbaserad migration.⁴För andra länder har liberalt engagemang för jämställdhet och universalism mindre relevans och de har därför en benägenhet att begränsa antingen migrationen eller migrantarbetarnas rättigheter.
4. Slutligen påverkar den *nationella säkerheten och allmän ordning* ländernas politik. Oro för brottslighet och terrorism är några sådana aspekter. Olika länder gör olika avvägningar mellan dessa mål, och balansen kan även skifta över tiden inom ett land.

Ruhs pekar dessutom ut de tre huvudkomponenter som bör finnas med i ett sammanhållet regelverk som har till syfte att uppnå dessa mål:

1. hur antalet migranter som tas emot ska regleras;
2. hur man väljer ut vilka som ska släppas in;
3. vilka rättigheter migranter ska ha efter ankomsten.

För att jämföra olika system för arbetskraftsmigration utvecklar Ruhs två uppsättningar indikatorer. Den första uppsättningen fångar upp de två första av de tre komponenterna ovan (hur många och vilka migranter som tas emot). Indikatorerna räknas upp i ruta 1 i appendix. De är utformade för att mäta hur öppen invandringspolitikerna är för lågkvalificerad arbetskraftsmigration. De omfattar:

1. kvoter för antalet migranter som tas emot,
2. restriktioner på efterfrågesidan, med olika typer av krav på arbetsgivare som vill anställa migrantarbetare,
3. restriktioner på utbudssidan som identifierar de egenskaper som migranter ska ha för att få inresetillstånd.

Tanken med Ruhs andra uppsättning indikatorer är att mäta i vilken utsträckning ett system för arbetskraftsmigration tar hänsyn till migranternas rättigheter. Här stödjer han sig på de rättigheter som finns uppräknade i den internationella migrantarbetarkonventionen. Ruhs delar in dessa i fem kategorier rättigheter: medborgerliga och politiska, ekonomiska, sociala, rätten till uppehållstillstånd samt familjerättsliga. De anges mer exakt i ruta 2 i appendix (Ruhs 2013, s. 67–71).

Ruhs testar sin hypotes – att det finns ett negativt samband mellan öppenheten hos ett system för arbetskraftsmigration och de rättigheter som migrantarbetarna har – genom att sammanställa indikatorerna i två index. Via dessa index kan han rangordna och jämföra öppenheten hos invandringspolitikerna och för migrantar-

betares rättigheter i 46 hög- och medelinkomstländer, bland annat Kanada och Sverige. Han klargör att det är den politiska öppenheten han mäter genom att titta på omfattningen av och styrkan i gällande politiska restriktioner för inresa och anställning för migrantarbetare – inte det faktiska antalet migranter som tas emot i ett land. På samma sätt handlar det om vilka rättigheter migrantarbetare beviljas på politisk nivå, men inte om hur rättigheterna respekteras i praktiken eller hur de ser ut för samtliga migranter (Ruhs 2013, s. 89).

Kanadas program för lågkvalificerad tillfällig migration

Kanadas politik för lågkvalificerad temporär arbetskraftsmigration går tillbaka till 1960-talet. Den var inte särskilt omfattande på den tiden, och var inriktad på särskilda sektorer (som jordbruk) och vissa yrken (hushållsarbete i privata hushåll). Invandrarna kom från särskilda ursprungsländer, inledningsvis från länder i Karibien (Fudge & MacPhail 2009).

I lagen om invandring och skydd för flyktingar [*Immigration and Refugee Protection Act*], som trädde i kraft 2002, fastställdes Programmet för temporära utländska arbetare [*Temporary Foreign Workers Program*] som gav en övergripande, styrande ram för den temporära arbetskraftsmigrationen. Detta nya program inkluderade de tidigare programmen för hushållsarbetare och säsongsarbetare inom jordbruket, men det innehöll också ett nytt initiativ: Pilotprojektet för de lågkvalificerade [*Low-Skilled Pilot Project*]. Projektet ska ses som ett svar på arbetsgivarnas önskemål om ett mycket bredare urval av lågkvalificerade arbetare inom en rad sektorer (Sharma 2006; Fudge & MacPhail 2009).

De tre programmen för lågkvalificerad/lågavlönad temporär migration har utformats av Kanadas federala regering, och samspelar med landets decentraliserade system för arbetsmarknadsreglering. Lagstiftningen för invandring och arbets-

marknad är fördelad på två regeringsnivåer: den federala och provinserna/territorierna. Den federala regeringen har det primära ansvaret för invandringsfrågor, medan provinserna på senare tid övertagit en större del av kontrollfunktionerna. Det har medfört att Kanadas invandringspolitik decentraliserats och fragmenterats (Paquet 2014). Provinserna och territorierna har helhetsansvar för arbetsrättsliga frågor för de anställda inom den egna regionen. Följden har blivit ett landsomfattande, komplext lappverk av olika arbetsrättsliga normer, standarder och sanktionssystem i Kanada.⁵

Samtidigt är de kanadensiska fackföreningarna arbetsplatsbaserade, den fackliga organisationsgraden är mycket låg i den privata sektorn (omkring 16 procent) och landets övriga arbetsmarknadsinstitutioner är svaga. Departement och ämbetsverk ansvarar för tillämpningen av arbetslagstiftningen men verkställigheten är i regel villkorad av att arbetstagarna själva för talan om det. Det stora flertalet arbetsrättsliga kränkningar påtalas först efter att deras anställning upphört (Arthurs 2006). En bestående utmaning är att sammanfoga det federala systemet för invandring och det provinsbaserade systemet för arbetsrättsligt skydd, så att man bättre kan kontrollera att arbetsgivarna respekterar migrantarbetarnas anställningsvillkor (Fudge 2012; Faraday 2012).

De växande programmen för lågkvalificerad temporär migration har förknippats med det politiska skifte i landet som inleddes på 1990-talet. Kanada har gått från att rekrytera invandrare som fick permanent uppehållstillstånd omedelbart, efter att ha fördelats via ett poängsystem, till att i stället implementera olika policyprogram för temporär migration för kvalificerade arbetare som senare leder vidare till permanenta uppehållstillstånd (Alboim 2009). Fram till helt nyligen har regelverken för temporär migration inte blivit föremål för någon närmare politisk översyn. Lagen om invandring och skydd för flyktingar ger regeringens verkställande organ rätt att införa program för temporär migration. Det har lett till många skiftande, oftast tillfälliga flöden av migrerande arbetskraft, mestadels initierade för specifika ändamål och reglerade genom särskilda förordningar eller departementsbeslut – allt utan egentlig parlamentarisk kontroll.

Programmet för temporär utländsk arbetskraft innebär att arbetsgivarna åläggs en rad begränsningar gällande vem som tillåts resa in i Kanada. Dessutom införs begränsningar av rättigheterna för migrantarbetare som kommer via de tre programmen för lågkvalificerad/lågavlönad arbetskraftsmigration. Programmet för temporär utländsk arbetskraft styrs av efterfrågan, men intresserade arbetsgivare måste visa att de klarar ett arbetsmarknadstest som administreras av den federala myndigheten med ansvar för nationella arbetsmarknadsfrågor. De måste bevisa att de har annonserat efter arbetare inom Kanada innan de anställer internationell arbetskraft. De ska även intyga att de kommer att avlöna det utannonserade arbetet i enlighet med allmänt gällande lönevillkor. Om de tidigare har anställt migrantarbetare, ska arbetsgivarna visa att de uppfyllt villkoren för arbetstillstånd och att de följt den berörda provinsens arbetsrättsliga lagstiftning. Däremot behöver arbetsgivarna inte rådgöra med någon fackförening innan de anställer migrantarbetare, och de uppmanas göra detta endast om den lågkvalificerade migranten som erbjudits en anställning är ansluten till en fackförening.

Arbetsgivaren ska även skriva under ett anställningskontrakt och skicka det till migrantarbetaren för underskrift. Dessa kontrakt är dock inte rättsligt utkrävbara. I teorin ger anställningstillståndet ett skydd mot att migrantarbetarna tar jobb som anses förbehållna kanadensare, och en garanti för att de kanadensiska anställningsvillkoren inte underbjuds. Samtidigt ska det hindra arbetsgivare som tidigare exploaterat migrantarbetare från att fortsätta göra det.

Inom ramen för Programmet för temporär utländsk arbetskraft utfärdas arbetstillstånd som binder migranterna till en särskild arbetsgivare på en specifik plats. De tillåts inte arbeta för någon annan arbetsgivare eller på någon annan plats utan att först skaffa sig ett nytt arbetstillstånd. Sådant kräver en ny arbetsmarknadsprövning. Migrantarbetarna har däremot rätt att vistas i Kanada under giltighetstiden för sina tidigare tillstånd även om anställningen upphört.

Inga deltagare i Programmet för temporär utländsk arbetskraft är berättigade till sociala trygghetsförmåner medan de har arbetstillstånd och de står inför problem om de försöker skaffa sig avgiftsfinansierade förmåner via arbetslöshetsförsäkringen:

de måste aktivt söka arbete för att kunna göra anspråk på förmåner samtidigt som de inte tillåts söka arbete om de saknar anställningstillstånd hos en speciell arbetsgivare (Fudge 2012; Marsden 2011; Faraday 2012). Migrantarbetarna har dock rätt till avgiftsfinansierade pensionsförmåner, vilka oftast regleras genom bilaterala avtal med personens hemland. De omfattas även av samma arbetsrättsliga lagstiftning som permanent bosatta personer i Kanada och kanadensiska medborgare.

Dessa krav, restriktioner och rättigheter gäller för alla som omfattas av Programmet för temporär utländsk arbetskraft, oberoende av personernas kompetensnivå eller lön. Dessutom ska arbetsgivare som anställer migrantarbetare inom ramen för de tre lågkvalificerade/lågavlönade systemen betala deras resekostnader samt deras sjukvårdsförsäkringar innan migrantarbetarna är kvalificerade för offentlig sjukvårdsförsäkring (Fudge 2012; Faraday 2012). Högkvalificerade/högavlönade migranter får ta med sig sin familj (de medföljande har rätt till öppna arbetstillstånd). De lågavlönade däremot måste visa att de klarar av att försörja medföljande familjemedlemmar; de senare är inte berättigade till öppna arbetstillstånd (Fudge & MacPhail 2009).

Dessutom var det, till skillnad från inom det högavlönade/högkvalificerade programmet, endast antagning via Vårdarbetarprogrammet som (fram till 2014) gav migranten en direktingång till permanent uppehållstillstånd. Säsongsarbetare inom jordbruket är däremot inte berättigade till permanent uppehållstillstånd. Arbetare som godkänns inom det lågkvalificerade programmet kan endast få permanent uppehållstillstånd genom provinsernas/territoriernas program, som kräver att arbetsgivarna nominerar sina migrantarbetare till permanent uppehållstillstånd. Andra behörighetskrav inom ramen för programmet, som antal utbildningsår, officiella språkfärdigheter och yrkesindelning, varierar från provins till provins. Endast ett fåtal provinser tar emot lågkvalificerade migrantarbetare och i begränsat antal (Nakache & D'Aoust 2012, s. 176).

Förutom de nämnda allmänna kraven finns särskilda restriktioner på efterfrågesidan och utbudssidan inom vart och ett av de tre programmen som tar emot lågkvalificerad arbetskraft. Ovanpå detta ställs särskilda krav när migrantarbetarna väl anlänt till Kanada.

Den primära jordbruksinriktningen

Programmet för säsongsarbetare inom jordbruket (*Seasonal Agricultural Worker Program*) är det mest etablerade instrumentet inom det övergripande Programmet för temporär utländsk arbetskraft, och det mest restriktiva programmet när det gäller arbetarnas rättigheter.

Det började med 1966 års avtal mellan Kanada och Jamaica, som bland annat gav jamaicanska arbetare tillåtelse att arbeta i Kanada på säsongsbasis för att råda bot på bristen på arbetskraft inom jordbruket. Med tiden kom programmet att inkludera ytterligare tio karibiska länder samt Mexiko (Basock 2002; Fudge & MacPhail 2009). Deltagarna väljs ut på grundval av sin nationalitet, och kön är en annan nyckelfaktor. Kvinnor utgör mindre än 4 procent av dem som tas emot (Preibisch & Grez 2013). Programmet för säsongsarbetare inom jordbruket är ett program för cirkulär migration och giltighetstiden för ett arbetstillstånd är högst åtta månader (Preibisch 2011).

Programmets dagliga förvaltning sköts av provinsbaserade, icke vinstdrivande organisationer inom den privata sektorn. Regeringen i migranternas ursprungsland bidrar på ett avgörande sätt till programmets effektivitet genom att styra rekryteringen av arbetarna, utreda konflikter och avgöra tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare. Tjänstemän i ursprungslandet gör avvägningar mellan enskilda arbetares rättigheter och det egna landets mål att fortlöpande säkra arbetstillfällen i Kanada för sina medborgare (Preibisch och Binford 2007).

Arbetarnas anställningsvillkor, sociala rättigheter, rätt till uppehållstillstånd och familjerättsliga ställning är starkt kringskurna inom Programmet för säsongsarbetare inom jordbruket. Endast ensamkommande arbetare tas emot, och de tillåts inte ta med sig sina familjemedlemmar ens på egen bekostnad.

Så länge de befinner sig i Kanada, ska programdeltagarna bo i en anvisad bostad på arbetsgivarens egendom. Enligt lag får de inte arbeta för någon annan arbetsgivare utan godkännande både från den federala kanadensiska regeringen och

från en regeringsrepresentant i det egna hemlandet. De omfattas visserligen av den arbetsrättsliga lagstiftningen i den aktuella provinsen men reglerna om formell likabehandling med inhemska arbetare har inte hjälpt migrantarbetarna inom jordbruket eftersom de – oberoende av migrationsstatus – är undantagna från den viktigaste arbetsrättsliga skyddslagstiftningen (Fudge 2012). Vid tillfällen när jordbruksarbetare omfattats av kollektivavtal har endast ett fåtal lyckats ansluta sig till facket, och deras fackföreningar har oftast inte lyckats hävda sin rätt att företräda dem (Vosko 2014). Detta beror delvis på att arbetsgivaren har stort inflytande på en anställds fortsatta vara eller icke-vara i programmet (Fudge 2012; Preibisch 2011).

Från startpunkten som ett litet program med bas i provinserna Ontario och Quebec, har Programmet för säsongsarbetare inom jordbruket brett ut sig till nio av Kanadas tio provinser och har nu mer än 25 000 deltagare per år. Migrantarbetarna bildar grundstommen i Kanadas jordbrukssektor (Preibisch 2011).

Dessutom började den federala regeringen 2002 godkänna ansökningar från arbetsgivare inom Det lågkvalificerade programmet för migrantarbetare om att få anställa migranter inom spannmåls- och animalieproduktion, stödverksamhet för jordbruk samt livsmedelstillverkning och dryckesframställning. Under kalenderåret 2008 togs 10 967 migranter emot för arbete i dessa sektorer inom Det lågkvalificerade programmets ram (Preibisch 2011, s. 71). De berörda jordbruksarbetarna rekryteras direkt av arbetsgivarna; andra delar av Programmet för säsongsarbetare inom jordbruk är inte aktuella för denna grupp (Hennebry & Preibisch 2010).

Dessa två migrationspolitiska program för migrerande jordbruksarbetare slogs ihop 2014. Ett antal förändringar infördes samtidigt, som bland annat innehöll betydligt snävare gränser för efterfrågan. Dessutom exkluderades ett antal jordbruksbaserade branscher, som livsmedelsförädling, från det nya programmet. Det är dock osannolikt att dessa strängare krav kommer att få någon större inverkan på antalet migranter inom Programmet för säsongsarbetare inom jordbruk, eftersom programmet är relativt okänsligt för konjunkturedgångar (Preibisch 2011; Canada ESDC 2014, s. 3).

Vårdarbetare i enskilda hem

Programmet för inneboende vårdare (*Live-in Caregiver Program*) skapades för att råda bot på en särskild bristsituation i landet – bristen på människor villiga att bosätta sig i enskilda hushåll och sköta omvårdnaden av de boende där. I likhet med de andra migrationspolitiska programmen för lågkvalificerad arbetskraft är Programmet för inneboende vårdare arbetsgivarstyrkt. Arbetsgivaren måste erhålla ett anställningstillstånd, och tillståndet binder migrantens rätt till arbete i Kanada till den aktuella anställningen hos just denna arbetsgivare.

Via programmet införs även flera andra restriktioner på utbudssidan, som minimikrav på arbetarens utbildning och språkkunskaper. Filippiner har stått för omkring 95 procent av alla som tagits emot inom programmets ram, och majoriteten av de utländska vårdarna är kvinnor. Inneboende vårdare har inte rätt att ta med sig sin familj. Det utmärkande för detta program (åtminstone fram till 2014) jämfört med andra delar av Det lågkvalificerade/lågavlönade programmet för tillfälliga utländska arbetare var att migranten förutsattes bo hemma hos vårdtagaren. I gengäld har detta skapat en unik ingång till permanent uppehållstillstånd. Kritiker har hävdat att kravet på att vara inneboende hos vårdtagaren har gett arbetsgivarna större möjligheter att exploatera de anställda och hålla nere lönerna (Fudge 2011; Faraday 2012).

I oktober 2014 avskaffade den federala regeringen kravet att vårdaren ska bo hemma hos arbetsgivaren. Därigenom inordnades systemet mer i linje med det allmänna programmet för temporär utländsk arbetskraft. Vårdarbetarprogrammet delades dessutom upp i två delar: den första som gällde vård av barn under 18 år, den andra för vård av medlemmar i hushållet med särskilda behov (Canada ESCD 2014). Samtidigt som kravet på att vara inneboende avskaffades, införde den federala regeringen en kvot för antalet vårdare per år som får rätt till permanent uppehållstillstånd. Kvoten fastställdes 2014 till 2 750 personer årligen för vart och ett av de två vårdarbetarsystemen.

