

Arbetskraftsinvandring för arbete i privata hushåll

CATHARINA CALLEMAN

Synen på arbetskraftsinvandring har ändrats stort under senare år både i Sverige och i övriga Europa. Ett skäl till det är den demografiska utvecklingen i Europa med en växande andel äldre i befolkningen. Som exempel har nämnts att det år 2010 i EU fanns 3,5 personer i arbetsför ålder (20–64 år) per person över 65 år, men att den relationen beräknas minska till cirka 1,7 personer under de närmaste femtio åren.¹ Många menar att arbetskraftsinvandring är nödvändig för att lösa de problem med tillväxt och välstånd som bristen på arbetsföra människor anses komma att skapa,² och en ökad arbetskraftsinvandring har samtidigt börjat betraktas som viktig för att vitalisera de inhemska arbetsmarknaderna och ekonomierna.³ Andra menar att det är EU:s nyliberala inriktning med en avreglerad arbetsmarknad präglad av ett försvagat fackligt inflytande, tillfälliga anställningar och låglönekonkurrens som leder till en ökad efterfrågan på både reguljär och irreguljär migrantarbetskraft med låga krav på löner och arbetsvillkor.⁴

”Ett föregångsland i Europa”

I Sverige infördes år 2008 en lagstiftning av utpräglat liberal modell för arbetskraftsinvandring. Syftet med den var att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredje land och ge arbetsgivarna bättre möjligheter att rekrytera personer med rätt kompetens.⁵ Den lagstiftningen anses ge Sverige det öppnaste systemet för arbetskraftsinvandring av alla OECD-länder, eftersom den saknar kvalifikationskrav och lönetrösklar och inte innehåller några begränsningar av antalet arbetstillstånd.⁶

Arbetskraftsinvandringen enligt 2008 års regler har väckt mycket uppmärksamhet i den offentliga debatten, och åsikterna om den har gått kraftigt isär. Svenskt Näringsliv har ställt sig mycket positivt och menar att Sverige med det nya regelverket har valt att vara ett föregångsland i Europa: ”När andra länder försökt hålla sina dörrar stängda, har Sverige valt att istället öppna dem.”⁷ Organisationen har presenterat en rad positiva rapporter från företag, främst it-företag, som har kunnat tillgodose sina rekryteringsbehov tack vare de nya reglerna.⁸

Kritikerna har i stället pekat på grova missförhållanden för till exempel bärplockare och inom städbranschen och hävdar att oseriösa företagare säljer arbetstillstånd utan att erbjuda något arbete.⁹ Det har sagts att det förekommer kontrakt som innehåller att de anställda omedelbart skickas hem om de yppar något om sina anställningsvillkor.¹⁰ Det finns också de som säger att den egentliga avsikten med den nya lagstiftningen har varit att bidra till en lönepress på arbetsmarknaden.¹¹

Om undersökningen

Det här kapitlet handlar om rekrytering till arbete i privata hushåll genom arbetskraftsinvandring. Det kan gälla rekrytering till företag eller direkt till individuella hushåll. Det kan gälla städning, annat hushållsarbete, barntillsyn, äldreomsorg eller personlig assistans. Det kan alltså gälla arbete av olika karaktär, men gemensamt är att arbetsuppgifterna utförs i privatpersoners hem.

Regler om arbetskraftsinvandring kan studeras utifrån hur de påverkar fördelningen av kostnaderna för arbetskraften mellan rika och fattiga länder, till exempel kostnaderna för arbetstagarnas utbildning, hälso- och sjukvård och pensioner. Genom arbetskraftsinvandring kan ett land dra fördel av im-

migranternas arbete samtidigt som det minimerar eller eliminerar skyldigheter och kostnader, sociala eller fiskala, för ”vård”-staten och ”vård”-samhället (Chang 2000: 11). I Sverige har sådana frågor diskuterats i termer av ”cirkulär migration”.¹² Arbetskraftsinvandring kan också studeras utifrån hur den påverkar lönenivåer och arbetslöshet i olika länder. I det här kapitlet är jag främst inspirerad av tanken på arbetstillstånd som ”en institutionell mekanism genom vilken staten reglerar maktförhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare” (Frank 2003). Jag har också tagit intryck av Gabriel och Pellerin, som ifrågasätter konventionella motsatspar och kategoriseringar som permanent–tillfällig, kvalificerad–okvalificerad och legal–illegal i diskussioner om utlänningsrätten (Gabriel & Pellerin 2008).

