



Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare (Ju 2020:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2020

Ändringar i uppdraget

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 kommittédirektiv om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare (dir. 2020:8). Riksdagen tillkännagav den 1 april 2020 för regeringen att regeringen senast den 1 maj 2020 skulle ge utredaren nya direktiv (bet. 2019/20:SfU25 punkt 1, rskr. 2019/20:198).

Utredaren får nu i uppdrag att bl.a.

- lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra,
- lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare och skadestånd till arbetstagare, och
- lämna förslag på en ordning där ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd.

Uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021 och i ett slutbetänkande senast den 1 november 2021.

Så kallade kompetensutvisningar och utökade möjligheter att ålägga företagsbot

Enligt riksdagens tillkännagivande ska det ingå i utredningens uppdrag att lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister eller avvikelser i anställningsvillkoren ska upphöra. Det anges även att utredningen bör överväga en utökad möjlighet att döma ut företagsbot gentemot arbetsgivaren i de fall det har förekommit fel och att företagsbot ska kunna ersätta ett beslut om utvisning av arbetstagaren som sanktion.

För att tillgodose riksdagens önskemål bör utredarens uppdrag om s.k. kompetensutvisningar omformuleras något och utvidgas till att också omfatta frågan om företagsbot. Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott som kan vidtas vid brott i näringsverksamhet (se 36 kap. 7 § brottsbalken). En utökad möjlighet att ålägga företagsbot när det har förekommit fel hos en arbetsgivare förutsätter därför att felet i sig utgör ett brott. Det straffrättsliga regelverket för företagsbot har nyligen ändrats i syfte att säkerställa att det är effektivt, ändamålsenligt och modernt. Maxbeloppet för företagsbot har också höjts (se prop. 2018/19:164). Det kan därför vara olämpligt att nu föreslå ändringar av bestämmelserna om företagsbot. Uppdraget bör därför breddas till att omfatta mer än att enbart överväga en utökad möjlighet att ålägga företagsbot om en arbetsgivare begår fel. Det finns kanske andra möjliga åtgärder mot arbetsgivare som inte har levt upp till de krav som ställs i utlänningslagen. Syftet med sådana åtgärder bör vara att stärka arbetsgivares incitament att följa gällande regler och förhindra att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. I utredarens uppdrag ingår sedan tidigare att ta ställning till om det bör införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren. Om en sådan skyldighet införs kan den omfattas av straffansvar (20 kap. 6 § utlänningslagen) och leda till att företaget åläggs företagsbot. För att tillgodose riksdagens önskemål bör det också övervägas om företagsbot kan ersätta ett beslut om utvisning av arbetstagaren som sanktion.

Utredaren ska därför

- göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare, bl.a. när det gäller avvikelser i anställningsvillkoren hos en tidigare arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, och lämna författningsförslag

som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra, och

- överväga en utökad möjlighet att ålägga företagsbot när det har förekommit fel hos en arbetsgivare, eller föreslå andra lämpliga åtgärder, och vid behov lämna författningsförslag.

Skärpta straff för arbetsgivare och rätt till skadestånd för arbetstagare

Enligt riksdagens tillkännagivande ska utredningen lägga fram författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet med arbetskraftsinvandring och om rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjat. För- och nackdelar bör övervägas med att införa ett nytt brott, exempelvis arbetskraftsmissbruk, och om ett sådant brott ska kriminalisera vissa ageranden, bl.a. om arbetsgivaren inte har levt upp till de villkor som utlovats i anställningserbjudandet. Enligt tillkännagivandet bör arbetstagaren i det sammanhanget ha rätt till skadestånd och rätt att stanna kvar under återstoden av uppehållstillståndets giltighetstid förutsatt att arbetstagaren aktivt söker arbete.

För att tillgodose riksdagens önskemål bör utredaren lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare och överväga om ett nytt brott bör införas. Vidare bör utredaren ges ett uttryckligt uppdrag om rätt till skadestånd för arbetstagare.