Vårdarbetarprogrammet är jämförelsevis småskaligt. Även om det har expanderat med tiden så är det konjunkturkänsligt. År 2013 hade 16 927 tillfälligt arbetande ut-

länningar i Kanada arbetstillstånd inom detta program. Det kan jämföras med totalt 84 330 lågkvalificerade migrantarbetare med arbetstillstånd samma år (Canada ESCD 2014, s. 5).

Den lågkvalificerade/lågavlönade arbetskraftsinriktningen

Pilotprojektet för de lågkvalificerade är det allra nyaste och mest omstridda inslaget av reglerad arbetskraftsmigration. En arbetsgivare i en sektor med brist på lokal arbetskraft kan ansöka om att få anställa migranter. Programmet är avsett för arbeten som ansetts kräva lägre formell utbildningsnivå, men numera är det uttryckligen inriktat på lågavlönade jobb. Det karaktäriseras av en rad restriktioner på både efterfrågesidan och utbudssidan, och har det senaste årtiondet reviderats av den federala regeringen. Inledningsvis gjorde regeringen det enklare för arbetsgivare att ta del av programmet och därmed möta deras efterfrågan på fler migrantarbetare. På senare tid har regeringen dramatiskt begränsat inflödet av lågavlönade migrantarbetare, ett svar på de många protesterna mot att kanadensare byts ut mot migranter. Ett bestående inslag är emellertid programmets stränga restriktioner gällande migrantarbetarnas rättigheter.

Dörren öppnas och stängs för lågkvalificerade/ lågavlönade migrantarbetare

När Programmet för arbetskraftsmigration infördes 2002 ställdes stränga krav på arbetsgivare som önskade ettårigt anställningstillstånd; syftet var att hålla programmet småskaligt (Fudge & MacPhail 2009). Fyra år senare gjorde emellertid den nyvalda konservativa regeringen om det till ett nästan helt arbetsgivarstyrkt program. Antalet lågkvalificerade arbetare som togs emot inom programmet ökade dramatiskt, från 15 309 år 2007 till 25 660 året efter. De anställdes bland annat

i företag för fiskberedning och köttförädling, restauranger, detaljhandeln, snabbmatsföretag, kaféer, på skidorter och hotell (Fudge & MacPhail 2009; Foster 2012; Faraday 2012; Canada ESCD 2014, s. 3).

Lågkonjunkturen som drabbade Kanada 2008 i samband med finanskrisen undergrävde allmänhetens stöd för programmet för tillfälliga utländska arbetare. I den stigande arbetslöshetens kölvatten började det dyka upp berättelser i nationella och internationella medier om hur temporära utländska arbetare utnyttjades av rekryteringsbyråer och arbetsgivare (Fudge & MacPhail 2009; Nakache & Kinoshita 2010; Faraday 2012; Marsden 2010).

Antalet nyanlända migranter inom det lågkvalificerade programmet sjönk 2009 till 19 011 och sedan vidare ner till 14 122 personer året därpå, men trots detta ökade den totala mängden migranter i Kanada (Canada ESCD 2014, s. 3). Det fanns en enkel förklaring: giltighetstiden för de tidigare arbetstillstånden förlängdes samtidigt. År 2013 vistades 84 630 lågkvalificerade migrantarbetare i Kanada med giltigt arbetstillstånd.

Migrantarbetarnas snabbt stigande antal efter att finanskrisens effekter avtagit kom som en överraskning. Efterfrågan drevs på av en grupp nya industrigrenar och sektorer på arbetsmarknaden som använde programmet särskilt ofta – bland annat detaljhandel, hotell och livsmedelsservice samt transport och lager. Här anställdes migrantarbetare på mer regelbunden basis för att tillgodose arbetsmarknadens behov (Foster 2012, s. 36). De fick jobb som kockar, serveringspersonal i snabbmatsrestauranger, kontorister, städare, lastbilschaufförer och lagerarbetare. Många rekryterades från Filippinerna, Indien, Kina och Mexiko (Foster 2012, s. 29).

Med start 2011 införde regeringen på nytt mer omfattande restriktioner för användningen av lågkvalificerade migrantarbetare och för deras rätt att vistas i landet (Fudge 2012; Faraday 2011). Ett år senare fick dock arbetsgivarna tillåtelse att betala lågkvalificerade migranter 5 procent mindre än de allmänt gällande lönerna, förutsatt att lönen var i nivå med vad kanadensiska anställda med samma jobb

på samma arbetsplats fick (Foster 2012). Regeringen kopplade uttryckligen ihop denna programförändring med nya regler i det federala systemet för arbetslöshetsförsäkring. Från och med nu var människor skyldiga att söka arbete längre bort från hemmet och att acceptera lägre löner; samtidigt blev det svårare för anställda i säsongsbetingade branscher att uppfylla villkor av detta slag för att få del av arbetslöshetsförsäkring (Porter 2013).

Det övergripande Programmet för tillfälliga utländska arbetare väckte 2013 stor uppmärksamhet i media, eftersom många menade att utlänningar ersatte kanadensiska arbetare. Den federala regeringen reagerade med ett antal åtgärder som skärpte kraven på arbetsgivare som sökte tillstånd för att anställa migranter. Samtidigt stärkte regeringen sin egen kapacitet att genomdriva kraven.

I april 2014 inträffade en skandal. Det uppdagades att migrantarbetare tilläts ersätta kanadensiska arbetare inom snabbmats- och restaurangbranschen. Det fick regeringen att införa ett antal mycket stränga restriktioner för berörda arbetsgivare. I juni samma år publicerade den federala regeringen rapporten *Overhauling the Temporary Foreign Worker Program: Putting Canadians First* (Canada ESDC 2014), en signal om betydande nya förändringar i Programmet för tillfälliga utländska arbetare.

Lönenivåer hade tidigare ingått i programmet; de ersattes nu med kompetensnivåer. Det var ett sätt att foga samman de olika policyerna inom ramen för Programmet för tillfälliga utländska arbetare. Migrantarbetare med lägre lön än medianlönen i provinsen/territoriet (medianen varierar mellan 17,26 och 32,53 kanadensiska dollar) räknas som lågavlönade. De som får betalt motsvarande medianlönen eller mer anses som högavlönade.

Regeringen har infört en kvot för andelen lågavlönad temporär utländsk arbetskraft som ett företag tilläts anställa. Kvoten ska införas successivt under ett antal år. Anmärkningsvärt nog är de högavlönade migranternas arbetsgivare undantagna från denna kvot. Regeringen har fyra uttryckliga mål med reformen:

1. att begränsa deltagandet i Programmet för temporär utländsk arbetskraft,
2. att försäkra sig om att det i första hand blir kanadensare som övervägs för de lediga jobben,
3. att minska arbetsgivarnas benägenhet att förlita sig på programmet för sina arbetskraftsbehov, och
4. att höja lönerna för kanadensare.

Hos en arbetsgivare med minst tio anställda tillåts högst 10 procent av arbetsstyrkan (beräknad per arbetsplats och på grundval av det totala antalet arbetade timmar) bestå av lågavlönad temporär utländsk arbetskraft. Utöver denna kvot har regeringen infört ett tillfälligt stopp för anställandet av migrantarbetare för uppgifter som kräver begränsad eller ingen utbildning inom sektorerna hotell, livsmedelstjänster och detaljhandel i ekonomiska regioner där arbetslösheten är 6 procent eller högre.

Tanken är att minska ungdomsarbetslösheten på detta sätt. Enligt beräkningar kommer gruppen som ingår i Programmet för lågavlönad arbetskraftsmigration att halveras – jämfört med 2013 – när kvotsystemet är fullt genomfört senast 2017. Det tillfälliga stoppet beräknas ge en minskning med ytterligare 1 000 lågavlönade migrantarbetare per år (Canada ESDC 2014, s. 10).

Regeringen har också gjort arbetsmarknadstestet mer omfattande och rigoröst, och samtidigt har man fyrdubblat avgiften för att erhålla anställningstillstånd. Giltighetstiden för tillståndet har minskat från två till ett år, samma som gäller för migrantarbetarnas visum. Regeringen har meddelat att den tillåtna vistelseperioden i Kanada för migrantarbetare kommer att kortas ned från dagens fyra år. Arbete på bondgårdar, som ryms inom Programmet för säsongarbetare inom jordbruk, och Vårdarbetarprogrammet, är emellertid undantagna från både avgiften för anställningstillstånd, kvoten för lågavlönad temporär utländsk arbetskraft och den begränsade giltighetstiden för anställningstillstånd och vistelse i Kanada. Regeringen motiverar undantagen med att det finns en påtaglig akut brist på arbetskraft inom

dessa sektorer (Canada ESCD 2014, s. 26). Man har även infört bestämmelser avsedda att förstärka den praktiska tillämpningen av anställningstillstånd.

Avsikten med regeringens initiativ är att skydda kanadensiska medborgare, att slå vakt om arbetstillfällen som annars kan gå till migrantarbetare anlitade av hänsynslösa arbetsgivare. Tanken är alltså inte i första hand att skydda migrantarbetare från exploatering, även om det kan få den effekten i framtiden om man utesluter hänsynslösa arbetsgivare från programmet. Eftersom arbetsvillkoren på kanadensisk arbetsmarknad regleras av provinsernas och territoriernas regeringar, saknar den federala regeringen behörighet att garantera migrantarbetarnas rättigheter. Den har dock uppmuntrat sina provinsiella och territoriella motsvarigheter att utarbeta mer effektiva strategier för implementering.

Anmärkningsvärt nog har den federala regeringen inte lovat göra sitt bästa för att stärka migrantarbetarnas rättigheter – till exempel genom att avsluta "stängda" arbetstillstånd som binder en migrantarbetare till en bestämd arbetsgivare; eller genom att presentera en lösning på hur människor ska kunna få permanent uppehållstillstånd och medborgarskap utan att vara beroende av arbetsgivarens stöd. Migranternas otrygga status i Kanada tenderar att förvärra det underliggande problemet: en arbetsmarknad präglad av ineffektiv eller obefintlig reglering.

Det största problemet är att tillämpningen av arbetslagstiftningen är baserad på rättsliga klagomål. Migrantarbetarna är mycket beroende av sina arbetsgivare. Arbetstillstånden är bundna till arbetsgivaren, många är tvungna att bo på arbetsgivarens egendom, många är beroende av arbetsgivarens nominering för att få permanent uppehållstillstånd. Endast ett fåtal är fackligt anslutna. Följaktligen väljer flertalet migrantarbetare att inte framföra några klagomål alls när deras arbetsrättsliga villkor kränks, vilket händer trots lagarnas skyddsbestämmelser mot kränkningar (Fudge & MacPhail 2009; Marsden 2011; Nakache & Kinoshita 2010; Nakache 2013).

Den snabba ökningen av antalet invandrare som omfattas av Programmet för lågkvalificerade/lågavlönade migrantarbetare har lett till att vinstdrivande mellan-

händer, arbetsrekryterare, etablerat sig. Det är ett konstaterat faktum att migranter utnyttjas i stor skala av illa beryktade rekryteringsföretag som tar ut betungande rekryteringsavgifter, inklusive avgifter för obefintliga arbeten och för jobb som avviker kraftigt från vad som utlovats från början (Faraday 2014, s. 5).

Manitoba-provinsen har utarbetat, och börjat tillämpa, ett effektivt, proaktivt system för licensiering som sammanlänkar migration och anställning – därmed har man lyckats neutralisera de beryktade rekryteringsfirmorna (Fudge & Parrot 2012). Andra provinser trevar efter ett liknande system, medan ett antal provinser väljer att helt ignorera problemet (Faraday 2014).

Allmän bedömning

Genomgången ovan visar att Kanada har ett komplicerat och otydligt system för arbetskraftsmigration som dessutom är känsligt för kortsiktiga politiska påtryckningar. Huvudmålet med de tre programmen för lågavlönad/lågkvalificerad arbetskraftsmigration är att främja ekonomisk tillväxt. Fördelningseffekterna har gynnat arbetsgivare och konsumenter i mycket hög grad, medan den sociala sammanhållningen i landet underminerats på grund av de negativa effekterna på kanadensiska arbetares löner och anställningsmöjligheter. Olika kontrollfunktioner och rättigheter bidrar till att skapa en ytterst segmenterad arbetsmarknad för migrantarbetare. Regeringens respons på skandaler, där det visat sig att migrantarbetare ersatt kanadensare, har handlat om kvotering och andra nya restriktioner för arbetsgivare som deltar i programmet. Man har inte bemödat sig om att bevilja migrantarbetare rättigheter och att samtidigt slå vakt om kanadensiska jobb och anställningsvillkor. Troligen är detta stundens politiska reaktioner på en legitimitetskris inför nära förestående federala val, och inte några reella försök att tackla den komplicerade uppgiften att utforma ett ändamålsenligt och rättvist system för arbetskraftsmigration med siktet inställt på den nedre halvan av arbetsmarknaden i Kanada.

Införandet av en mängd restriktioner 2014 var den federala regeringens försök att lägga skulden för det kraftigt ökande antalet lågkvalificerade migrantarbetare

på arbetsgivarna, snarare än på sin egen tidigare politik. Regeringens politik hade ju avsiktligt främjat arbetsgivarnas användning av lågkvalificerade migrantarbetare. Under konjunkturuppgången, som främst byggde på stigande oljeinkomster, var lönehöjningarna inom oljeindustrin inte högre än inom andra yrken i British Columbia och Alberta. Trots det sades det råda allvarlig brist på arbetskraft i oljeindustrin (Fudge & MacPhail 2009, s. 26). Det strider mot vedertagen visdom om hur arbetsmarknaden bör fungera – högre löneökningar än genomsnittet antas bli följden i yrken som lider brist på arbetskraft. Arbetsgivarna har ett tydligt kortsiktigt intresse att hålla nere lönenivåerna. Men faktum är att den federala regeringen 2012 tillät lägre löner för temporär utländsk arbetskraft än de annars allmänt gällande lönenivåerna, talar för att den ingalunda var kritiskt inställd till arbetsgivarnas agerande.

Tillgången på migrantarbetare uppmuntrar arbetsgivare att skjuta upp investeringar som förmår öka produktiviteten, vilket i sin tur gör det möjligt att erbjuda högre löner som förmår locka till sig arbetare med permanent uppehållstillstånd eller kanadensiskt medborgarskap (Lemieux & Nadeau 2015, s. 21). På lång sikt är denna taktik till skada för ekonomin. Det finns även bevis för att den ökande mängden lågkvalificerad temporär utländsk arbetskraft i Alberta och British Columbia har påskyndat ökningen av antalet arbetslösa (Gross 2014).

Programmet för lågkvalificerade/lågavlönade migrantarbetare exemplifierar inte bara vilka fördelningskonsekvenser som arbetskraftsmigration har (längs skalan vinnare–förlorare, för arbetsgivare, arbetare med permanent uppehållstillstånd eller med kanadensiskt medborgarskap, samt för konsumenter). Det visar även hur en regering kan utnyttja migrationspolitik för att rättfärdiga förändringar av en dittills väl förankrad socialpolitik. Genom att införa nya restriktioner för arbetslöshetsförsäkringen – med krav på att en arbetslös ska utvidga sitt jobbsökande och acceptera arbeten med betydligt lägre lön än hon eller han tidigare haft – har den federala regeringen uttryckligen kopplat ihop behovet av förändringar med arbetsgivarnas användning av migrantarbetare (Porter 2013).

Migrantarbetare avgränsas från inhemska arbetare i Kanadas tre delprogram för lågkvalificerad migration inom ramen för Programmet för arbetskraftsmigration. De

har en otryggare position än inhemska arbetare, antingen för att de beviljats färre rättigheter eller för att deras rättigheter inte tillgodoses på ett effektivt sätt. Otrygg migrationsstatus är basen för att ge grupper av arbetare som ofta rekryteras utifrån kriterierna nationalitet och kön otrygga anställningar. Otryggheten begränsar också utrymmet för bättre anställningsvillkor. Så länge det saknas en stabil och effektiv arbetsmarknadsreglering, tillåts arbetsgivare inom Programmen för lågkvalificerade migrantarbetare upprätta anställningsvillkor som inte skulle tolereras av kanadensiska arbetare (Fudge 2012).

När otrygga arbeten väl skapats och när en segmenterad arbetsmarknad har rotat sig, är det svårt att se till att dessa arbeten återvinner sin sociala status efter att ha varit förbehållna stigmatiserade grupper – det blir svårt även om lönerna och villkoren förbättras (Gordon & Lenhardt 2008, s. 301). På detta sätt kan efterfrågan på migrantarbetare bli en strukturell del av arbetsmarknaden (Anderson & Ruhs 2010, s. 39). Kanadas program för lågavlönade migrantarbetare institutionaliserar otrygga anställningsvillkor, och de bidrar till skapandet av en segmenterad arbetsmarknad.

Sveriges system för arbetskraftsmigration

År 2008 bedömdes Sveriges system för arbetskraftsmigration som "det mest öppna inom OECD" (OECD 2011, s. 11). Till skillnad från Kanada har den svenska migrationspolitiken varken arbetsmarknadsprövning för arbetsgivare eller kompetenskrav för migranter. Systemet omfattar dessutom samtliga yrken på svensk arbetsmarknad. Det föreskriver samma anställningsvillkor för hög- och lågkvalificerade arbetare både vad gäller sociala och institutionella rättigheter.