I kapitlet utgår jag från de ansökningar om arbetstillstånd till arbete i privata hem som beviljades av Migrationsverket under januari 2012. Att jag valde bara en viss månad berodde på att jag ville få ett hanterbart material. Månaden januari valdes därför att det var den första månaden under det år – 2012 – då mitt större projekt om arbetskraftsinvandring inleddes.¹³ De ärenden som gällde arbete i privata hem sorterade jag ut från de 106 ansökningar som Migrationsverket den månaden hade kategoriserat som ansökningar om arbete med städning eller med vård och omsorg. De ärenden jag sorterade bort gällde städning av offentliga lokaler, kontor, restauranger, fartyg etc. samt vård och omsorg inom institutioner som vårdcentraler och äldreboenden. Därefter återstod 43 beviljade ansökningar om arbetstillstånd för arbete i privata hem. Ansökningarna gällde arbete hos 31 olika arbetsgivare – vissa av arbetsgivarna hade lämnat anställningserbjudanden till mer än en sökande.

Med de regler om arbetskraftsinvandring som gällde före 2008 avsågs ansökningar om arbetstillstånd för okvalificerat arbete, till exempel städning och vård och omsorg, men efter att de nya reglerna trätt i kraft har ansökningarna på de båda områdena ökat kontinuerligt. För städning var antalet beviljade ansökningar relativt oförändrat 2012 jämfört med samma period året innan (134 ansökningar i januari–februari 2012 jämfört med 137 ansökningar under samma period 2011), men för vård och omsorg hade antalet beviljade ansökningar ökat kraftigt (från 29 stycken januari–februari 2011 till 52 stycken januari–februari 2012).¹⁴

När jag gick igenom ansökningshandlingarna uppstod en mängd frågor. För att försöka få svar på dem har jag gjort intervjuer med företrädare för

Migrationsverket¹⁵ och med en handläggare på sektion 27 av Kommunal¹⁶ samt med tre arbetsgivare. De tre arbetsgivarna illustrerar några olika företagstyper och tänkesätt och är inte avsedda att representera gruppen arbetsgivare. De ärenden som jag fick från Migrationsverket var anonymiserade i fråga om den sökande (men däremot inte i fråga om arbetsgivaren), så det har inte varit möjligt att kontakta de sökande. Ett uttalande från en av de intervjuade arbetsgivarna belyser de metodproblem som finns på området:

Två gånger har jag fått frågan om jag vill sälja ett anställningskontrakt, men jag har sagt nej till det. Jag vill inte riskera mitt företag. Folk som känner mig vet att jag inte gör sådant. Det förekommer att folk blir lurade och utnyttjade, det vet jag, men det är omöjligt att få någon att prata om det. De som lurar och utnyttjar folk är de som köper och säljer och byter företag hela tiden.

Kommunals roll i tillståndsprocessen var att som fackförening för dem som arbetar med städning eller omsorg i privata hem yttra sig över huruvida anställningsvillkoren motsvarar nivån i kollektivavtalen. Sektion 27 av Kommunal i Skärholmen valde jag därför att det var den sektion som hade behandlat de flesta av de utvalda ansökningarna. Sektionen handlägger ansökningarna om arbetstillstånd i en tredjedel av Stockholm, bland annat Östermalm, Södermalm, Skärholmen, Hägersten-Liljeholmen och Älvsjö. Kommunals företrädare uppgav att 5–10 ansökningar i veckan (de flesta på områdena städning och vård och omsorg) kom till kontoret i Skärholmen. Ibland var det den sökande själv som kom, ibland kom arbetsgivaren och ibland kom papperna via en advokatbyrå. De som kom hade ofta väldigt bråttom.