Frågan om att införa ett straffansvar för arbetsgivare som inte tillhandahåller en anställning som uppfyller kraven i utlänningslagen har utretts tidigare, se betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden, (SOU 2016:91) och promemorian Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete (Ds 2018:7). I promemorian ansåg man inte att något sådant ansvar skulle införas eftersom reglerna inte bedömdes kunna utformas på sätt som skulle säkerställa en tillräckligt rättssäker tillämpning. Även alternativa åtgärder som kan motverka utnyttjande av arbetstagare bör därför övervägas. Det kan handla om en utvidgning av tillämpningsområdet för befintliga brott, t.ex. människoexploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken. Det kan också handla om åtgärder för att motverka systematiskt missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring, t.ex. genom bestämmelser som tydliggör att arbetskraftsinvandring inte ska tillåtas om en arbetsgivare har misskött sig tidigare. I det sammanhanget är det också relevant att belysa i vilken utsträckning lagen

(2014:936) om näringsförbud kan användas vid systematiskt missbruk av regelverket.

Även frågan om ersättning till arbetstagare har utretts tidigare. I promemorian Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete (Ds 2018:7) lämnas bl.a. förslag som ger arbetskraftsinvandrare rätt till ersättning i vissa fall när ett uppehållstillstånd för arbete återkallas. I utredarens uppdrag ingår redan att beakta promemorians förslag och överväga om de är ändamålsenligt utformade. I uppdraget ingår också att ta ställning till om det behövs regler till skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete. Utgångspunkten för uppdraget om skadestånd för arbetstagare som utnyttjats bör vara att det är arbetsgivaren som ska betala ersättningen. När det gäller möjligheten för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet under uppehållstillståndets giltighetstid är det viktigt att beakta såväl intresset av att arbetstagaren inte ska drabbas av arbetsgivarens fel som konsekvenserna av en sådan ordning, bl.a. när det gäller möjligheten att försörja sig under tiden i Sverige, risken för att arbetskraftsinvandrare som har utnyttjats stannar kvar hos sin arbetsgivare och risken för att systemet används för att ta sig till Sverige, utan en avsikt att arbeta.

Utredaren ska därför

- lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet för arbetskraftsinvandring och om rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjas samt redovisa för- och nackdelar med förslagen, och
- överväga för- och nackdelar med att införa ett nytt brott och alternativa åtgärder som kan motverka utnyttjande av arbetstagare, belysa i vilken utsträckning lagen om näringsförbud kan användas för att motverka sådant utnyttjande och överväga en möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet under uppehållstillståndets giltighetstid, samt vid behov lämna författningsförslag.

Anställningsavtal vid en ansökan om arbetstillstånd

Enligt riksdagens tillkännagivande ska utredningen, i syfte att motverka missbruk och utnyttjande, lägga fram ett förslag på en ordning där ett anställningskontrakt ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd.

För att tillgodose riksdagens önskemål bör utredaren lägga fram ett förslag om att anställningsavtal ska ges in vid en ansökan om arbetstillstånd. Något sådant krav finns inte i dag. Den som ansöker om arbetstillstånd bifogar som regel ett anställningserbjudande till sin ansökan, där uppgifter om arbetsgivaren, anställningsvillkor m.m. framgår. Migrationsverket fattar sedan beslut utifrån de uppgifter som arbetsgivaren har lämnat i anställningserbjudandet.

Frågan om att införa ett krav på att ge in ett anställningsavtal i samband med en ansökan om arbetstillstånd har utretts tidigare och uppdraget redovisades i betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91). Då lämnades inte något sådant förslag, med motiveringen att det inte är ett ändamålsenligt sätt att förhindra missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på en ordning där ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd och redovisa för- och nackdelar med en sådan ordning.

Redovisning av uppdraget

Enligt riksdagens tillkännagivande ska de delar som avser s.k. kompetensutvisningar och företagsbot redovisas senast den 31 december 2020. Med hänsyn till utredningens omfattande uppdrag och frågornas komplexitet bedömer regeringen att den redan bestämda tidpunkten för redovisningen av ett delbetänkande bör ligga fast. Uppdraget ska därför, i de delar som avser uppehållstillstånd för att söka arbete och starta företag, uppehållstillstånd för näringsverksamhet, förslag om s.k. kompetensutvisningar och företagsbot, skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd, möjligheten att resa under handläggningstiden, möjligheten att förnya ett omhändertaget pass, anmälningsskyldighet för arbetsgivare, försörjningskrav för familjemedlemmar och uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021. De andra delarna av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2021.

(Justitiedepartementet)