Medlemskapet i EU, i kombination med landets strikt reglerade arbetsmarknad och centraliserade (icke-federala) statsskick, särskiljer Sverige från Kanada. Det finns två viktiga grundprinciper i EU:s lagstiftning: EU-medborgarnas rätt att röra sig fritt inom EU, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz;

samt rätten att arbeta enligt samma villkor som medborgare i andra EU-stater som en person arbetar bland.⁶ Den strikta regleringen av den svenska arbetsmarknaden har, tillsammans med betydande språkbarriärer, gjort det mindre attraktivt för arbetsgivare att rekrytera EU-migranter till Sverige än exempelvis till Storbritannien och Irland (Ruhs 2013, s. 101).

Historiskt sett har Sverige haft mycket höga nivåer av facklig anslutning. Arbetsmarknadens parter har enats om regleringar, till stor del utan någon statlig inblandning. Detta är den allmänt vedertagna metoden att sluta avtal om arbetsvillkor, löner och annat, och se till att avtalen respekteras. Följaktligen har Sverige, till skillnad från Kanada, haft stabila institutioner på arbetsmarknaden, och en välfärdsbaserad social modell som bygger på en strävan efter jämlikhet och social integration. Fristående kollektivavtal mellan fackförbund och arbetsgivarorganisationer är den främsta metoden för reglering av arbetsmarknaden. Arbetsmiljöverket är ansvarig myndighet för tillsynen av arbetsmiljöfrågor och arbetstider om det inte finns täckande kollektivavtal. Fackföreningarnas ombudsmän kontrollerar att arbetsgivarna håller sig till de lönenivåer och förmåner som fastställts i gällande kollektivavtal.

I internationellt perspektiv präglas Sverige av hög facklig organisationsgrad. År 2012 låg den på 71 procent. Den har dock sjunkit, jämfört med toppåret 1995 när den var 85 procent (LO 2012, s. 7; se även Kjellberg 2012, s. 50–52). Regelverket för statliga subventioner till arbetslöshetskassorna ändrades 2006, vilket resulterade i kraftigt höjda avgifter till vissa fackföreningar, i synnerhet inom den privata sektorn. Höjningen skapade incitament att avstå från facklig anslutning och påskyndade en långsiktig minskande rekrytering till facket (Anxo & Niklasson 2006; *The Economist* 2012).

Mellan 1995 och 2012 sjönk den fackliga organisationsgraden bland industriarbetare med en femtedel, från 88 procent till 68 procent (LO 2012, s. 15). Mer påfallande var minskningen 2006–2011 inom hotell- och restaurangsektorn, där den minskade från 52 till 33 procent (Kjellberg 2011, s. 84). Krympande medlemskår har inneburit att de fackliga ombudsmännens kapacitet att genomdriva villkoren i kollektivavta-

len underminerats. Stora och ojämnt fördelade nedgångar i facklig anslutning kan leda till en segmenterad arbetsmarknad, med vissa sektorer som är strikt reglerade medan andra sektorer inte är det.

Migrationsverket ansvarar för förvaltningen av svensk migrationspolitik. Myndigheten ställer en blygsam uppsättning krav på arbetsgivarna. Kraven är utformade för att säkerställa att villkoren för migrantarbetare inte underminerar villkoren för svenska arbetstagare. Det finns dock minimala krav på att utannonsera jobb som sedan går till migranter. Dessutom ska arbetsgivarna se till att jobberbjudandet (som inte är bindande) innehåller villkor som minst är i nivå med, eller bättre än, gällande kollektivavtal – eller i nivå med vedertagen praxis i yrket. Kravet på rimlig lön kan betraktas som restriktivt. Om arbetsgivaren är bunden av ett kollektivavtal, beror emellertid den faktiska lönen på fackföreningens förmåga att se till att avtalet respekteras i praktiken.

Till skillnad från i Kanada ska facket konsulteras angående villkoren i ett jobberbjudande. Sedan är det Migrationsverkets sak att bestämma om villkoren kan anses godtagbara. Regelverket för arbetskraftsmigration innehåller inte några begränsningar gällande utbudet av arbetskraft, men trots detta är nästan 80 procent av migrantarbetarna som kommer till Sverige män (Emilsson 2014, s. 11).

Ett arbetstillstånd knyter migrantarbetaren till en bestämd arbetsgivare, precis som i Kanada. Tillståndet utfärdas för högst två år. Migranten får emellertid möjlighet till förlängning i ytterligare två år – någon sådan regel finns inte i Kanada. Under den andra tvåårsperioden måste migrantarbetaren fortsätta inom samma yrke, men behöver inte längre vara bunden till en viss arbetsgivare. Dessutom har både lågkvalificerade och högkvalificerade arbetare, till skillnad från i Kanada, möjlighet att få permanent uppehållstillstånd. En person kan ansöka om permanent uppehållstillstånd efter att ha arbetat sammanlagt fyra år i Sverige under en sjuårsperiod, men det finns inte någon garanti för att ansökan ska godkännas. Om migrantarbetarens anställning upphör, eller om personen av någon anledning vill byta arbetsgivare, har han eller hon rätt att stanna i Sverige under tre månader för att hitta nytt arbete. I Kanada tillåts migranten stanna i landet under arbetstillståndets giltighetstid.

Migrantarbetare i Sverige erbjuds en nästan komplett uppsättning samhälleliga rättigheter (politiska rättigheter är emellertid undantagna). Till skillnad från kanadensiska regler har samtliga migrantarbetare rätt att ta med sig sin egen familj (make/maka, civilrättslig partner och barn under 21 år) till Sverige. Familjemedlemmarna har rätt till ett öppet arbetstillstånd om migrantens anställning väntas löpa under mer än sex månader. Migrantarbetare som är berättigade att stanna i Sverige under ett år har, tillsammans med sin familj, rätt till sociala förmåner som barnbidrag och bostadsbidrag så fort de bosatt sig i en kommun.

Den som arbetar i Sverige omfattas av en socialförsäkring som innehåller ett antal anställningsbaserade förmåner: graviditets- och föräldrapenning i nivå med individens sjukpenning eller enligt en fastställd basnivå, inkomstgrundad ålderspension, sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning, ersättning vid arbetsskada, sjukersättning eller aktivitetsersättning samt efterlevandepension. För att ha rätt till dessa förmåner måste migrantarbetarna emellertid uppfylla gällande villkor; framför allt ska de ha ett jobb. I praktiken blir de därför exkluderade från förmånerna under en tidsperiod, och uppmuntras då att i stället teckna en privat försäkring (Quirico 2012, s. 34).

Trots att man i Sverige har en enda policy för arbetskraftsmigration, med identiska krav för arbetsgivare som vill anställa migranter, har det i praktiken uppstått tre olika flöden: högkvalificerade migranter som arbetar som datorexpert eller datatekniker, migranter i den säsongsbetonade bärplockarbranschen samt sådana som får lågkvalificerade jobb i den privata tjänstesektorn (Emilsson 2014, s. 5; Migrationsverket 2013).

Bärplockare

Usla villkor för säsongsarbetande bärplockare är ett återkommande tema i svensk offentlig debatt (Woolfson, et al. 2012). År 2008 inkluderades bärplockare och andra säsongsarbetare i det nya regelverket för arbetskraftsmigration. Som svar på

rapporteringen om exploatering införde Migrationsverket 2011 en mängd bestämmelser inriktade på branschens arbetsgivare. Man ställde mer omfattande krav för ge arbetsgivarna tillstånd att anställa bärplockare.

De nya bestämmelserna tycks faktiskt ha påverkat bärföretagens rekryteringsmetoder. Sedan 2007 använder sig företagen av ett par dominerande thailändska rekryteringsföretag för att undvika beskattning i Sverige (Emilsson 2014, s. 22). För att få arbetstillstånd infördes 2011 emellertid kravet att arbetsgivarna först måste uppvisa bankgarantier som täcker utbetalningen av löner. Regeln ledde till en dramatisk minskning av antalet bärplockare, eftersom en av branschens huvudimportörer inte längre tog emot några. Vissa företag rekryterade endast migranter med tidigare erfarenhet av bärplockning i Sverige, medan andra använde sig av arbetare som kom på turistvisum (*ibid.*).

En oavsiktlig effekt av de snävare restriktionerna för tredjelandsmigranter var att branschföretagen i stället vände sig till rumäner och andra EU-medborgare som kan röra sig fritt inom EU och som därför kan utsättas för exploatering utan insyn från myndigheter (Mešić & Woolfson 2015).

Bärplockarkollektivets nya sammansättning talar för att det inte är migrationspolitikens specifika delar som skapar förutsättningar för exploatering. Det handlar till exempel inte om att en migrants arbetstillstånd är bundet till en viss anställning hos en bestämd arbetsgivare. I stället tycks det finnas vissa karaktärsdrag hos den säsongsbetonade arbetsmarknaden, och hur den fogas ihop med den svenska samhällsmodellen, som möjliggör exploateringen.

Lågqualificerade arbetare inom den privata tjänstesektorn

Det finns en del som tyder på att lågqualificerade migrantarbetare rekryteras till den privata tjänstesektorn i Sverige trots att det inte finns någon brist på arbets-

kraft. Tills helt nyligen var det så även i Kanada. År 2011 stod yrken inom den privata tjänstesektorn för nästan 3 000 godkända arbetstillstånd, som hushållsarbete, städning och restaurangjobb. Det är en ganska låg siffra i jämförelse med Sveriges totala arbetande befolkning. Men i de fyra främst berörda lågkvalificerade serviceyrkena (hushållstjänster, städare samt kökspersonal och restaurangmedarbetare) har antalet beviljade arbetstillstånd samtidigt ökat med cirka 60 procent mellan 2009 och 2010 (OECD 2011, s. 106). Dessutom tenderar arbetstillstånden för lågkvalificerade yrken, exempelvis i restaurangbranschen, ha längre giltighetstid än tillstånden för högkvalificerade yrken. Den enkla slutsatsen blir att mängden migranter i Sverige som utgörs av lågkvalificerad arbetskraft har ökat med tiden (Emilsson 2014, s. 14, 16).

Precis som i Kanada kan man se ett samband mellan vilka länder arbetare rekryteras från och typen av arbete de rekryteras till, oavsett att ursprungsländerna skiljer sig åt. År 2011 var kinesiska medborgare starkt överrepresenterade inom hotell- och restaurangsektorn, turkiska medborgare fick majoriteten av arbetstillstånden för att bli lokalvårdare och ukrainare rekryterades som restaurangmedarbetare. Arbetstillstånden för vissa grupper av länder har ökat, vilket gett OECD anledning att spekulera om det finns etniska rekryteringsnätverk som ser till att lågkvalificerade personer anställs i restauranger, inom livsmedelstillverkning, och hos assistansföretag som ofta drivs av invandrare (OECD 2011, s. 88; se även Emilsson 2014, s. 21).

OECD kunde i sin förhandsbedömning av invandringsreformens effekter på löner (OECD 2011, s. 98) konstatera att lönerna för migrantarbetare i småföretag som börjat rekrytera utomlands först efter reformen 2008 var betydligt lägre än för arbetare med permanent uppehållstillstånd, även efter kontroll för olika branscher och andra faktorer. Det är ett anmärkningsvärt resultat, eftersom 40 procent av företagen som 2009 rekryterade migrantarbetare var småföretag som sysselsatte färre än tio anställda (*ibid.* s. 92). Det finns ett samband mellan företagsstorlek, facklig organisationsgrad och anslutning till kollektivavtal, som säger att det är mer sannolikt med facklig anslutning och kollektivavtal vid större företag än hos småföretag. OECD framhöll att många "små arbetsgivare inom hotell och restaurang, trädgårds-

skötsel, jordbruk, skogsbruk och hos underleverantörer som kontrakterats av kommuner inte omfattas av kollektivavtal" (*ibid.* s. 127).

Den senaste tidens sjunkande fackliga anslutning har särskilt påverkat sektorer som anställer utländsk arbetskraft. För restaurangbranschen exempelvis är det en särskild utmaning att kontrollera att man lever upp till minimikraven på migranternas arbetsvillkor. Hotell- och restaurangfacket har hittat flera fall där migrantarbetare fått mycket lägre löner än vad kollektivavtalet angett, med längre arbetsdagar än tillåtet (Hotell- och restaurangfacket 2011). Ett annat problem är att man tycks debitera olagliga rekryteringsavgifter (Aftonbladet 2012). Detta har framkommit när Arbetsmiljöverket specialgranskat restauranger som anställer migrantarbetare.

Situationen kan kännas minst lika otrygg för de anställda inom olika typer av hushållstjänster, som lokalvård, trädgårdsskötsel och omvårdnad. Det är också möjligt att otryggheten kommer att öka framöver. Den fackliga organisationsgraden är extremt låg på sina håll; för städpersonal inom hemtjänsten beräknas den vara mellan 5 och 10 procent (Calleman 2011). Fackliga representanter på arbetsplatsen är en ytterst ovanlig företeelse här. För hushållsarbetare i enskilda familjer finns i praktiken inga fackföreningar och följaktligen inga kollektivavtal. De har inte någon reglerad minimilön, inget medinflytande, ingen strejkrätt och inga automatiska förmåner vid arbetslöshet (Calleman 2011, s. 131). Den svenska modellen med fritt framförhandlade kollektivavtal som mekanism för normbildning på arbetsmarknaden fungerar helt enkelt inte för migranter som utför hushållstjänster.

Hittills ofullständig information tyder på att migrationsreformen ger bränsle åt rekryteringen av migrantarbetare för lågkvalificerade och lågavlönade arbeten inom restaurang, besöksnäring och personlig assistans (OECD 2011, s. 131; Emilsson 2014, s. 13). Egentligen finns det inte någon brist på lokal arbetskraft i dessa yrken. Farhågor har nämnts om att vissa företag hotar sina anställda med att dra in arbetstillstånden för att kunna framtvinga långa arbetspass till dålig lön och med osäkra villkor (OECD 2011, s. 91; Bonfanti 2014). Migrantarbetare har till exempel få rättsliga instrument till hands om arbetsgivaren erbjuder ett kontrakt med betydligt lägre lön än vad som sades i anställningserbjudandet inför ankomsten till Sverige.

I starterbjudandet fastställs vilken lönenivå och vilka övriga förmåner som ska gälla för få arbetstillstånd, men erbjudandet är inte juridiskt bindande (Engblom 2014, s. 355). Dessutom blir migrantarbetaren mer sårbar för exploatering genom bindningen till en bestämd arbetsgivare (Woolfson, et al. 2014; Engblom 2014, s. 354).

I maj 2013 publicerade LO en utförlig rapport där man rekommenderade ett antal ändringar av migrationssystemet, bland annat en återinförd arbetsmarknadsprövning och bindande jobberbjudanden. Man föreslog också att migrantarbetare ska ha rätt att stanna i Sverige under giltighetstiden för visumet om de blivit uppsagda, och argumenterade för mer omfattande övervakning av deras löner och anställningsvillkor (Johannsson & Heed 2013).

Efter en uppföljning av bärplockarnas situation införde Migrationsverket i januari 2012 förhandsbestämmelser om att granska och följa upp arbetsgivarna i sektorer där risken att utnyttja migranter kan vara förhöjd. Det gäller lokalvård, hotell och restaurang, jordbruk, bilmekanik, detaljhandel och bemanningsföretag för säsongarbetare – samt företag (oberoende av bransch) som varit verksamma mindre än ett år före ansökan till Migrationsverket. I augusti 2014 ändrades utlänningslagen för att göra det lättare för Migrationsverket att dra in arbetstillstånd och förbättra utsikterna att bestraffa arbetsgivare som vilselett migrantarbetare.

Problemet är att arbetsgivare som vägrar att utfärda en fullmakt enkelt lyckas kringgå de nya lagbestämmelserna. Lagen ger inte heller upphov till några bindande rättigheter för migrantarbetare, som att faktiskt erhålla de löner och villkor som de blivit lovade (Engblom 2014, s. 356).

Allmän bedömning och rekommendationer

I motsats till Kanada har Sverige ett system för arbetskraftsmigration som är transparent, rättvist och stabilt. Avsikten med denna öppenhet är att främja ekonomisk tillväxt. Genom att tillhandahålla en gedigen och fullständig uppsättning rättighe-

ter för migrantarbetare, kan negativa fördelningsmässiga konsekvenser undvikas för svenska arbetare, samtidigt som systemet ger positiva effekter för konsumenter och arbetsgivare. Kraftfulla rättigheter för migrantarbetare gör det också lättare att främja den sociala sammanhållningen och stärka den nationella identiteten och dess syn på Sverige som ett omtänksamt och hederligt land.

Trots det nya systemets öppenhet har antalet beviljade arbetstillstånd fortsatt ligga på en ganska låg nivå: cirka 14 500 tillstånd 2008 och 14 722 år 2011, samt en svag uppgång 2012 när 16 543 migrantarbetare fick tillstånd (Woolfson, et al. 2014, s. 14). Ruhs förklarar arbetsgivarnas begränsade användning av systemet med följande: det "strikt kravet att för samtliga arbetsuppgifter anställa arbetare med löner som fastställts i kollektivavtal" (2013, s. 101–102). En annan förklaring är att det är tidpunkten när det nya migrationssystemet introducerades (den råkade sammanfalla med den globala ekonomiska krisen 2008), snarare än systemets öppenhet, som lett till de ganska blygsamma siffrorna. En annan tänkbar förklaring är de svenska arbetsgivarnas tillgång på arbetskraft från exempelvis EU:s låglöneländer. Många av dessa varken talar eller förstår svenska.