De tre arbetsgivarna var olika stora och hade olika inriktning.

Förortsföretaget var ett litet hushållstjänsteföretag som hade funnits i drygt två år, i en Stockholmsförort, med kunder över hela Stockholm. Företaget hade sedan tidigare fyra kvinnor från Latinamerika anställda och hade nu lämnat ett anställningserbjudande till en kvinna från Georgien. Företaget var inte kollektivavtalsbundet, eftersom arbetsgivaren menade att försäkringarna blev dyrare för dem som hade kollektivavtal.

Assistansföretaget var ett stort företag för personlig assistans med ungefär hundra anställda uppdelade på sex bolag i den aktuella staden. Företaget hade

kollektivavtal med Kommunal. Intervjupersonen hade hand om den personliga assistansen för ett 40-tal invandrade personer med funktionsnedsättning. De flesta av dessa kom från Irak och av dem hade närmare hälften krigsskador. För de funktionshindrade arbetade ungefär 300 personliga assistenter, varav de allra flesta var invandrare. Företaget hade lämnat ett anställningserbjudande till en man från Irak.

Cityföretaget var ett expansivt hushållstjänsteföretag i centrala Stockholm som hade startat 2011 och hade 25 anställda motsvarande 14 heltidstjänster, eftersom alla arbetade deltid. Företaget hade börjat som enskild firma men var nu ett aktiebolag. Arbetsgivaren var medlem i Almega och var därmed bunden av kollektivavtal. Det aktuella anställningserbjudandet gällde en kvinna från Uzbekistan. Alla de anställda, liksom arbetsgivaren själv, kom från länder som tidigare utgjort delar av Sovjetunionen.

Hemstädning, omvårdnad och personlig assistans

Av de 43 undersökta beviljade ansökningarna gällde 18 hushållstjänster – städning eller annat hushållsarbete: ”städa privata lägenheter och hus, putsa fönster och glasytor”, ”hemstädning och barnpassning”, ”städning efter flyttning hos privatpersoner”, ”hämta och lämna nycklar, kvalitetskontroll och städning” och liknande. Det gällde med andra ord sådant arbete som ger rätt till RUT-avdrag, där kunden betalar halva kostnaden för arbetet och skatter finansierar den andra halvan.

Hela 20 av de beviljade ansökningarna om arbetstillstånd gällde personlig assistans, och det var därmed den största kategorin på området arbete i privata hushåll. Personlig assistans – ett snabbt växande affärs- och yrkesområde – skiljer sig från annat arbete i privata hem genom att den är helt offentligt finansierad (och genom att bara en snävt bestämd krets av personer är berättigad till den), men den innebär i stort sett samma arbetsuppgifter som de övriga yrkeskategorierna: omsorg och hushållsarbete i vid mening. Arbetsuppgifterna beskrivs i ansökningarna som att ”assistera brukare i dennes vardag”, ”hjälpa en arabisktalande patient i dennes vardag”, ”ta hand om handikappade personer” och ”assistera en brukare i sitt vardagliga liv, till exempel personlig hygien, matlagning, städning, träning o.s.v.”.

En tredje kategori gällde arbete inom hemtjänsten. Det fanns fem sådana

beviljade ansökningar i materialet: ”Ge service och omvårdnad till personer i deras hem”, ”hjälpa gamla och sjuka människor i deras hem”, ”sedvanliga omvårdnads- och serviceuppgifter” och liknande.