Det svenska regelverket för arbetskraftsmigration ger förvisso på papperet de lågkvalificerade migranterna en gedigen uppsättning anställningsrelaterade och sociala rättigheter, men ökad rekrytering av utländsk arbetskraft kan samtidigt skapa större klyftor mellan olika migrationsströmmar (OECD 2011, s. 88; Emilsson 2014). Följden kan bli en segmentering av en arbetsmarknad som hittills varit solidarisk och samordnad. Precis som i Kanada är det möjligt att 2008 års svenska reform egentligen handlade om inhemska socialpolitiska frågor och samhällsinstitutioner. En del kommentatorer har antytt att reformen var ett försök från alliansregeringens sida att försvaga den traditionella svenska korporativa modellen, och i stället rikta in arbetsmarknadspolitiken mot en mer liberal ordning (Hassen 2010; Quirico 2012; Bonfanti 2014). Det är svårt att placera in regeringars politiska användning av arbetskraftsmigration i Martin Ruhs modell med dess fyra mål. Att påverka produktionssystem och välfärdssystem kan emellertid vara arbetskraftsmigrationspolitikens mål snarare än dess begränsning.

Problemen med det svenska systemet för arbetskraftsmigration – exploatering av arbetskraft och arbetsgivarnas förmåga att manipulera till sin egen fördel – beror på ett antal svaga punkter som framträtt i landets arbetsmarknadsmodell. Frågan är om modellen kan anpassas till ett alltmer heterogent arbetarkollektiv och till en gryende segmentering av svensk arbetsmarknad. De senaste efterhandskontrollerna som Migrationsverket infört är ett litet steg i rätt riktning. De räcker dock inte till för att ge migrantarbetarna juridiskt bindande rättigheter. Även om det på lång sikt inte kan vara effektivt att ersätta arbetarnas organisationer och andra organ i civilsamhället med statlig tillsyn, kommer en fortsatt tillämpning av den svenska modellen i regi av arbetsmarknadens parter att leda till problem på kort sikt. En tänkbar anledning till det är att modellen inte är tillämplig för en stor del av arbetskraften i den privata tjänstesektorn.

Snävare ramar för arbetsgivare som vill anställa migrantarbetare samt bättre förmåga att genomdriva arbetsvillkoren i praktiken, det är tillsammans det mest effektiva sättet att förhindra en otrygg arbetsmarknad för migranter. I stället för att ge fackföreningarna vetorätt vid ansökningar om arbetstillstånd för migranter, borde arbetsgivarna få krav på sig att dokumentera att de har gjort grundliga ansträngningar att rekrytera och utbilda svenska medborgare och EU-medborgare. Arbetsgivarna borde också betala en kännbar avgift för att erhålla anställningstillstånd. De som rekryterar lågkvalificerade/lågavlönade arbetare borde även betala deras flygbiljetter och sjukförsäkring. Så gör man i Kanada. Dessutom borde en oberoende, sakkunnig myndighet inrättas som får granska och intyga förekomsten av arbetskraftsbrist.

Migrantarbetarnas sårbarhet för exploatering kan motarbetas med ett antal åtgärder: genom att göra det obligatoriska anställningserbjudande för att få invandra juridiskt bindande; genom att se till att arbetsrättsliga villkor också följs i praktiken; genom att tillåta uppsagda migrantarbetare att stanna i Sverige hela tiden som deras arbetstillstånd är giltigt (snarare än under tre eller fyra månader); samt genom att avgränsa migrantarbetarnas arbetstillstånd till en sektor eller ett yrke (snarare än en bestämd arbetsgivare). Det skulle minska sårbarheten men inte eliminera den helt. Vidare är det nödvändigt att utarbeta metoder för att säkerställa arbetsvillkoren i branscher där den fackliga anslutningen har sjunkit.

Problemen som bärplockare möts av har en helt annan omfattning. Här skrapar dagens förhands- och efterhandskontroller i samband med migration endast på ytan. Bilateral avtal med ursprungsländer, som förekommer i det kanadensiska programmet för säsongarbetare inom jordbruket, kan vara en lösning på problemet med avgifter som rekryterare i dessa länder tar ut. Att skärpa kontrollen av arbetskraftsmigranter som är tredjelandsmedborgare, kan emellertid leda till att man förbiser det verkliga problemet, som enligt Mesic och Woolfsons är att själva affärsmodellen i bärbranschen bygger på exploatering av migrantarbetare (Mesic & Woolfson 2015).

Här krävs mer drastiska åtgärder. Det kan bli nödvändigt att ålägga bärföretagen ett solidariskt ansvar för bärplockarnas löner och anställningsvillkor, även när de anställts via bemanningsföretag. En annan möjlighet är att låta staten reglera rekryteringen av bärplockare genom ett strikt licensieringssystem som kräver att företagen ställer stora ekonomiska garantier till förfogande, pengar som sedan kan användas för att kompensera bärplockare om rekryteraren/bemanningsföretaget inte uppfyller anställningsvillkoren. Den svenska modellen måste förändras för att kunna hantera den uppkomna situationen kring hur arbetarna behandlas i branschen.

Sammanfattning

Kanadas program för lågkvalificerad arbetskraftsmigration, som var i kraft från slutet av 2006 till början av 2013, innehöll en arbetsmarknadsprövning som i realiteten styrdes av arbetsgivarnas efterfrågan. Den svenska arbetskraftsmigrationen däremot bygger på ett renodlat efterfrågestyrt system.

I system av detta slag har regeringar en tendens att delegera viktiga administrativa uppgifter till marknadsaktörerna. Det kan exempelvis vara att identifiera kompetensluckor och brist på arbetskraft samt rekrytera och välja ut vilka som bör anställas. Ett privatiserat system är mindre lämpat att ta ansvar för aggregerade ekonomiska och fördelningsmässiga konsekvenser som systemet genererar på medellång och lång sikt. Marknadsaktörerna visar en tydlig benägenhet att hitta

begränsade och kortsiktiga förmåner som företag och branscher har nytta av. Visst kan det vara ändamålsenligt för enskilda arbetsgivare att anställa migrantarbetare för att fylla sitt behov för stunden, men vad som är bra för individer och på kort sikt blir inte nödvändigtvis ändamålsenligt på kollektiv nivå och i ett längre perspektiv. Arbetsgivare inom jordbruk, hotell och restaurang och andra branscher kan till exempel välja att förlita sig på lågavlönade migranter i stället för att investera i ny teknik, utbilda sin personal eller höja lönerna och förbättra anställningsvillkoren. Det hade kunnat ge bättre resultat för fler personer och på längre sikt.

När arbetsgivarna tillåts bestämma om det råder brist på arbetskraft eller inte inom en viss bransch, bortser man samtidigt från att det finns institutionella ramar och regelverk för arbetsmarknaden samt välfärdsfrågor och annan bredare offentlig politik som frambringar vissa typer av arbetsbrist i stor utsträckning. Martin Ruhs har alltså rätt: det är avgörande att slå vakt om en oberoende och sakkunnig myndighet som kontrollerar eventuella brister på arbetsmarknaden, både inom särskilda branscher, regioner och yrken.

Hotell- och restaurangbranschen illustrerar hur institutionella ramar och regelverk formar utbudet av och efterfrågan på arbetskraft. Sådana jobb är ofta säsongsbetonade och tillfälliga, och sättet som man hanterar säsongsarbetare inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen påverkar branschens efterfrågan på migranter. Det är också sannolikt att permanent bosatta personer och medborgare inte betraktar dessa jobb som attraktiva om lönerna är låga och anställningsvillkoren dåliga och svåra att utöva tillsyn över.

Den nya finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen från och med 2006 ledde till en kraftig minskning av medlemsantalet hos Hotell och restaurang som representerar restaurangarbetare. Det försämrade i sin tur fackförningens förmåga att kontrollera att anställningsvillkoren följs; det bidrog också till att rättigheterna på papperet och i praktiken skiljer sig åt i branschen. Faktorerna som gjorde att den svenska sociala modellen började fungera sämre i restaurangbranschen föregick rekryteringen av migrantarbetare och skapade utrymme för arbetsgivare som ville exploatera dem.

Ruhs (2013, s. 28) medger att det är svårt att säkert säga vilken inverkan lågkvalificerad temporär migration har på den nationella identiteten och den sociala sammanhållningen. Frågan är "ännu svårare att mäta i praktiken", betonar han. I Kanada skapade medierapporteringen om kanadensiska arbetare som ersattes av migranter en protektionistisk motreaktion, men till skillnad från Europa är man i Kanada allmänt positiv till invandring trots allt (Reitz 2011).

Genom att använda Kanada som fallstudie inriktade sig Keith Banting (2010, s. 793) på den kritiska frågan hur man kan "förena växande nivåer av mångkulturell diversitet och känslan av gemensam identitet som upprätthåller normerna för ömsesidigt stöd, förmågan att driva gemensamma projekt och samhällssolidaritet". Han menar att välfärdsstaten i kombination med invandrings- och integrationspolitiken "fastställer en ram som hjälper till att forma allmänhetens inställning och utvidgar eller begränsar den politiska elitens möjligheter att mobilisera allmänheten och föra in sina egna åsikter i den politiska debatten" (Banting 2010, s. 802–803).

Bantings analys är viktig. Den vittnar om att främlingsfientliga och nationalistiska reaktioner på migration inte visar medborgarnas verkliga inställning. Allmänheten påverkas snarare av en kombination av invandringspolitik, integrationspolitik och välfärdspolitik samt av arbetsmarknadens institutioner. Följaktligen är det viktigt att vara medveten om hur institutioner formar den allmänna opinionen. De problematiska konsekvenserna av Kanadas segmenterade program för arbetskraftsmigration är också belysande. Genom att införa olika regler för att få komma in på arbetsmarknaden och för att få kanadensiskt medborgarskap, kan programmet underminera kanadensarnas positiva inställning till "demokratiska åtgärder och medborgarskapets ömsesidiga och solidariska etiska grundsyn" (Walsh 2014, s. 17).

Tillämpningen av Kanadas program för lågkvalificerad/lågavlönad arbetskraftsmigration har bidragit till en segmenterad arbetsmarknad. Det kan följaktligen tjäna som en viktig och passande varning för Sverige. Ruhs rekommenderar begränsningar för arbetsgivarnas rätt att anställa lågkvalificerade/lågavlönade migrantarbetare. Det är en rekommendation som Sverige borde fästa avseende vid om man vill förhindra en växande segmentering.

I föregående avsnitt föreslog jag en rad tillsynsåtgärder som kan bidra till att svenska arbetsgivare avstår från att använda migrantarbetare för att hålla nere löner eller ersätta svensk arbetskraft. För enkelhetens skull är mina rekommendationer listade i tabell 12.1.

Ruhs förslag att man med fördel kan begränsa migrantarbeters sociala, uppehållsrättsliga och familjerättsliga status är emellertid inte ändamålsenligt i svensk miljö. I Sverige beviljas migrantarbetare och deras familjer ett antal sociala förmåner utan krav på att innan betala sociala avgifter i samband med bosättning.

Migranter får ansöka om permanent uppehållstillstånd efter sammanlagt fyra års arbete och har rätt att ta med sig familjemedlemmar, som i sin tur är berättigade till ett öppet arbetstillstånd. Dessa rättigheter underlättar integrationen i det svenska samhället, och så länge det inte finns tydliga bevis för att de dränerar de offentliga finanserna bör de behållas.

Åtgärder som säkerställer att lågkvalificerade och lågavlönade migranter inte utsätts för exploatering av arbetsgivare är också angelägna, liksom insatser för att stärka den svenska samhällsmodellen inom den privata tjänstesektorn. Även dessa rekommendationer, som framhölls i föregående avsnitt, har listats i tabell 12.1.

Snävare regler för tillgången på lågkvalificerad/lågavlönad arbetskraft i kombination med bättre tillvaratagande av migrantarbetarnas rättigheter kan förstås leda till att färre migranter kommer till Sverige. Samtidigt ökar sannolikheten att de som faktiskt tas emot ska kunna integreras till fullo på arbetsmarknaden. Ändringar av detta slag kan dessutom bromsa, snarare än främja, framväxten av en otrygg arbetsmarknadssektor som befolkas av migranter.

Tabell 12.1. Rekommendationer för migranter som rekryteras för lågkvalificerade arbeten – en sammanfattning

Tillsynsåtgärder inom migrationsprocessen
• Inrätta en oberoende och sakkunnig myndighet som dokumenterar arbetskraftsbrister i särskilda branscher, regioner och yrken. • Ställ krav på att arbetsgivare ska visa att de gjort grundliga ansträngningar att rekrytera och utbilda svenska medborgare och EU-medborgare. • Kräv att arbetsgivare ska betala en kännbar avgift för att erhålla anställningstillstånd. Avgiften får sedan finansiera upprätthållandet av migrantarbetarnas rättigheter. • Ställ krav på att arbetsgivare som rekryterar till lågkvalificerade/lågavlönade arbeten ska betala migranternas flygbiljetter och sjukförsäkring. Om en migrantarbetare inom ett år lämnar anställningen hos arbetsgivaren som betalat biljetter och försäkring, ska personen själv eller den nya arbetsgivaren ersätta den första arbetsgivaren enligt en proportionell princip.
Migrantarbetares rättigheter
• Gör anställningserbjudandet som krävs för att få invandra juridiskt bindande så att de angivna anställningsvillkoren också respekteras i praktiken. • Tillåt uppsagda migrantarbetare att stanna i Sverige under giltighetstiden för deras arbetstillstånd i stället för under tre eller fyra månader. • Begränsa migrantarbetarnas tillstånd till en viss bransch eller ett visst yrke, men inte till en specifik arbetsgivare. • Utarbeta metoder för att kontrollera att arbetsvillkoren följs i branscher med sjunkande eller mycket låg facklig tillhörighet.
Rekommendationer för bärbranschen
• Inför solidariskt ansvar för bärföretagare och grossister angående löner och anställningsvillkor för bärplockare som är inhyrda via bemanningsföretag. • Upprätta ett strikt licensieringssystem för anställning av bärplockare, vilket bland annat innebär att arbetsgivare ska ställa ordentliga ekonomiska garantier till förfogande som senare kan användas för att kompensera bärplockare vars anställningsvillkor inte uppfyllts av rekryterare/bemanningsföretag.

Källa: Judy Fudge.

Slutnoter kapitel 12

1. Jag vill tacka Petra Herzfeld Olsson, Catharina Calleman, Monica Svantesson och en anonym granskare för deras värdefulla kommentarer. Jag bär ansvaret för eventuella resterande fel.
2. detta kapitel ligger fokus på tredjelandsmedborgare som tas emot i Sverige i anställningssyfte. Migranter från EU-länder uppmärksammas inte eftersom de inte omges av samma regelverk.
3. Definitionen av lågkvalificerad arbetskraft kan antingen baseras på de kompetenser som krävs för ett arbete eller på arbetarens utbildningsnivå. I både Kanada (fram till 2014) och Sverige har det arbetsgivarstyrda systemet för arbetskraftsmigration gett arbetsgivarna rätten att fastställa vilken kompetens som krävs för ett visst arbete – alltså grunden för att släppas in i landet.
4. Det viktigaste internationella instrumentet för mänskliga rättigheter för migranter är FN-konventionen för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter. Konventionen antogs genom generalförsamlingens resolution 45/158 den 18 december 1990 och trädde i kraft den 1 juli 2003. Internationella arbetsorganisationen (ILO), som är en FN-baserad institution, har antagit två konventioner om migrantarbetare. Konventionen om migrerande arbetare (reviderad 1949) (nr 97) är den ena; den antogs vid Internationella arbetskonferensen den 1 juli 1947 och trädde i kraft den 22 januari 1952. Den andra är Konventionen om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagares likställdhet med avseende på möjligheter och behandling – mer känd som Migrantarbetarkonventionen – (tilläggsbestämmelser) (nr 143); den antogs vid Internationella arbetskonferensen den 24 juni 1975 och trädde i kraft den 9 december 1978. Se Fudge 2012 för en diskussion om dessa instrument.
5. Kanada har inte ratificerat någon av de tre konventionerna om migrerande arbetare. Sverige har ratificerat ILO:s konvention nr 143.
6. Den federala regeringen ansvarar för arbetslagstiftningen för federala företag, för järnvägar, banker, transporter mellan provinser, samt för radio och tv.
7. Jag kommer inte att diskutera utstationerade arbetare i detta avsnitt. För en inledande diskussion, se Woolfson et al. 2014.

Referenser

Aftonbladet (2012) "Sålde jobb på McDonalds – för 100 000 kr". 2 december 2012. Tillgänglig: <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article15867932.ab> (2012-12-09).

Alboim, A. (2009) *Adjusting the Balance: Fixing Canada's Economic Immigration Policies*. Toronto: MayTree Foundation. Tillgänglig: <http://www.maytree.com/wp-content/uploads/2009/07/adjustingthebalance-final.pdf> (2015-03-22).

Anderson, B. och M. Ruhs (2010) Migrant workers: Who Needs Them? A Framework for the Analysis of Staff Shortages, Immigration, and Public Policy. I Ruhs, M. & B. Anderson (red) *Who Needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration, and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Arthurs, H. (2006) *Fairness at Work: Federal Labour Standards for the 21st Century*. Ottawa: Queen's Printer.

Banting, K. (2010) Is There a Progressive's Dilemma In Canada: Immigration, Multiculturalism and the Welfare State. *Canadian Journal of Political Science*. vol. 43, s. 797–820.

Basok, T. (2002) *Tortillas and Tomatoes*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Bonfanti, S. (2014) New Rules for Labour Immigration: Delving into the 2008 Swedish Reform of Labour Migration and its Effect on Migrants' Well-Being. *International Migration and Integration*. vol. 15, s. 371–386.

Calleman, C. (2011) Domestic Services in a Land of Equality: The Case of Sweden. *Canadian Journal of Women and the Law*. vol. 23, s. 121–139.

Canada, Employment and Social Development Canada. (2014) *Overhauling the Temporary Foreign Worker Program: Putting Canadians First*. Tillgänglig: http://www.esdc.gc.ca/eng/jobs/foreign_workers/reform/overhauling_TFW.pdf (2015-01-26).

Economist, The (2012) "Sweden: The New Model". 13 oktober 2012. Tillgänglig: <http://www.economist.com/node/21564412> (2013-03-10).

Emilsson, H. (2014) Labour Migration in a Time of Crisis: Results of the New Demand Driven Labour Migration System in Sweden. MIN Working Paper Series 14:1. Malmö University. Tillgänglig: <https://www.mah.se/upload/Forskningscentrum/MIM/Publications/WPS%2014.1%20Henrik%20Emilsson.pdf> (2015-03-22).

Engblom, S. (2014) Reconciling Openness and High Labour Standards? Sweden's Attempts to Regulate Labour Migration and Trade in Services. I Costello, C. och M. Freedland (red) *Migrants at Work: Immigration & Vulnerability in Labour Law*. Oxford: Oxford University Press.

Faraday, F. (2014) *Profiting from the Precarious: How recruitment practices exploit migrant workers*. Toronto: Metcalf Foundation. Tillgänglig: <http://metcalffoundation.com/wp-content/uploads/2014/04/Profiting-from-the-Precarious.pdf> (2015-03-23).

Faraday, F. (2012) *Made in Canada: How the Law Constructs Migrant Workers' Insecurity*. Toronto: Metcalf Foundation. Tillgänglig: <http://metcalffoundation.com/wp-content/uploads/2012/09/Made-in-Canada-Full-Report.pdf> (2015-03-22).

Foster, J. (2012) Making temporary permanent. *Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society*, vol. 19, s. 22–46.

Fudge, J. (2012) Precarious Migrant Status and Precarious Employment: The Paradox of International Rights for Migrant Workers. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 34, s. 101–37.

Fudge, J. (2011) Global care chains, employment agencies, and the conundrum of jurisdiction: Decent work for domestic workers in Canada. *Canadian Journal of Women and the Law*, vol. 23, s. 235–264.

Fudge, J. och P. Parrot (2013). Placing Filipino Caregivers in Canadian Homes: Regulating Transnational Employment Agencies in British Columbia. I Fudge, J. och K. Strauss (red) *Temporary Work, Agencies and Unfree Labour: Insecurity in the New World of Work*. Routledge: New York/London.

Fudge, J. och F. MacPhail (2009) The temporary foreign worker program in Canada. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 31, s. 101–139.

Gordon, J. och R. Lenhardt (2008) Rethinking Work and Citizenship. *UCL Law Review*, vol. 55, s. 1161–1238.

Gross, D. (2014) Temporary Foreign Workers in Canada: Are They Really Filling Labour Shortages? *C.D. Howe Institute Commentary*, nr 407, april 2014. Tillgänglig: http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_407.pdf (2015-03-22).

Hansen, P. (2010) More Barbed Wire or More Immigration, or Both? EU Migration Policy in the Nexus of Border Security Management and Neoliberal Economic Growth. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 11, s. 89–91.

Hennebry, J. L. och K. Preibisch (2010) A Model for International Migration? Re-examining Best Practices in Canada's Seasonal Agricultural Workers' Program. *International Migration*, vol. 49, s. 1–33.

Hotell- och restaurangfacket (HRF) (2011) *Migrationsprojektet slutrapport 2011*. Tillgänglig: <http://www.hrf.net/node/218> (2012-08-18).

Johansson, E. och M. Heed (2013) Unions call for changes to immigration rules.

Eurofound. Tillgänglig: <http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/other/unions-call-for-changes-to-labour-immigration-rules> (2015-03-23).

Kjellberg, A. (2011) The Decline in Swedish Union Density since 2007. *Nordic Journal of Working Life Studies*, vol. 1, s. 67–93.

Kjellberg, A. (2012) *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. *Research Reports* 2010:1, (uppdaterad 2 oktober 2012), Lund University. Tillgänglig: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1545448&fileId=1545800> (2013-03-21).

Lemieux, T. och J-F. Nadeau (2015) *Temporary Foreign Workers in Canada: A look at regions and occupational skill*. Kanada: Office of the Parliamentary Budget Officer. Tillgänglig: www.pbo-dpb.gc.ca (2015-03-20).

LO (2012) *Facklig anslutning år 2012. Facklig anslutning bland anställda efter klass och kön år 1990–2012*. LO: Stockholm. Tillgänglig: [http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/o/D966DD2C17BE7D61C1257AD100312128/\\$file/Facklig_anslutning_2012.pdf](http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/o/D966DD2C17BE7D61C1257AD100312128/$file/Facklig_anslutning_2012.pdf) (2013-05-14).

Marsden, S. (2011) Assessing the Regulation of Temporary Foreign Workers in Canada. *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 49, s. 39–70.

Mesic, N. och C. Woolfson (2015) Roma Berry Pickers in Sweden: Economic Crisis and New Contingents of the Austeriat. *Transfer*, vol. 21, s. 37–50.

Nakache, D. (2013) The Canadian Temporary Foreign Worker Program: Regulations, Practices, and Protection Gaps. I Goldring, L. och P. Landolt (red) *Producing and Negotiating Non-Citizenship: Precarious Legal Status in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.

Nakache, D. och S. D'Aoust (2012) Provincial/Territorial Nominee Programs: An Avenue to Permanent Residency for Low-Skilled Temporary Foreign Workers? I Lenard, P. och Straele, C. (red) *Legislated Inequality: Temporary Labour Migration in Canada*. Kingston & Montreal: McGill-Queen's Press.

Nakache, D. och P. Kinoshita (2010) *The Canadian Temporary Foreign Worker Program*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

OECD (2011) *International Migration Outlook*. Paris: OECD.

OECD (2008) *International Migration Outlook*. Paris: OECD.

Pacquet, M. (2014) The Federalization of Immigration and Integration in Canada. *Canadian Journal of Political Science*, vol. 46, s. 519–48.

Porter, A. (2013) *Privatizing Social Policy in an Age of Austerity: The Canadian Case*. Paper presenterat vid Panel 39, New Policies of Privatization International Conference on Public Policy, Grenoble, Frankrike, 26–28 juni 2013. http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_39_s1_porter.pdf (2015-04-20).

Preibisch, K. (2011) Migrant Workers and Changing Work-Place Regimes in Contemporary Agricultural Production in Canada. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 19, s. 62–82.

Preibisch, K. (2010) Pick-your-own labor: Migrant workers and flexibility in Canadian agriculture. *International Migration Review*, vol. 44, s. 404–441.

Preibisch, K. och L. Binford (2007) Interrogating Racialized Labour Supply in Canada: An Exploration of the Ethnic Replacement of Foreign Agricultural Workers in Canada. *Canadian Review of Anthropology and Sociology*, vol. 44, s. 5–36.

Preibisch, K. och E. Encalada Grez (2013) Between heart and pockets: Locating the outcomes of transnational homemaking practices among Mexican women in Canada's temporary migration programs. *Citizenship Studies*, vol. 17, s. 785–802.

Quirico, M. (2012) *Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Sweden*. FIERI – Forum Internazionale ed Europeo Di Ricerche sull'Immigrazione, arbetspapper, april. Tillgänglig: <http://www.labmiggoev.eu/wp-content/uploads/2012/04/CASE-STUDY-SWEDEN-FINAL-REPORT1.pdf> (2012-11-23).

Reitz, J. (2011) *Pro-immigration Canada: Social and Economic Roots of Popular Views*. Institute of Research on Public Policy. Studie nr 20. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

Ruhs, M. (2013) *The Price of Rights*. Oxford: Oxford University Press.

Sharma, N. (2006) *Home Economics: Nationalism and the Making of 'Migrant workers' in Canada*. Toronto: University of Toronto.

Migrationsverket (2013) *Work permits granted 2012*. [svensk titel: *Beviljande arbetstillstånd helåret 2012*, ö.a.] Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63128c2/1381926423398/Beviljade+arbetstillst%C3%A5nd+2012+-+Work+permits+granted+2012.pdf> (2015-03-22).

Vosko, L. (2014) Tenuously Unionised: Temporary Migrant Workers and the Limits of Formal Mechanisms Designed to Promote Collective Bargaining in British Columbia. *Industrial Law Journal*, vol. 43, s. 451–483.

Walsh, J. (2014) From Nations of Immigrants to States of Transience: Temporary Migration in Canada and Australia. *International Sociology*, vol. 29, s. 584–606.

Woolfson, C., J. Fudge och C. Thörnqvist (2014) Migrant Precarity and Future Challenges to Labour Standards in Sweden. *Economic and Industrial Democracy*, vol. 35, s. 695–715.

Woolfson, C., P. Herzfeld Olsson och C. Thörnqvist (2012) Forced Labour and Migrant Berry Pickers in Sweden. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 28, s. 147–176.

Appendix Kapitel 12

Tabell 12.2 Martin Ruhs indikatorer för system för arbetskraftsmigration

Ruta 1. Ruhs indikatorer för öppenhet

Kvoter
- Fastställda numeriska och årliga gränser för migrationsflöden eller mängden migranter i mottagarlandet - Migrantgruppens storlek i absoluta tal eller som andel av den inhemska arbetsstyrkan - Kräv att arbetsgivare ska betala en kännbar avgift för att erhålla anställningstillstånd. Avgiften får sedan finansiera upprätthållandet av migrantarbetarnas rättigheter. - Fasta eller mer flexibla övre gränser fastställs för landet, för branscher, för specifika yrken, för enskilda arbetsgivare eller arbetsplatser
Restriktioner på efterfrågesidan
- Jobberbjudande - Arbetsmarknadsprövning, – från kraftlösa påståenden till mer övertygande bekräftelser - Restriktioner på branschnivå eller yrkesbasis för var en migrantarbetare kan anställas - Avgifter för arbetstillstånd - Lönerestriktioner – minimilön, gällande lönenivåer, eller relevant lönenivå enligt kollektivavtal
Restriktioner på utbudssidan
- Nationalitet, ålder, kön och civilstånd - Kompetenskrav fastställda av mottagarlandet - Krav på ett minimum av språkförmåga - Tillräckliga ekonomiska medel för att kunna klara sin egen försörjning för en kort period

Ruta 2: Ruhs indikatorer för rättigheter

Civila och politiska rättigheter
• Att rösta • Att kandidera i val • Att bilda fackföreningar och andra föreningar • Att behandlas lika inför brottmålsdomstolar • Att inte få sina identitetshandlingar konfiskerade, förutom av en offentlig tjänsteman med behörighet enligt lag
Ekonomiska rättigheter (mäter en migrants rättigheter på mottagarlandets arbetsmarknad)
• Fritt val av anställning (oavsett om tillståndet är bundet till en bestämd arbetsgivare, en viss bransch eller ett visst yrke) • Rätten att gå med i en fackförening • Lika rättigheter till skydd och förmåner inom ramen för mottagarlandets arbetsrätt, inklusive lika lön och rätt till gottgörelse
Sociala rättigheter (inbegriper en rad avgiftsfinansierade och icke-avgiftsfinansierade förmåner och tjänster)
• Arbetslöshetsförsäkringens förmåner • Offentliga pensionssystem • Offentlig utbildning • Subventionerat boende • Offentliga hälso- och sjukvårdstjänster
Uppehållsrättsliga rättigheter (avser vistelsens längd och säkerhet i mottagarlandet)
• Möjlighet att få permanent uppehållstillstånd • Förbud mot att förändra sin migrationsstatus • Gradvis övergång med tiden till en tryggare status • Ansökan om ny migrationsstatus efter vistelse i mottagarlandet under en angiven tid • Mer varaktig bosättningsstatus när en anställning avslutats, statusförlust, överbryggande visum som ger möjlighet att hitta ett nytt jobb samt rätt att vistas i mottagarlandet tills tillståndets giltighetstid löper ut
Familjerättsliga rättigheter
• Medföljande familjemedlemmar eller familjeåterförening • Relationer inom ramen för gängse uppfattning i mottagarlandet om vad en familj är • Rätt för familjemedlemmar att arbeta utan att ansöka om arbetsvisum

Källa: Ruhs, M. (2013), författarens översättning.

13. Avslutande reflektioner

Catharina Calleman och Petra Herzfeld Olsson

Örebro universitet och Uppsala universitet

Inledning

Det är dags att summera antologins olika infallsvinklar och slutsatser. Givetvis kan vi inte ge en rättvis bild av den kunskapsrikedom som alla kapitel bidrar med. I stället har vi valt att diskutera forskningsresultaten utifrån vissa utgångspunkter. Vi tar avstamp i syftet med lagstiftningen och diskuterar därefter de effekter den fått och varför den fått just dessa effekter. Slutligen går vi igenom författarnas förslag till förbättringar och behovet av ytterligare forskning på arbetskraftsinvandringsområdet.

Vilka är syftena med regleringen av arbetskraftsinvandring till Sverige?

I inledningskapitlet redogjorde vi kortfattat för syftet med 2008 års lagstiftningsreform. Här diskuterar vi syftet lite mer ingående för att bättre förstå vad lagstiftaren vill uppnå med lagstiftningen för arbetskraftsinvandring och vem eller vilka som ska bära huvudansvaret för uppfyllelsen av syftets olika beståndsdelar. För att uppnå detta måste vi söka på lite olika håll. I budgetpropositionerna från den förra och den nuvarande regeringen ger de angivna målen för utgiftsområdet en tydlig ledning. Målen är att främja en behovsstyrd arbetskraftsinvandring (prop. 2013/14:1 och 2015/16:1). Behoven ska alltså styra.

En fråga här är förstås vilka behov vi talar om. Vems behov står i centrum? Propositionen till arbetskraftsinvandringsreformen från 2008 ger vissa ledtrådar. Syftet med att avskaffa den tidigare arbetsmarknadsprövningen och i stället låta arbetsgivaren avgöra om det behövs rekrytering från tredje land är att arbetsgivarens kompetensbehov bättre och snabbare kan tillgodoses. Rekrytering från tredje land ska underlättas och arbetsgivare ska effektivt kunna bedriva sin verksamhet. Arbetstillstånd ska beviljas för att avhjälpa "en enskild arbetsgivares svårighet att rekrytera" (prop. 2007/08:147, s. 1, 26, 30 och 35). Av detta kan vi dra slutsatsen att det är arbetsgivarens behov som står i centrum för lagstiftningen.

I propositionen från 2008 sägs ingenting direkt om att reformen ska åtgärda någon generell form av arbetskraftsbrist.¹ Mer indirekt framkommer att lagstiftaren förutsätter att de behov som ska tillgodoses uppstår först när det råder en generell brist på arbetskraft. Det märks till exempel när regeringen diskuterar om det föreligger en risk för att de nya reglerna kan leda till att inhemsk arbetskraft trängs undan:

Med hänsyn till att det ur ett arbetsgivarperspektiv i regel är betydligt enklare att rekrytera någon från Sverige än från tredjeland, förutsatt att rätt kompetens finns inom landet, finns ingen anledning att befara undanträngning av inhemsk arbetskraft (prop. 2007/08:147, s. 33).²

Det framgår även när regeringen diskuterar vilka möjligheter arbetskraftsinvandraren bör ha att hitta ett nytt arbete under de tre omställningsmånader reformen tillhandahåller:

En förutsättning för att det första tillståndet ska beviljas är att utlänningen har *en kompetens som det finns efterfrågan på här i landet*. Den arbetskraftsinvandrare som blivit av med sitt arbete bör därför ha förutsättningar att inom tre månader finna en ny anställning (ibid).³

Det verkar alltså som om syftet med reformen är att underlätta för arbetsgivare när den befintliga arbetskraften inte kan leverera det som krävs.

Dåvarande migrationsminister Tobias Billström talade om generell arbetskraftsbrist framför allt inom vård och omsorg på grund av Sveriges åldrande befolkning, och mer specifik brist på arbetskraft med rätt kompetens inom framför allt näringslivet (DN 2010-11-23). Han anförde att var fjärde arbetsgivare inte hittade rätt kompetens och att ingenjörer var den svåraste gruppen att rekrytera, men att det även rådde brist på utbildade hantverkare, kockar och yrkeschaufförer. Den reformering av lagstiftningen som lades fram 2014, med förenklingar för studenter att få arbetstillstånd och ökade möjligheter för arbetskraftsinvandrare att få permanent uppehållstillstånd, syftade till att göra Sverige attraktivt för globala talanger (Sydsvenskan 2014-03-25).

Varför ett sådant behov uppstått, diskuterades i den utredning som föregick 2008 års reform, Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI). Uppdraget gick ut på att föreslå ett regelverk som medgav vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES (dir. 2004:21). I utredningens del- och slutbetänkande nämns den demografiska utvecklingen och omvandlingen av samhället i stort, exempelvis ökad internationell konkurrens och ny teknik, som faktorer som kan aktualisera ökad arbetskraftsinvandring (SOU 2005:50, s. 157ff; SOU 2006:87, s. 129ff).