De flesta arbetsgivarna var aktiebolag. Bland arbetsgivarna inom hemtjänst och liknande fanns en stadsdelsförvaltning och en ideell förening. Inom personlig assistans var arbetsgivarna aktiebolag, förutom en som var enskild firma. Inom hushållstjänster var företagsformen mer varierad och ibland odefinierad: Tre arbetsgivare var enskilda firmor, två var kommanditbolag och för tre finns ingen företagsform angiven i företagsregistret. Enligt Kommunals företrädare finns det på områdena hushållstjänster och personlig assistans en omfattande marknad med många mycket små företag, ibland utan kontor.¹⁷ I vilken form arbetsgivaren driver företaget har emellertid ingen betydelse för möjligheten att få arbetstillstånd.

Bara en av arbetsgivarna var en privatperson, som hade anställt en barnpassare i sitt hem. Ingen av de aktuella arbetsgivarna var registrerad utomlands.

Av dem som skulle utföra arbetet var majoriteten kvinnor. Medan kvinnor utförde alla typerna av arbetsuppgifter utförde männen främst flyttstädning, fönsterputsning och personlig assistans. Personerna kom från en rad olika länder: den största gruppen kom från Irak (7 personer), därefter följde Ryssland, Uzbekistan, Syrien, Ukraina, Bangladesh och Georgien med vardera 3–5 personer. Av de personer som hade fått tillstånd hade 3 ansökt enligt de särskilda reglerna för asylsökande,¹⁸ och 7 andra hade tidigare i sitt liv ansökt om asyl i Sverige.¹⁹

Materialet tyder på att dagens invandring för arbete i hushåll skiljer sig kraftigt från den invandring för arbete i hushåll som skedde på 1950-talet i Sverige. Sådana anställningar som till exempel kvinnor från Tyskland ofta hade i Sverige på 1950-talet – som hembiträden eller barnflickor – (se Strollos kapitel i denna bok) fanns alltså i stort sett inte representerade bland de anställningar som det beviljades arbetstillstånd för i januari 2012. Arbetsgivarna för hushållsarbetare i Sverige i dag är sällan privatpersoner, utan företag av en rad olika slag, vilket främst är ett resultat av svenska skatteregler som gynnar företagande i branschen hushållstjänster. Särskilda förhållanden gäller för personlig assistans. De flesta som är berättigade till assistans väljer att låta ett privat företag eller en kommun administrera assistansen, men om ett företag har anställt en assistent speciellt för en viss brukare och assistenten

arbetar heltid hos brukaren (och eventuellt brukarens familj) kan situationen bli mycket lik förhållandena för ett hembiträde eller en barnflicka som är anställd direkt i en familj.

En viktig likhet med 1950-talets förhållanden är att många av dem som ansöker om arbetstillstånd kommer från krigshärjade länder.

Från andra sidan jordklotet

I och med 2008 års lagstiftning ska arbetsförmedlingen inte längre pröva om det finns behov av arbetskraft på olika områden, utan de individuella arbetsgivarnas behov ska vara utgångspunkten när uppehålls- och arbetstillstånd beviljas. Tidigare blev det alltid avslag om någon ansökte om tillstånd till okvalificerat arbete, till exempel städjobb, men nu kan människor från länder utanför EU anställas också inom ett område där det inte råder brist på arbetskraft. Tidigare kunde myndigheterna säga att någon saknade adekvat utbildning, men nu är det inget som hindrar att arbetsgivaren anställer en utbildad bilmekaniker som pizzabagare.²⁰

Om de sökandes kvalifikationer fanns det sällan uppgifter i ansökningsblanketternas utrymme för examen/utbildning. Där det fanns sådana upplysningar uppgavs de sökandes kvalifikationer ibland ha en inriktning mot yrket i fråga: ”gymnasieskola vårdlinjen”, ”Socialt arbete och mänskliga rättigheter”, ”personlig assistent – chaufför”, men ibland andra eller mer allmänna inriktningar som ”universitet – juridik”, ”ingenjörsexamen vid universitet” eller ”högskoleexamen”.