Behoven, som ibland kan botten i en generell brist på viss arbetskraft, ska alltså identifieras av arbetsgivaren, och staten har i princip inte något med det att göra. Lagstiftningens syfte är i huvudsak att underlätta för arbetsgivaren. Vissa delar av 2008 års reform motiverades också med att de var attraktiva för arbetskraftsinvandrare. Chansen att få förlängning av arbetstillståndet upp till fyra år ansågs exempelvis göra det mer lockande att komma till Sverige. Tanken var att göra det möjligt för fler personer att få permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknads-skäl (prop. 2007/08:147, s. 28 och s. 34).

Regeringen menade att ett system där alla som invandrar av arbetsmarknadsskäl bedöms efter samma kriterier skapar den effektivitet, transparens och flexibilitet som eftersträvades (prop. 2007/08:147, s. 34). I andra sammanhang påtalades att öppenheten och flexibiliteten i systemet var tänkt att utgöra en konkurrensfördel, och därmed göra Sverige attraktivt, samt kompensera för vissa svagheter som klimat och språk (DN 2010-11-23).

Före detta asylsökandes rätt att "byta spår" och söka arbetstillstånd motiverades utifrån både de enskilda arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov. Syftet skilde sig därmed något från det som gällde den "vanliga" arbetskraftsinvandringen. Asylsökande som påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden skulle inte tvingas lämna Sverige för att ansöka om ett arbetstillstånd efter avslag på asylansökan. För en arbetsgivare skulle det kunna innebära ett ekonomiskt avbräck om arbetstagaren måste lämna Sverige för att göra sin ansökan (prop. 2007/08:147, s. 47).

Att arbetsgivarna själva ansvarar för att identifiera sina arbetskraftsbehov, innebär inte att staten avsagt sig allt ansvar för regelverkets tillämpning. Behoven får inte tillgodoses på vilka villkor som helst. Och det är i detta led som det statliga ansvaret aktualiseras. Staten ska svara för att erbjudanden avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor lägst ska motsvara vad som gäller för arbetstagare som redan är bosatta i landet. Genom att en statlig myndighet, Migrationsverket, prövar villkoren för det aktuella anställningserbjudandet, ska en sund konkurrens om arbetstillfällena på arbetsmarknaden säkerställas. Reformen 2008 skulle därmed inte underlätta för oseriösa arbetsgivare att hitta arbetskraft genom att ge sämre anställningsvillkor än vad som gäller för arbetstagare redan bosatta i Sverige (prop. 2007/08:147, s. 27).

För att ett behov ska kunna åtgärdas genom rekrytering av arbetstagare från tredje land måste lön och andra anställningsvillkor motsvara vad som i övrigt gäller på svensk arbetsmarknad. Detta krav är en förutsättning för att behovet ska vara godtagbart och utgör därmed en integrerad del av behovsformuleringen. Det har visat sig vara svårt för staten att garantera att denna förutsättning uppfylls. Det förekommer att arbetskraftsinvandrare inte får den lön och de anställningsvillkor som de erbjudits (Ds 2013:57, s. 30 och 32). Som vi beskrev i inledningen, vidtog regeringen Reinfeldt under sin andra mandatperiod ett antal åtgärder för att motverka problemen. Ett ökat fokus på att skydda utländska arbetstagare mot utnyttjande kan därmed skönjas. Regeringen Löfven har aviserat ytterligare åtgärder för att motverka utnyttjandet (dir. 2015:75).

Vilka effekter har 2008 års reform fått?

Det är svårt att säga något entydigt om effekterna av 2008 års lagstiftning. Till en del beror det på att andra förändringar i ekonomin och politiken har skett mer eller mindre samtidigt med reformen på arbetskraftsinvandringsområdet. Flera länder vars medborgare utför mycket arbete i Sverige blev nya medlemmar i EU 2004 och 2007. Polacker, estländare, rumäner och andra behövde därmed inte längre arbets-

tillstånd i Sverige och deras arbete försvann ur den statistiken. Vidare ledde den internationella finanskrisen till ökad arbetslöshet i Sverige och därmed troligen till en minskning av migrationen till landet (se kapitel 2 av Wadensjö). Svårigheterna att bedöma effekterna av reformen beror inte minst på att både lagstiftningens, riktlinjernas och statistikens kategorier har förändrats under perioden kring 2008. Att reglerna om arbetstillstånd före 2006 bara fanns i riktlinjer och generella yttranden i stället för i lagstiftning, bidrar till otydligheten om vad som gällde på den tiden.

De nya reglerna genom 2008 års reform och deras effekter skiljer sig inte så mycket från de tidigare reglerna som det ofta kan verka av den offentliga debatten. Inte heller före 2008 utövade myndigheterna någon kontroll över att anställningsvillkoren för dem som fått arbetstillstånd var kollektivavtalsenliga i praktiken. I stället utgick man enligt den svenska modellen från att de fackliga organisationerna skötte övervakningen. Den fackliga kontrollen kan dock ha varit mer effektiv under tidigare decennier än i dag på grund av organisationernas större styrka förr och på grund av mer enhetliga företags- och organisationsformer (se vidare nedan).

Som framhålls i flera av kapitlen i vår antologi, har 2008 års regler medfört att främst tre sinsemellan mycket olika kategorier arbetskraftsinvandrare kommit till Sverige. Det är bärplockare, arbetstagare i yrken med låga eller inga kvalifikationskrav, som till exempel städning och arbete i restaurang, samt dataspecialister (enligt Migrationsverkets statistik). Vilka villkor gällde då för de grupperna före 2008 års lagstiftning?

För dem som plockade bär och frukt med mera fanns det före år 2000 krav på säsongsarbetstillstånd. Från 2000 (enligt vissa uppgifter 2002) fanns det dock inget krav på arbetstillstånd för personer som kom till Sverige för att plocka *vilda bär* så länge arbetet pågick i högst tre månader. Det betyder att det inte fanns några krav på anställnings- och arbetsvillkoren, och inte heller fördes någon statistik över utländska bärplockare. Från 2007 krävdes återigen arbetstillstånd för att plocka vilda bär efter en skatterevision av bärbranschen (se även Hedberg, kapitel 4).⁴ Detta kan förklara en stor del av ökningen i statistiken över arbetskraftsinvandring redan 2007 och 2008 (de nya reglerna trädde i kraft i december 2008). Från att ha

varit nära noll, ökade antalet arbetskraftsinvandrare från Thailand till drygt 2 000 år 2007 och knappt 4 000 året efter, och detta skedde alltså innan 2008 års lagstiftning började gälla. Bärplockning, som tidigare under 2000-talet hade skett utanför systemet med arbetstillstånd, utfördes nu inom systemet och blev synlig.

För plockning av odlade bär och odlad frukt samt för skogsplantering krävdes säsongsarbetstillstånd som gällde i högst tre månader med krav på kollektivavtalsenliga villkor.¹ Ingen kontroll utövades av myndigheterna över att villkoren faktiskt tillämpades. Men tillstånden för säsongsarbete var inte knutna till en viss arbetsgivare, vilket innebar att en arbetstagare som var missnöjd med villkoren kunde försöka byta arbetsgivare och skaffa sig bättre villkor.

För lokalvårdare, restaurangbiträden/diskare och vissa andra yrkesgrupper med låga kvalifikationskrav – områden där det länge inte ansetts råda någon brist i Sverige – har möjligheten att komma hit på arbetstillstånd ökat i och med den avskaffade arbetsmarknadsprövningen. Antalet arbetstillstånd på dessa områden uppgick till cirka 3 000 åren innan Migrationsverket 2012 införde särskilda kontroller av de berörda branscherna (se kapitel 1). Sedan dess har gruppen minskat gradvis (se kapitel 5 av Frödin & Kjellberg).

Vad gällde då för de "högkvalificerade"? Ett begränsat antal högkvalificerade kunde tidigare komma till Sverige med permanent uppehållstillstånd (liksom andra med "särskilda kvalifikationer"). En annan möjlighet var att komma på arbetstillstånd för täckande av tillfällig brist hos en viss arbetsgivare under högst arton månader, med möjlighet till förlängning. I sådana fall skulle kollektivavtalsenliga villkor gälla. Under vissa perioder har högkvalificerade också rymts bland dem som fått arbetstillstånd för internationellt utbyte. Så sent som enligt 2008 års riktlinjer för Arbetsförmedlingen kunde personer som utförde ledningsuppgifter eller specialarbete inom internationella koncerner få arbetstillstånd inom ramen för internationellt utbyte i upp till fyra år. Arbetserbjudandena och villkoren för anställningar i internationellt utbyte kontrollerades inte, eftersom de ansågs falla utanför den öppna arbetsmarknaden. Ännu en möjlighet för högkvalificerade att komma till Sverige och arbeta utan kontroll av anställningsvillkoren erbjöds 2002 – och

erbjuds fortfarande – genom att personer med "specialistuppgifter inom en internationell koncern" kan arbeta i Sverige i upp till ett år *utan* arbetstillstånd (5 kap. 2 § p. 10 Utlf).

Det betyder att mönster och problem delvis var desamma, men mer osynliga med det tidigare systemet än med det nuvarande. Två tendenser som trots detta är tydliga är att arbetskraftsinvandringen har ökat totalt, och att den har ökat i vissa yrken som städning och arbete i kök och restauranger, där det tidigare inte var möjligt att få arbetstillstånd på grund av arbetsmarknadsprövningen. I stort sett är den utvecklingen i enlighet med de politiska målen; att arbetskraftsinvandringen ska öka totalt har varit ett gemensamt önskemål i de genomförda utredningarna om arbetskraftsinvandring som genomförts under 2000-talet.

Vad gäller lönenivåerna i Sverige kan arbetskraftsinvandringen knappast ha påverkat dem generellt, eftersom invandringen hittills varit så pass liten. Inte heller kan den förväntas påverka lönenivåerna generellt i framtiden. Däremot kan lönerna eventuellt påverkas inom särskilda sektorer med många arbetskraftsinvandrare (se kapitel 2 av Wadensjö).

Vilka drivkrafter ligger bakom arbetskraftsinvandrarernas val att komma till Sverige?

I inledningen pekade vi på att drivkrafterna kan variera för den enskilde migrantens val att resa till ett annat land för att arbeta. Denna bild bekräftas och fördjupas av kapitlen i boken. Vi söker i detta sammanhang svar på två frågor. Varför väljer arbetskraftsmigranterna att lämna sitt land för att arbeta i ett annat? Varför väljer de just Sverige som mål? Wadensjö betonar att personer främst flyttar för att få bättre ekonomiska villkor (kapitel 2). Allra tydligast visas denna drivkraft i Hedbergs kapitel om de thailändska bärplockarna (kapitel 4).

De bärplockande säsongsarbetarna ser jobbet i Sverige som en väg att skaffa sig kompletterande inkomster, eftersom jordbruket hemma i Thailand 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.

Bärplockningen gör det möjligt att utnyttja en period av relativ sysslolöshet på den thailändska landsbygden. Detta är ett skäl till att bönderna söker sig just till Sverige. Ett annat skäl är de starkt etablerade sociala nätverken i Sverige. Bärplockarna behöver dessutom bara vara borta från familjen i tre månader. Två års kontraktsarbete i Taiwan är ett annat av deras alternativ. Det blir, som Hedberg skriver, möjligt att förena familjeliv med arbete utomlands. 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.

För de högkvalificerade arbetstagarna, som Emilsson & Magnusson skriver om, verkar drivkrafterna variera (kapitel 3). Författarna påtalar att en stor del av de högkvalificerade arbetstagarna bara stannar under en kort period. Många reser runt till olika enheter i multinationella företag och utför kortare uppdrag. Det är oklart om de över huvud taget funderat över att stanna i Sverige under någon längre tid. Mycket tyder på att det är tillgången till viss spetskompetens under begränsad tid som är företagets mål (Kommerskollegium 2015:2, s. 14). Företagets drivkrafter spelar i dessa fall en tydligare roll än vid annan arbetskraftsmigration.

När det gäller högkvalificerade arbetskraftsinvandrare som väljer att stanna här en längre period, har vi bara begränsad kunskap om varför de lämnar sitt land för ett annat. Emilsson & Magnusson pekar på att det framför allt verkar vara kontakter och nätverk som gjort att de hamnat i just Sverige. Sverige var inte direkt utvalt. I deras intervjumaterial framkommer att drivkraften kunde handla om nya utmaningar och möjlighet att resa mer. En intervjuperson uppgav sig vara missnöjd med arbetskulturen i hemlandet. För dem som väljer att stanna under en längre period verkade framför allt det svenska välfärdssystemet och balansen mellan arbete och privatliv vara avgörande faktorer. Statistiken pekar på att det totala antalet högkva-

lificerade arbetskraftsinvandrare är stabilt och andelen med teoretisk specialistkompetens ökar. Kanske sprids information om några svenska konkurrensfördelar – välfärdssystemet och möjligheten att kombinera arbete och familj – genom de internationella nätverken som sedan inspirerar potentiella arbetskraftsinvandrare att komma just hit.

För den tredje stora gruppen tycks drivkrafterna mycket komplexa. Gruppen består av arbetskraftsinvandrare som finns i huvudsak i sektorer där låga kvalifikationskrav ställs, framför allt inom restaurang/storhushåll, lokalvård och andra delar av servicesektorn. Som påpekas i både Pellings (kapitel 5) och Emilsson & Magnussons kapitel innebär det inte att arbetskraftsinvandarna själva är lågkvalificerade. En stor andel har faktiskt eftergymnasial utbildning.

Både Frödin & Kjellberg och Pelling illustrerar att gränsen mellan asyl och arbetstillstånd verkar vara oklar för många i denna grupp. Pelling talar om skyddssökande arbetskraftsinvandring, och pekar på att en betydande andel av arbetskraftsinvandrarerna kommer från länder som också toppar listan över asylsökande och att en stor andel av dessa får arbetstillstånd inom vad Pelling kallar icke-bristyrken. En effekt av reformen 2008 och den borttagna arbetsmarknadsprövningen, betonar Pelling, är att det blivit möjligt även för människor som inte har utbildning eller yrkeskunskaper som särskilt efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden att invandra. Wadensjö uttrycker saken som att det är nytt att även personer med kortare utbildning kan komma för annat än säsongsarbete. I Pellings intervjumaterial märks också uppfattningen att reglerna om arbetstillstånd ger människor som vill undkomma våld och osäkerhet i Irak chansen att komma till Sverige på lagliga vägar. Pelling och även Frödin & Kjellberg kategoriserar denna rörlighet som en utbudsstyrd arbetskraftsinvandring och inte en efterfrågestyrd sådan.

Frödin & Kjellberg har särskilt undersökt arbetskraftsinvandring till restaurang- och städbranscherna i Stockholm 2012, och visar att det finns en omfattande "spårbytaraktivitet" inom gruppen. Människor rör sig från asylansökan till arbetskraftsinvandring och från arbetskraftsinvandring till asyl. De rör sig också från uppehållstillstånd för studier till arbetstillstånd och från familjeanknytning till ar-

betstillstånd. Drygt 40 procent av dem som fått arbetstillstånd inom branscherna som Frödin & Kjellberg undersökt var spårbytare. De allra flesta av spårbyterna tillhörde de kategorier som utförde de minst kvalificerade arbetsuppgifterna inom den undersökta gruppen. Varannan hotellstädare och var tredje övrig städare och köks- och restaurangbiträde var spårbytare med anknytning till asyl.

Frödin & Kjellberg har också ställt frågor om antalet *ansökningar* om förlängning och nya arbetstillstånd inom alla branscher med särskilda utredningskrav förutom bärplockarbranschen. Under 2013 och 2014 gjordes sammanlagt mer än 15 000 sådana ansökningar. Det tyder på att arbetskraftsinvandrare inom dessa näringar gärna vill stanna i Sverige under längre tid.

Vissa kan ha som sitt primära syfte att undkomma våld och förtryck. Vilka andra drivkrafter som finns hos denna grupp framkommer inte i vår antologi. Här får man falla tillbaka på annan forskning (se till exempel Axelsson et al. 2013, s. 21; Vogiazides et al. 2014, s. 67). Vad som däremot märks är att dessa arbetskraftsinvandrare till stor del anställs genom sina sociala nätverk. Återigen bekräftas bilden av de sociala nätverkens betydelse för valet av ett visst land. Frödin & Kjellberg påtalar vidare att efterfrågetrycket på arbete framför allt kommer från människor som redan befinner sig i Sverige.

Arbetar arbetskraftsinvandrarerna enligt de villkor som lagstiftningen påbjuder?

Antologin ger inte några definitiva svar på frågan om arbetskraftsinvandrare i praktiken arbetar enligt de villkor som själva arbetstillståndet vilar på. Flera av författarna berör frågan. Hedberg pekar i sitt kapitel om bärplockare på att de föreskrivna arbetstiderna inte följs. Arbetstiden anges ofta vara 12–19 timmar per dag sju dagar i veckan. Uppgifterna om deras lön varierar. Vissa verkar få den lön som föreskrivs i utlänningslagen och kollektivavtalet, medan andra tvingas avtala bort sin grundlön eller skriva på dubbla kontrakt. Även om situationen för bärplockarna förbätt-

rats sedan de extra kontrollerna av arbetsgivarnas betalningsförmåga infördes 2011 (se kapitel 1) och den kollektivavtalsreglerade grundlönen började tillämpas, tycks inte regelverket respekteras till fullo.

I några högkvalificerade yrken har arbetskraftsinvandarna inkomster i nivå med, eller över, genomsnittet inom yrket (direktörer, chefer för särskilda funktioner, civilingenjörer, ekonomer och tekniker och ingenjörer). Det visar Emilsson & Magnusson med statistik. Inom andra högkvalificerade yrken har arbetskraftsinvandarna enligt statistiken betydligt lägre inkomst än yrkesgenomsnittet (fysiker och kemister, dataspecialister, hälso- och sjukvårdsspecialister, lärare och dataoperatörer). Emilsson & Magnusson påtalar också att en stor majoritet av alla arbetskraftsinvandrare med mindre än treårig högskoleutbildning har mycket låga inkomster enligt SCB:s statistik, långt under det svenska genomsnittet. Vad detta beror på och vilka slutsatser som kan dras, är mer osäkert. Det saknas uppgifter på individnivå. Närmare studier av arbetsvillkoren inom även dessa branscher är angelägna.

För arbetstagare inom den lågkvalificerade sektorn framkommer vissa uppgifter i Frödin & Kjellbergs kapitel. I deras grupp visar det sig att bara 49 procent av arbetskraftsmigranterna erbjudits arbete i företag med kollektivavtal. Vilka villkor som tillämpades i dessa företag, vet vi inget om, men det är mera troligt att de erbjudna villkoren tillämpas av företag som är bundna av kollektivavtal, eftersom fackföreningen har möjlighet att granska dem. Det ligger också i fackets intresse att kollektivavtalsnivån tillämpas på arbetsplatsen. I 85 procent av anställningserbjudandena för den grupp Frödin & Kjellberg undersöker handlar det om tillsvidareanställning. Om parterna sedan faktiskt träffar ett tillsvidareanställningsavtal, är däremot oklart. Var tredje arbetskraftsmigrant erbjöds deltidsarbete, men det är osäkert i vilken mån det blev deltidsarbete också i praktiken. I Pellings intervju-material finns uppgifter om att de föreskrivna anställningsvillkoren inte följs. Hur pass utbrett missbruket av regelverket är, vet vi inte.

Frödin & Kjellberg visar att den *erbjudna* medellönen för kockar i deras undersökningsgrupp var ca 20 200 kronor per månad och för köks- och restaurangbiträden ca 19 300 kronor. Uppgifter hämtade från SCB och Skatteverket tyder dock på att

kockar med arbetstillstånd har en genomsnittlig lön på bara ca 13 300 kronor i månaden och köks- och restaurangbiträden ca 16 000 kronor. Undersökningsperioderna sammanfaller inte, men uppgifterna kan enligt författarnas mening tala för att den lön som förekommer i anställningserbjudandet och den lön som betalas ut är två helt skilda saker.

Av Callemans kapitel framgår att asylsökande som arbetat under handläggnings-tiden och som sedan söker arbetstillstånd ibland har arbetat under mycket dåliga villkor (kapitel 8). De har fått en lön långt under kollektivavtalets nivåer, de 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 de uppkomna problemen och bristerna förklaras?

Bokens författare visar exempel på att de utlovade anställningsvillkoren inte alltid erbjuds i praktiken. Liknande problem har nämnts i den allmänna debatten: Det har talats om utnyttjande och missbruk, om tvångsarbete och människohandel.

Lagstiftningens konstruktion är givetvis en viktig del av förklaringen. En grundläggande fråga när det gäller lagstiftning som har det dubbla syftet att både öka arbetskraftsutbudet och säkerställa anställningsvillkoren är vilket syfte som varit det primära. Har det varit att öka arbetskraftens storlek eller att skapa goda förhållanden för arbetstagarna (Costello & Freedland 2014)? Som vi nyss sett har arbetsgivarnas möjlighet att "bedriva sin verksamhet" varit avgörande för 2008 års lagstiftning. Lagstiftaren har lagt ner mer omsorg på avreglering och avbyråkratisering än på kontroll av förhållandena för dem som kommer som arbetstagare till Sverige.

Arbetsgivarna gavs i 2008 års lagstiftning rätt att bestämma om det fanns behov av arbetskraft från länder utanför EU, och arbetstagaren bands vid *en* arbetsgivare

under sina första två år. Arbetsgivaren har också fått ett avgörande inflytande på möjligheten till förlängd anställning i Sverige. Detta försätter arbetstagaren i ett beroendeförhållande som påverkar den egna förhandlingspositionen, både när anställningsavtalet ingås och under anställningens gång (se kapitel 11 av Herzfeld Olsson). Det kan också ha haft en viss betydelse för förhandlingspositionerna att arbetsgivaren i så kallade bristyrken fick rätt att avgöra om behovet av arbetskraft var så stort att en person efter besök hos arbetsgivaren skulle få beviljas tillstånd inom landet (se kapitel 1).

Som flera av bokens författare förklarat finns det en inneboende sårbarhet för arbetskraftsmigranten i ett system där hans eller hennes rätt att stanna i landet är kopplad till en specifik arbetsgivare (se t.ex. Pellings och Fudges kapitel).

Sambandet mellan migrationsrätten och förhållandena i arbetslivet blir viktigt för arbetstagarnas möjligheter att hävda sina rättigheter. Ett arbetstillstånd kan ses som en institutionell mekanism genom vilken en stat reglerar maktförhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare (Frank 2003). Varje person som kommit in i ett land har en migrationsrättslig status på basis av de gällande villkoren för att få komma in i eller stanna i landet (Costello & Freedland 2014). Den migrationsrättsliga statusen har stor betydelse för arbetstagarens beroende av arbetsgivaren och den förhandlingsposition som arbetskraftsmigranten får. Med dagens regler om arbetstillstånd går det att upprätta en hierarki mellan olika arbetstagare från länder utanför EU utifrån deras migrationsrättsliga status. Hierarkin skapar i sin tur olika beroenden och förhandlingspositioner:

- de som har permanent uppehållstillstånd,
- de som haft arbetstillstånd i mer än två år så att de kan byta arbetsgivare,
- de som haft arbetstillstånd i mindre än två år och är bundna till *en* arbetsgivare,
- de som är undantagna från kravet på arbetstillstånd, som har AT-UND,
- de som saknar arbetstillstånd, så kallade papperslösa.

Den näst sista kategorin består av dem som enligt utlänningsförordningen är undantagna från kravet på arbetstillstånd under allt från två veckor till ett år. Det rör sig exempelvis om asylsökande (se kapitel 9 av Borg Jansson), chaufförer, artister, gästforskare och specialister. De har sinsemellan *mycket* olika ställning av andra skäl än migrationsrättens, men de har det gemensamt att inga krav ställs på deras anställningsvillkor. Längst ner i hierarkin kommer de som är papperslösa, dvs. som varken har arbetstillstånd och uppehållstillstånd och dessutom riskerar straff för sitt arbete (se kapitel 10 av Selberg).

De uppkomna problemen kan även förklaras med bristande kontroller, att arbetsmarknadsprövningen har avskaffats och att anställningserbudandet inte gjorts bindande (kapitel 11 av Herzfeld Olsson). Kontroller i förväg av arbetsgivarna har visserligen införts i vissa branscher och för nystartade företag, och det har även blivit möjligt att återkalla uppehållstillstånd, men inga sanktioner har införts mot arbetsgivare som bryter mot reglerna.

Arbetsmarknadsprövningen har avskaffats och flera kapitelförfattare diskuterar situationen för de arbetskraftsmigranter som kommer till Sverige inom yrken där det inte anses råda någon arbetskraftsbrist (se kapitel 7 av Pelling och kapitel 5 av Frödin & Kjellberg). Inom många av dessa branscher finns redan andra problem. Det finns de som hävdar att flödet av arbetskraftsmigranter till utsatta sektorer bekräftar de dåliga anställningsvillkor som redan gäller där (se kapitel 12 av Fudge). Frödin & Kjellberg menar att 2008 års reform sannolikt bidragit till att försvaga arbetstagarnas ställning i branscher där deras förhandlingsposition redan tidigare var relativt svag.

Förklaringar till de uppkomna problemen finns även på arbetstagarsidan. I den offentliga debatten och även hos lagstiftaren används uttrycken "missbruk" och "utnyttjande" frekvent. De används då oftast i betydelsen att någon bryter mot reglerna om anställningsvillkor, som i hög grad har till syfte att skydda den svenska arbetsmarknaden. Brott mot reglerna är naturligtvis missbruk i den meningen. Men det är viktigt att komma ihåg att den globala ojämlikheten, främst den ekonomiska men också olikheten vad gäller förtryck, förföljelse eller olidliga anställningsvillkor,

gör att förhållandet inte alls behöver upplevas som missbruk eller utnyttjande i den individuella arbetstagarens ögon. Många är villiga att ta arbeten till mycket låg lön av ekonomiska eller andra skäl. Det *kan* vara fråga om en överenskommelse som både arbetstagare och arbetsgivare är nöjda med. I andra fall handlar det naturligtvis om situationer som också arbetstagarna upplever som grovt utnyttjande. Däremellan finns olika grader av överenskommelser och utnyttjande. Allt beror på vilka alternativ arbetstagaren har.

Ännu en viktig förklaring till problemen är "den svenska modellen" för arbetsmarknaden i mötet med utländska arbetstagare. Reglerna för kontroll av förhållandena i arbetslivet bygger på att fackföreningarna har tillräcklig styrka för att skydda arbetstagarnas intressen i förhållande till arbetsgivarna. Utvecklingen mot mindre företag, outsourcing, utstationering och bemanningsverksamhet har dock inneburit att komplexiteten ökat i näringslivet, att den svenska modellen försvagats och den fackliga kontrollen försvårats (se kapitel 6 av Neergaard och kapitel 12 av Fudge). Dessutom har organisationsgraden minskat bland annat till följd av nya a-kasseregler, särskilt i branscher med hög arbetslöshet (Kjellberg 2009). Inom samma branscher, där arbetskraftsinvandringen ökat i och med 2008 års regler, är också andelen företag med kollektivavtal låg och därmed är möjligheten till facklig kontroll särskilt liten (se kapitel 5 av Frödin & Kjellberg och kapitel 6 av Neergaard). De lokala fackliga organisationernas betydelse har begränsats i tillståndsprocessen. Deras enda uppgift i dag är att säga om lönevillkor och försäkringar motsvarar kollektivavtalets skrivningar. Avsaknaden av myndighetskontroll blir därmed mer iögonenfallande.

Människor som kommer hit på tillfälliga arbetstillstånd kan dessutom vara ovana vid den svenska modellen eller vara ointresserade av eller skeptiska till fackliga organisationer. Neergaard påtalar att arbetskraftsinvandringen utgör en betydande utmaning för LO och dess förbund, och att den fackliga hållningen präglas av osäkerhet om möjligheterna att organisera den nya arbetskraften. Neergaard drar slutsatsen i sitt kapitel att det pågår ett sökande efter nya strategier för organiseringen av arbetsmarknaden. En facklig utmaning som Neergaard identifierar är att finna strategier för att skapa en inkluderande ram för den fackliga kampen.

Är regelverket ändamålsenligt utformat?

För att hitta svar på frågan om regelverket är ändamålsenligt utformat, får vi backa tillbaka till syftet med lagstiftningen. Lagens ursprungliga syfte var att hjälpa enskilda arbetsgivare att hitta den arbetskraft som behövdes för en specifik uppgift. Denna utgångspunkt verkar fortsatt gälla (dir. 2015:75, s. 5).

En fråga som infinner sig är om det ska uppfattas som ett problem att inte fler arbetskraftsinvandrare kommer till Sverige för att arbeta, i synnerhet inom högkvalificerade yrken. Vår antologi ger inte något svar. Emilsson & Magnusson pekar på faktorer som bidrar till att så förhållandevis få högkvalificerade arbetsmigranter kommer: bristande matchningsfunktioner, högt ställda språkrkrav, svårigheter att få sina yrkeskvalifikationer erkända till reglerade yrken, och bristande kunskap om Sverige. Några av deras informanter efterfrågar en snabbare väg till permanent uppehållstillstånd, och snabbare administrativa processer när man exempelvis vill få förlängt arbetstillstånd eller vill byta arbetsgivare och få ett nytt arbetstillstånd.

Även Svenskt Näringsliv har påtalat problem med långa handläggningstider (*Arbetet* 2015-07-02). I övrigt får man inte intrycket att organisationen anser att 2008 års regelverk hindrar deras medlemmar från att rekrytera behövlig arbetskraft från tredjeland (*Svenskt Näringsliv* 2014-05-12). När larmet går om arbetskraftsbrist, är det inte en ändring av reglerna om arbetskraftsinvandring som ses som lösningen (*SvT Nyheter* 2015-02-28; *Kollega* 2015-09-09).⁶

Som redan nämnts finns enligt flera kapitelförfattare en stor del av de arbetskraftsmigranter som kommer till Sverige inom yrken där det inte anses råda generell arbetskraftsbrist (se kapitel 7 av Pelling och kapitel 5 av Frödin & Kjellberg). Dessutom befinner sig många – åtminstone arbetskraftsinvandrare i sektorer med låga kvalifikationskrav – redan i Sverige när de ansöker om arbetstillståndet. Några författare beskriver delar av denna arbetskraftsinvandring som utbudsstyrd. Det är alltså inte arbetsgivarens behov som styr rekryteringen från tredjeland, det är arbetskraftsmigrantens behov att bli rekryterad som är det primära.

Det finns emellertid ingenting som tyder på att vare sig den förra eller den nuvarande regeringen planerat åtgärder som hindrar arbetskraftsmigranter från att arbeta inom vissa sektorer (dir. 2015:75, s. 5). Trots att lagstiftaren ursprungligen förutsatte att arbetskraftsinvandringen skulle styras till sektorer med brist på arbetskraft, har det i samband med förändringarna av regelverket aldrig påståtts vara ett problem i sig om att många faktiskt kommer till sektorer där det inte anses råda någon generell arbetskraftsbrist (se till exempel kapitel 7 av Pelling och kapitel 5 av Frödin & Kjellberg). Denna typ av arbetskraftsinvandring antas därför rymmas inom ramen för de mål lagstiftningen ska fylla. Så länge någon kan garantera att arbetskraftsmigranterna arbetar enligt de villkor lagen uppställer som krav, är tilliten total till arbetsgivarens bedömning.

Vi lämnar därför frågan om reformen tillgodoser behoven, och diskuterar i stället om regelverket skyddar mot utnyttjande. Vad som menas med utnyttjande kan som sagt diskuteras. Vad menar då den svenska lagstiftaren med begreppet? I direktiven till den senaste utredningen i ämnet får vi vissa förklaringar:

Goda villkor och ordning och reda ska gälla för alla arbetstagare. Det är också viktigt att värna den svenska arbetsmarknadsmodellen. När en arbetstagare har beviljats arbetstillstånd och är i Sverige har olika aktörer ett ansvar för att människor inte utnyttjas i arbetslivet. Ett grundläggande krav för att beviljas arbetstillstånd är att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor motsvarar vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det förekommer dock att villkoren i praktiken inte motsvarar kraven (dir. 2015:75, s. 4).

Åtgärderna som infördes 2014 för att motverka missbruk av regelverket var också inriktade på att det är miniminivån enligt utlänningslagen som ska upprätthållas dvs. att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor motsvarar vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. I de utredningsdirektiv som antogs 2015 finns, förutom skrivningarna ovan, även andra formuleringar som tyder på att de överenskomna villkoren i exempelvis ett anställningsavtal är vad som ska värnas – detta oavsett om villkoren innebär mer långtgående rättigheter än vad utlänningslagen föreskriver (dir. 2015:75, s. 1). För

närvarande är dock utgångspunkten att det är den i utlänningslagen föreskrivna miniminivån som ska garanteras.

Som vi tidigare nämnt är det statens ansvar att inom systemet för arbetskraftsinvandring se till att anställningsvillkoren följs och att arbetskraftsinvandrare inte utnyttjas. Statens ansvar i detta avseende får betraktas som främmande i en svensk kontext. Grundidén är att staten ska hålla sig borta när det gäller uppfyllelse av lag och kollektivavtal för inhemsk arbetskraft. Arbetsmiljökrav är ett undantag. Det är arbetsmarknadens parter och framför allt de fackliga organisationerna som ansvarar för kontrollen av att villkoren följs.

För arbetskraftsinvandrare är logiken omvänd. Själva upplägget kring vilken nivå på anställningsvillkor som migranterna ska få tillgång till står i motsättning till den svenska modellen som säger att staten aldrig lägger sig i lönefrågor. Det är kanske också här, i denna motsättning, som en del av förklaringen ligger till att regelverket inte alltid fungerar som tänkt. Många av de rapporterade problemen uppstår ju som nämnts inom sektorer där det inte råder generell arbetskraftsbrist eller där den svenska modellen redan är svag. Lagstiftaren måste skapa strukturer som kan komplettera eller i vissa fall till och med ersätta de fackliga organisationernas tillsyn. Dessutom måste åtgärder vidtas för att kompensera för den sårbarhet som migrationsrätten i sig skapar. Ovanpå detta kommer komplikationen att det inte är givet att alla arbetskraftsinvandrare är lika intresserade som den svenska lagstiftaren av att villkoren verkligen tillämpas. Som Wadensjö påtalar i kapitel 2: "De som flyttar får i många fall betydligt högre inkomster än i hemlandet även om deras löner skulle vara lägre än för dem som är födda i invandringslandet." Vi antar att det under alla omständigheter ligger i arbetskraftsmigranternas intresse att kunna bedöma vilka arbetsvillkor som tillämpas vid ankomsten till Sverige. Det finns anledning att minimera risken för beslut som fattas på felaktiga grunder, betonar Herzfeld Olsson, Pelling och Wadensjö i sina respektive kapitel.

Lagstiftaren verkar inte ha lyckats integrera dessa aspekter i konstruktionen av regelverket och därför har det inte blivit tillräckligt robust för att säkerställa att rätt nivå på lön och andra anställningsvillkor tillämpas.