Enligt EU:s regler om gemenskapsföreträde ska medborgare i EU-länderna ges företräde till lediga platser inom unionen. Det krävs därför att anställningen annonseras ut hos arbetsförmedlingen och i webbportalen Eures.²¹ Av de 43 ansökningsformulär som ingick i undersökningen innehöll de flesta intyg om att anställningarna hade annonserats ut. I 4 fall saknades helt uppgifter om annonsering (i 2 andra fall saknade det använda formuläret en fråga om annonsering), och i 6 fall motiverades avsaknaden av annons med att arbetstagaren redan var anställd. Kommunals företrädare tyckte sig kunna se att det fuskades med annonseringen och att man ibland använde samma annons som underlag för flera ansökningar om arbetstillstånd.²² Hon menade också att organisationen var förvånad över att man inte lyckades hitta

arbetskraft inom Sverige inom yrken som kräver ingen eller låg kompetens. Hon menade att arbetskraftsinvandringen måste styras bättre för att undvika att öka arbetslösheten: ”Man ska inte kunna komma in via en bakdörr och gå före kön till jobb.”

Arbetsgivarens skyldighet består i att annonsera ut tjänsten, men något krav på att en sökande som svarat på annonsen ska intervjuas eller ens kontaktas finns inte. Och om en person inom EU söker jobbet men arbetsgivaren ändå vill ha en person från ett land utanför EU är det inget som hindrar att arbetsgivaren väljer den sistnämnda personen.

Förortsföretaget hade fått många svar på sin annons, men svaren innehöll enligt arbetsgivaren ofta ”konstiga” cv:n. De som sökte var överkvalificerade, och intervjupersonen trodde inte att de skulle arbeta bra. Hon valde i stället en kvinna från Georgien som hon litade på. Hon kände kvinnans man, som var bosatt i Sverige, och hade också träffat kvinnan själv, som hade varit i Sverige och pratade bra svenska. Den arbetssökande var, enligt intervjupersonen, en mycket bra person som ”ville göra allt för arbetsgivaren och kunden”. Hon var pålitlig, vilket var mycket viktigt, eftersom de anställda hade hand om kundernas nycklar. ”De som kommer hit på arbetstillstånd är de som vill jobba och inte sjukskriver sig, de kommer för att arbeta i Sverige.”

För *Assistansföretaget* erbjöd arbetskraftsinvandringen en perfekt lösning på en del rekryteringsproblem. Det fanns familjer till funktionshindrade som hade svårt att acceptera assistenter: assistenterna kanske hade rätt kön och rätt ålder, men de kunde inte laga rätt sorts mat. Eller de kunde laga rätt sorts mat men kunde inte följa med kunden på resor, därför att de var bundna av sina familjer. Ibland hade företaget annonserat och provat 7–8 assistenter, men det blev aldrig riktigt bra. Nu hade företaget i stället tagit in arbetskraft via de nya reglerna. I de 7 fall som intervjupersonen hade handlagt hade alla kontakter skett via kunden: assistenten var en bekant eller en familjemedlem, och kunden var nöjd.

I *Cityföretaget* hade arbetsgivaren inte sökt arbetskraft, och hon kände inte de sökande sedan tidigare, utan de hade sökt upp henne. Eftersom hon själv hade ryska som modersmål prioriterade hon rysktalande personal för kommunikationens skull. ”Av kommunikationen sker 99 procent inom företaget och 1 procent med kunden. Om du kommer från samma kultur vet du vad folk blir glada eller ledsna av, och du vet hur du får rätt respons.”

Att undvika underbudskonkurrens

En avreglering har genomförts vad gäller från vilket land ansökan ska göras. Före 2008 var det en princip att ett arbetstillstånd skulle vara beviljat före inresan till Sverige. Den regeln, som ansågs vara ”ett principiellt ställningstagande av stor betydelse för invandringpolitiken”, infördes 1967 för att motverka den risk för social dumpning och underbudskonkurrens som ansågs finnas när arbete kunde sökas inom landet.²³ I och med 2008 års lagstiftning blev det betydligt lättare att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inom Sverige. Tillstånd kan nu beviljas inom landet om det gäller ett arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft och om arbetsgivaren förorsakas olägenheter om den utländska arbetstagaren måste resa till ett annat land och ansöka därifrån. Också andra undantag från principen infördes, till exempel för studenter.