Ett flertal författare lyfter fram förslag som syftar till att göra regelverket mer robust när det gäller dess förmåga att upprätthålla nivån på anställningsvillkoren och diskuterar för- och nackdelar med olika lösningar. För bärbranschen föreslår Hedberg ökade kontroller av anställningsvillkoren och skärpt kontroll så att arbetstagarna inte står i skuld vid hemkomsten. Hon vill ha nolltolerans mot bristfälliga arbetsvillkor och en gränsöverskridande dialog mellan thailändska och svenska myndigheter. Fudge föreslår att Sverige ska införa ett solidariskt ansvar för bärföretagare och grossister vad gäller arbetsvillkor och lön för dem som är anställda av bemaningsföretag. Hon vill även se ett strikt licensieringssystem, bland annat med krav på att ställa stora säkerheter till förfogande som kan användas när bärplockares anställningsvillkor inte uppfylls.

Arbetsstillståndets koppling till en viss arbetsgivare och ett visst yrke är problematisk i kombination med den begränsade tid som arbetskraftsmigranten har på sig att finna ett nytt jobb när det föregående arbetet förlorats, anser flera författare (Frödin & Kjellberg; Fudge; Pelling). Avsaknaden av permanent uppehållstillstånd eller lång väg till permanent uppehållstillstånd, är en annan stötesten (Frödin & Kjellberg; Pelling). Flera författare menar att en väg framåt är att ställa krav på bindande anställningserbjudande alternativt anställningsavtal för att få arbetsstillstånd, menar flera (Fudge; Herzfeld Olsson; Pelling), och någon föreslår att en särskild anställningsform ska inrättas som stärker arbetskraftsmigrantens möjligheter att förutse och utkräva sina rättigheter (Herzfeld Olsson). Pelling uppmärksammar också att förbättringar av arbetskraftsmigranternas villkor måste vägas mot risken att fler rättigheter leder till att färre får chansen att komma till Sverige, och funderar på hur avvägningen mellan rättigheter och antal ska göras i så fall. Påpekandet aktualiseras i samband med hennes diskussion om skyddssökande arbetskraftsmigranter.

Fudge lämnar en rad förslag på åtgärder som Sverige bör vidta för att få till stånd en bra balans för migranter som rekryteras för lågkvalificerade arbeten. Hon vill att arbetsmarknadsprövningen ska återinföras, att arbetsgivare ska dokumentera att de verkligen ansträngt sig för att rekrytera och utbilda svenska medborgare, och att arbetsgivare ska betala en hög avgift för arbetsstillstånd. Dessutom föreslår Fudge

att en uppsagd arbetstagare ska få stanna i Sverige under hela arbetstillståndets löptid, och att särskilda kontrollåtgärder ska införas i branscher med svag facklig kontroll. Även om begränsningar av den lågkvalificerade arbetskraftsmigrationen och ett bättre tillvaratagande av migrantarbetarnas rättigheter kan leda till att färre migrantarbetare tas emot, blir det mer sannolikt att de som kommer kan integreras till fullo på den svenska arbetsmarknaden, menar hon. Sådana ändringar skulle dessutom minska risken för otrygga miljöer på delar av arbetsmarknaden där arbetskraftsinvandrare är sysselsatta.

Oavsett vilken väg som är den rätta för att få till stånd ett regelverk som kan säkerställa att lagstiftningens syften uppfylls, vill vi framhålla hur viktigt det är att balansera de vidtagna åtgärderna. I dag är det staten som bär ansvaret för att arbetskraftsinvandrarernas utförda arbete sker under de anställningsvillkor som utlänningslagen föreskriver. Statens ansvar begränsar sig till en kontroll som i praktiken ska skydda den inhemska arbetskraften mot underbudskonkurrens. De hittills vidtagna åtgärderna för att motverka missbruk har lett till att arbetsgivare i vissa branscher får genomgå en särskild granskning *inför* beslut om arbetstillstånd (via kontrollåtgärder som Migrationsverket införde 2011 och 2012 inom vissa branscher), men arbetsgivare drabbas inte av någon sanktion om den föreskrivna nivån på anställningsvillkor inte tillämpas *efter* utfärdat arbetstillstånd (prop. 2013/14:147). Uppehållstillståndet ska dock under sådana omständigheter återkallas om arbetskraftsmigranten misslyckas med att hitta ett nytt arbete inom viss tid (i Selbergs kapitel diskuteras vissa konsekvenser av att uppehållstillståndet återkallas). Kontrollen drabbar alltså främst arbetskraftsinvandrarerna. Arbetsgivaren kan med dagens system inte ställas till svars inom ramen för det migrationsrättsliga regelverket när villkoren som arbetstillståndet vilar på inte respekterats.

I teorin kan ett visst ansvarsutkrävande aktualiseras genom det arbetsrättsliga systemet. Både Herzfeld Olsson och Fudge lyfter fram vikten av att utforma regelverket på ett sätt som skapar incitament även för arbetsgivare att göra genomtänkta val inför beslut om att rekrytera från tredjeland. Författarna ger även olika förslag om hur detta kan åstadkommas, exempelvis genom åtgärder som innebär att arbetsgi-

varna inte kan undgå att betala ut avtalad lön under den tid arbetskraftsinvandrar-
en beviljats arbetstillstånd eller genom att arbetsgivaren måste ställa säkerhet för
framtida lön till förfogande.

Ansvarsfördelningen mellan stat, arbetsgivare och arbetskraftsinvandrare är cen-
tral för att garantera regelverkets ändamålsenlighet. Vägvalen framöver kommer
att avslöja hur den nuvarande lagstiftaren ser på rimligheten i den gällande an-
svarsfördelningen.

Slutligen vill vi här säga något om ändamålsenligheten hos reglerna om asylsökand-
es och före detta asylsökandes arbete och om ändamålsenligheten av krimina-
liseringen av arbete utan arbetstillstånd. Flera författare menar att det kan vara
svårt att skilja ekonomiska orsaker till migration från sociala, kulturella och poli-
tiska orsaker (Calleman; Frödin & Kjellberg; Pelling). Migranter som främst flyttar
av ekonomiska skäl kan samtidigt fly från politiskt förtryck och vice versa. Rädslan
för att asylsökande ska komma till Sverige av ekonomiska skäl, snarare än för att
söka skydd, har präglat regleringen av asylsökandes rätt att arbeta under hand-
läggningstiden. De som söker asyl fick redan 1992 en sådan rättighet, och de var då
undantagna från kravet på arbetstillstånd. Syftet med denna rätt till arbete var dels
att sänka kostnaderna för de asylsökandes försörjning, dels att skapa en snabb
integration av dem som så småningom får asyl (se Borg Janssons och Callemans
kapitel).

Rädslan för att asylsökande ska komma till Sverige av ekonomiska skäl präglar där-
med bland annat de krav på att styrka sin identitet som är kopplade till rätten att
arbeta utan arbetstillstånd. Borg Jansson föreslår en lättnad eller ett klagörande
när det gäller de krav på att styrka sin identitet som är kopplade till rätten att arbeta
utan arbetstillstånd under handläggningstiden. Hon menar att det ska räcka att
göra sin identitet sannolik för att få AT-UND. Detta skulle inte enbart bli ett första
steg mot målet att så många asylsökande som möjligt ska arbeta under handlägg-
ningstiden. Det skulle även öka tydligheten och rättssäkerheten kring beslut som i
hög grad påverkar individen enligt Borg Jansson.

De asylsökandes rätt att "byta spår", d.v.s. att stanna i Sverige och ansöka om arbetstillstånd efter att de fått avslag på sin ansökan om asyl, har motiverats utifrån både arbetsgivarnas och arbetskraftsmigranternas behov.

I Callemans kapitel finns förslag på åtgärder som skulle kunna vidtas för att underlätta sådana spårbyten. Ett exempel är att låta anställningar i fyra månader vara ett "särskilt skäl" att upphäva återreseförbud som beror på att den sökande tidigare har "undanhållit sig verkställighet" av en avvisning eller utvisning. Detta skulle kunna göra tillämpningen enhetlig och förutsägbar på ett sätt som inte verkar strida mot rättspraxis.

En annan möjlig åtgärd är att låta de anställningsvillkor som tillåtits under handläggningstiden också vara tillräckliga för att kvalificera för arbetstillstånd, under förutsättning att den sökande varit anställd under en viss tid och haft en viss minimiarbets tid. Det verkar annars orimligt att först ge utrymme för i stort sett vilka anställningsvillkor som helst under handläggningstiden, och sedan i efterhand ställa relativt höga krav på samma villkor för att ge en person rätt till spårbyte.

En tredje åtgärd skulle kunna vara att låta en anställning som övergått från en arbetsgivare till en annan räknas som *en* sammanhängande anställning i stället för två, när anställningstiden ska beräknas. Slutligen skulle tidsfristen för att lämna in ansökan kunna förlängas från två veckor till fyra veckor. Fristen på två veckor finns därför att detta motsvarar fristen för avvisning. Eftersom de sökande varit i Sverige i mer än tre månader (reglerna förutsätter att de har arbetat i minst fyra månader) och alltså hotas av *utvisning* (i stället för avvisning), borde fristen kunna vara lika lång som för personer som blivit utvisade, alltså fyra veckor.

För den som saknar arbetstillstånd är det straffbart att arbeta (20 kap. 3 § UtlL). Selberg analyserar denna bestämmelse utifrån ett antal olika infallsvinklar och argumenterar för att den ska avskaffas. Av största betydelse för alla arbetstagare är enligt Selberg att sanktionerna i lagstiftningen för den reglerade arbetskraftsmigrationen inte riktas mot (irreguljära) migrantarbetare under några omständigheter.

Behov av framtida forskning

Under arbetet med den här antologin har vi upptäckt en rad områden där vi finner det mycket intressant och önskvärt med mer forskning.

Empirisk forskning om arbetsgivarna kan belysa många ännu obesvarade frågor. Vilka är arbetsgivarna som anlitar arbetstagare från länder utanför EU? Vilka är deras motiv till att göra det? Vilka är deras erfarenheter? Vilka särskilda fördelar har arbetskraft från länder utanför EU och vilka problem är förknippade med importen av sådan arbetskraft? I vilken mån har arbetsgivarna använt sig av arbetskraftsinvandring för att få möjlighet att anställa en bekant eller en släkting? I vilken mån betyder en viss nationalitet en särskild kvalifikation, till exempel för specialkockar eller för anställda inom vård och omsorg?

En viktig fråga är naturligtvis vilka villkor som *faktiskt* tillämpas för arbetskraftsinvandrarernas anställningar, och i vilken grad villkoren skiljer sig från vad som gäller för arbetstagare som redan är etablerade i Sverige. Mer forskning om arbetstagarernas upplevelser och situation kan givetvis vara värdefull, men sådant kan väcka både etiska och metodologiska frågor på grund av arbetskraftsinvandrarernas ofta utsatta position.

Migrationsverkets tillämpning av reglerna är intressant att undersöka vidare. Det kunde till exempel röra tillämpningen av de beviskrav som gäller för att medverka till att styrka sin identitet (Borg Jansson diskuterar frågan). Ett annat exempel är undantagen från kravet på arbetstillstånd, inte bara för asylsökande utan också för vissa yrkesgrupper och specialister med flera. Vilka grupper ryms i dessa kategorier och hur definieras "specialist" och "ledningsuppgifter"?

En fråga som diskuteras bara kortfattat i antologin (kapitel 4 av Hedberg) är förmedling av arbete i Sverige och internationell förmedlingsverksamhet för vissa yrkesgrupper. Är sådan förmedling en delförklaring till den internationella arbetsdelning bland arbetskraftsinvandrare vi ser i statistiken? Hur ser informationen om arbete i Sverige ut som sprids av förmedlingsbyråer?

Vilka kostnader för arbetskraftsinvandrare (och vilken eventuell skuldsättning) förknippas med förmedlingsverksamheten?

När den här boken nu ska sammanfattas kan vi konstatera att den ger en mångfacetterad bild av det arbete som invandrare utför inom och till viss del utom ramen för 2008 års arbetskraftsinvandringsreform. Komplexiteten i några av de samband som påverkar möjligheten att uppfylla regelverkets syften har tydliggjorts. Några faktorer som ursprunglig fattigdom och svåruppfyllda kvalifikationskrav ligger utanför det regelverk som stått i fokus för vår bok. Andra centrala faktorer, som arbetskraftsinvandarens handlingsutrymme och skydd av anställningsvillkor, ligger i högsta grad inom regelverket. Boken har också väckt många nya frågor. Något som vi menar är ett mycket gott betyg för vetenskapligt arbete. Vi tror att texterna i den här boken kan inspirera till mer angelägen forskning inom temat. Vi hoppas också att den kommer att bidra till debatten om arbetskraftsinvandring till Sverige och de nuvarande reglernas ändamålsenlighet.

Slutnoter kapitel 13

1. Det vill säga en arbetskraftsbrist som kan identifieras på ett övergripande plan. Arbetsförmedlingens lista över bristyrken skulle kunna utgöra ett exempel på bransch- och yrken där det råder generell arbetskraftsbrist.
2. Egen kursivering.
3. Egen kursivering.
4. Skatterevisionen fick till följd att svenska företag (men däremot inte utländska bemanningsföretag) som anlitade någon annan att plocka bär "på uppdrag", det vill säga även utan att vara arbetsgivare, blev skyldiga att betala sociala avgifter.
5. Möjligheten att få arbetstillstånd för säsongarbete upphävdes av AMS 2007.
6. Här kan det också ha betydelse att det finns en möjlighet för dem som har specialistuppgifter inom internationella koncerner att arbeta i Sverige i upp till ett år utan arbetstillstånd.

Referenser

Litteratur

Axelsson, L., C. Hedberg, B. Malmberg och Q. Zhang (2013) *Chinese restaurant workers in Sweden: policies, patterns and social consequences*. Report International Organization for Migration 2013.

Costello, C. och M. Freedland (red.) (2014). *Migrants at work: immigration and vulnerability in labour law*.

Frank, D (2003) *Arbetskraftsmigration och ojämlikhet*. Akademisk avhandling, sociologiska institutionen, Växjö universitet.

Kommerskollegium (2015) *How cross-border movement of persons facilitates trade: the case of Swedish exports*. 2015:2.

Vogiazides, L. och C. Hedberg (2014) "Människohandel för tvångsarbete och exploatering av arbetskraft i Sverige: Exempel från restaurang och bärbranscherna". Rapport Adstringo, Council of Baltic States, Stockholm 2014.

Offentligt tryck

Dir. (2004:21) Översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring.

Dir. (2015:75) Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden.

Ds. (2007:27) *Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring*.

Ds (2013:57) Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.

Regeringens proposition (2007/08:147) *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.

Regeringens proposition (2013/14:1) *Budgetproposition för 2014*.

Regeringens proposition (2015/16:1) *Budgetproposition för 2016*.

SOU (2005:50) *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick*.

SOU (2006:87) *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*.

Övrigt

Almega (2015-09-09) "Almega: Tillväxten hämmas av kompetensbrist". Pressmeddelande. http://www.mynewsdesk.com/se/almega/pressreleases/almega-tillvaexten-haemmas-av-kompetensbrist-1213874?utm_campaign=send_list&utm_medium=email&utm_source=sendgrid (2015-09-09).

Arbetet (2015-07-02) "SN: Arbetskraftsinvandrare har det starkaste skyddet." <http://arbetet.se/2015/07/02/sn-arbetskraftsinvandrare-har-starkaste-skyddet/>

Dagens Nyheter (2010) "Arbetskraftsinvandrare stjälar inte jobb för arbetslösa" 23 november 2010.

Kollega (2015-09-09) "Unionen och Almega överens om kompetensbrist" <http://www.kollega.se/unionen-och-almega-overens-om-kompetensbrist> (2015-09-09).

Svenskt Näringsliv (2014-05-12) "Ett välkomnande Sverige kan vinna global talangjakt." http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/rekrytering-utanfor-eu-ees/ett-valkomnande-sverige-kan-vinna-global-talangjakt_588155.html

SvT Nyheter (2015-02-25) "Arbetsförmedlingen varnar: stor risk för brist på arbetskraft". <http://www.svt.se/nyheter/arbetsformedlingen-varnar-stor-risk-for-brist-pa-arbetskraft> (2015-02-25).

Sydsvenska Dagbladet (2014-03-25) "Med hjälp av arbetskraftsinvandringen får vi mer pengar till skolan, vården och omsorgen." <http://www.sydsvenskan.se/opinion/aktuella-fragor/med-hjalp-av-arbetskraftsinvandring-far-vi-mer-pengar-till-skolan-varden-och-o/> (2014-03-25).

I slutet av 2008 liberaliserades Sveriges regelverk för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU. Reformen bidrog till att göra Sverige till ett av världens öppnaste länder. Kritiker varnade dock redan tidigt för problem som lönedumpning och utnyttjande av utländska arbetstagare. Vad kan vi i dag, sju år senare, säga om det faktiska utfallet?

Antologin *Arbetskraft från hela världen – Hur blev det med 2008 års reform?* är Delmis största satsning hittills och samlar studier från 13 författare från olika forskningsdiscipliner. Redaktörer är Catharina Calleman, professor i arbetsrätt vid Örebro universitet och Stockholms universitet, och Petra Herzfeld Olsson, docent i civilrätt och universitetslektor i internationell arbetsrätt vid Uppsala universitet, juridiska institutionen.

Delegationen för migrationsstudier - Delmi - är en oberoende kommitté som initierar studier och förmedlar forskningsresultat som underlag till framtida migrationspolitiska beslut och för att bidra till samhällsdebatten.



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17