Yrken där det anses råda så stor efterfrågan på arbetskraft att det motiverar att ansökan får göras inom landet är till exempel förskollärare, kockar, lackerare, svetsare och taxichaufförer.²⁴ Varken städning eller vård och omsorg räknas däremot till bristrykena, och de som erbjudits den typen av anställningar har alltså inte rätt att söka tillstånd inom landet.

I *Förortsföretaget* var den sökande inte i landet när ansökan gjordes, men hon och arbetsgivaren hade träffats tidigare i Sverige.

I *Assistansföretaget* hade ansökan gjorts när den sökande befann sig utomlands, men de sökande var släktingar eller bekanta till kunderna.

Hos arbetsgivaren i *Cityföretaget* hade några av de nu anställda tidigare sökt asyl i Sverige och därför haft tillstånd att arbeta i Sverige. De hade börjat arbeta i företaget och hade alla papper i ordning. Om de visade sig duktiga, skaffade arbetsgivaren en kundkrets till dem. De fick sedan ett anställningserbjudande, lämnade Sverige och ansökte om arbetstillstånd från hemlandet. Kunderna fick en vikarie tills deras tidigare städerska återvände. Arbetsgivaren menade att hon aldrig skulle anställa någon som hon inte träffat, till exempel ”någon som ringer från Vitryssland”.

Anställningserbjudandena

Ett arbetstillstånd får ges till upp till två år första gången. Tillståndet kan förlängas, men den sammanlagda tillståndstiden får inte vara längre än fyra

är. Under de första två åren knyts tillståndet till en viss arbetsgivare, och om anställningen avslutas innan tillståndstiden har löpt ut återkallas tillståndet, om inte den utländska arbetstagaren inom tre månader har fått en ny anställning.²⁵ Det betyder att en arbetstagare som blir uppsagd eller vill byta arbetsgivare måste hitta en ny arbetsgivare och ansöka om nytt tillstånd inom tre månader.

De allra flesta anställningserbjudandena, trettio stycken, innebar tillsvidareanställningar, ett förhållande som är intressant, eftersom arbetstillstånd i första omgången bara meddelas för två år. Av de tidsbegränsade anställningarna var det två som gällde sex månader, en som gällde ett år och sju som gällde två år, det vill säga den tid som man maximalt kan få arbetstillstånd för. För fyra av anställningarna inom personlig assistans gällde anställningsformen ”så länge uppdraget varar”, en särskild (och särskilt otrygg) anställningsform som förekommer i kollektivavtal för personlig assistans. Anställningsformen verkade alltså bestämmas ganska oberoende av tillstandsreglerna.

I Förortsföretaget menade arbetsgivaren att den anställda fick arbeta på företaget så länge hon ville: ”Jag sparkar ingen och eftersom hon betalar skatt och sköter sig, så får hon nog stanna i Sverige.”

Assistansföretaget anställde de invandrade assistenterna med anställningsformen ”så länge uppdraget varar”, som det uttrycks i avtalet. ”Om kunden skulle vara missnöjd med assistenten är uppsägningstiden två veckor. Det är samma regler som gäller för alla, det är kollektivavtalet som styr ärendet. Det blir uppsägning på grund av personkemi och även Migrationsverket meddelas.”

På *Cityföretaget* skulle anställningen gälla tills vidare.

Lönerna

När lagen infördes betonades det att arbetskraftsinvandringen måste få legitimitet och att den inte skulle få tränga undan den arbetskraft som fanns i landet. Arbetstillstånd skulle därför bara få ges om det var möjligt för arbetstagaren att försörja sig på anställningen. Lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor fick inte heller vara sämre än de villkor som följde av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. För att säkerställa detta skulle Migrationsverket ge arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer tillfälle att yttra sig om villkoren.²⁶

Som norm för vad som är möjligt för arbetstagaren att försörja sig på använder Migrationsverket 13 000 kronor i månaden. Den normen är främst tänkt att användas när anställningen gäller mindre än heltid. Beloppet har verket baserat på riksnormen för rätten till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. Inkomsten får nämligen enligt förarbetena inte vara så låg att den anställda behöver försörjningsstöd för att klara bostad och uppehälle.²⁷

De erbjudna anställningarna gällde i över trettio av fallen heltidsarbete. Sju av anställningarna gällde 75 procent av heltid. Både de sju deltidsanställningarna och en halvtidsanställning innebar ett erbjudande om en högre lön än 13 000 kronor i månaden.

Det fanns stora skillnader mellan lönerna i erbjudandena. En stor del av dem var i nivå med minimilönerna på området, det vill säga kring 16 500 kronor i månaden vid heltidsarbete. Kommunals företrädare menade att också äldre personer, personer i femtioårsåldern, ibland fick minimilönen och att det på så sätt blev fråga om att man dumpade lönerna, eftersom erfarna personer ofta fick betalt över minimilönen. Vissa löner var högre, över 20 000 kronor i månaden. En grupp personliga assistenter hade betydligt högre löner – 25 000 kronor i månaden eller mer.

Hos *Förortsföretaget* fick den anställda en timlön på 122 kronor. ”Tanken är att hon ska arbeta heltid och då blir det 21 960 kronor i månaden, men det blir kanske inte heltid. Nu har många familjer varit på semester och vi har mindre jobb. Vi måste anställa per timme, eftersom vi fakturerar per timme.”

På *Assistansföretaget* följde lönen alltid kollektivavtalet. ”Vi vill inte göra någonting olagligt, för vi är ett stort och bra företag och kan inte ta sådana risker.” Enligt arbetsgivaren var det normalt att lönen uppgick till 26 000 med ob-tillägg och semesterersättning, eftersom assistenten kunde ha en arbetstid på upp till 191 timmar/månad och även arbeta kvällar och helger.

Också *Cityföretaget* var kollektivavtalsbundet och tillämpade lönerna i avtalet, men heltid var omöjligt i företaget. En städerska kunde ha högst två kunder per dag och därmed högst 75 procent av heltid. ”Det är svårt med planeringen, eftersom vi inte vet när de kommer till Sverige, men vi försöker alltid anpassa antalet kunder.” I ansökan uppgavs månadslönen vara 19 000 kronor.

Har facket något inflytande?

Migrationsverket ska hämta in yttranden från de fackliga organisationerna "för att säkerställa att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen". Men verket får avgöra ärendet utan att höra de fackliga organisationerna, "om arbetsgivaren redan har inhämtat ett sådant yttrande, det annars är obehövligt eller det föreligger särskilda skäl". I första hand är det arbetsgivaren som förväntas skaffa ett yttrande från den berörda organisationen. Enligt en rapport från Migrationsverket hade arbetsgivaren själv i 85 procent av fallen inhämtat ett yttrande innan ansökan om arbetstillstånd kom in till verket.²⁸ I de övriga 15 procenten av ärendena hade verket begärt yttranden.

Alla de beviljade ansökningarna i undersökningen hade kommenterats av någon facklig organisation. Migrationsverkets företrädare menade att verket ytterst sällan avgjorde ett tillståndsärende utan att organisationen hade yttrat sig. Det gjordes bara i ärenden där det inte fanns några rimliga utsikter att få ett fackligt yttrande som underlättade bedömningen, till exempel vad gällde mycket höga, ledande positioner, där villkoren var mycket goda, eller anställda vid utländska staters handelskammare och informationskontor.

Kommunals företrädare menade att organisationen avstyrker arbetstillstånd om villkoren inte motsvarar minimivillkoren enligt kollektivavtalet i fråga eller om arbetsgivaren nyligen har förhandlat om arbetsbrist och sagt upp folk: "Då ska de som har varit anställda ha företrädesrätt till de nya anställningarna."

I några av de undersökta ärendena hade Kommunal ansett att lönen var för låg. Utlåtandena kunde lyda: "Lönen är något sämre än enligt kollektivavtalet" eller "har varit i kontakt med företaget för att lösa lönefrågan och förutsätter att rätt lön kommer att utbetalas". I några fall saknades utlåtanden från den fackliga organisationen, och i ett par fall hade organisationen avstått från kommentarer därför att det saknades kollektivavtal på arbetsplatsen. I sådana fall riskerade de som fått arbetstillstånd att inte omfattas av löneförhöjningarna, och på så sätt kunde de få sämre villkor än de andra anställda.²⁹ Det förekom också att organisationen visserligen ansett att villkoren motsvarade kollektivavtalet men också kommenterat att "det borde vara lätt att rekrytera

städare i Sverige; det finns många arbetssökande inom den sektorn”.

Det är Migrationsverket som avgör om villkoren ska anses vara tillräckliga. Om den fackliga organisationen har avstyrkt därför att den anser att det finns arbetskraft i Sverige eller för att arbetsgivaren inte har kollektivavtal, beviljar Migrationsverket ändå tillstånd, om det visar sig att villkoren inte är sämre än enligt kollektivavtalet.³⁰

Av de 31 arbetsgivarna i urvalet hade 17 kollektivavtal. Det betydde att 27 av de arbetstagare som fått arbetstillstånd hade kommit till arbetsplatser som hade kollektivavtal (några av arbetsgivarna hade anställt mer än en person med arbetstillstånd). I ett fall saknades uppgift. Men också i de fall då en arbetsgivare saknar kollektivavtal använder Migrationsverket alltså kollektivavtalet som norm för ”praxis inom yrket eller branschen” vad gäller anställningsvillkoren.

För dem som anställs direkt i ett hushåll för att arbeta med hushållsarbete eller omsorg finns det över huvud taget inga fackliga organisationer. Migrationsverket hade i det fåtal fall som det var fråga om ändå vänt sig till Kommunal. Kommunals företrädare menade att organisationen hade stora problem med att göra en uppskattning av lönen i de fallen: Hur skulle till exempel mat och husrum värderas? Organisationen hade då minskat lägsta lönen för en utbildad barnskötare (16 720 från september 2012) med värdet av mat och husrum, 2 000 kronor. ”Men vilka villkor den anställda får i praktiken har organisationen ingen möjlighet alls att kontrollera.”³¹

Hur kontrolleras de faktiska anställningsvillkoren?

Av reglerna i utlänningslagen och utlänningsförordningen kan man lätt få intrycket att det är de faktiska anställningsvillkoren som ska motsvara kollektivavtal eller som ska kontrolleras: ”för att säkerställa att lön, försäkringskydd och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen ska Migrationsverket...” (5 kap. 7 a § UtfF), men det som kontrolleras är i själva verket bara anställningserbjudandena.

Något som då är mycket viktigt att notera är att de arbetserbjudanden som arbetsgivaren skickar till Migrationsverket och som den fackliga organisationen yttrar sig över inte anses vara rättsligt bindande.³² En arbetsgivare

kan alltså erbjuda vissa villkor i tillståndsprocessen men sedan skriva något annat i anställningskontraktet eller betala en helt annan lön. Migrationsverket har inte heller några befogenheter att göra efterhandskontroller av hur arbetsgivarna lever upp till sina åtaganden utan ska bara se till att det inte görs skenanställningar.³³

I en rapport om tillämpningen av lagstiftningen framhöll Migrationsverket att det inte fanns några krav på att verket skulle kontrollera att arbetsgivaren skötte skatter, avgifter och andra skyldigheter eller på kontroller av att ett företag hade tillräckliga ekonomiska resurser för att anställa personal. Dessutom hade verket inte några sanktioner att ta till när oegentligheter av olika slag upptäcktes eller någon möjlighet att avslå en ansökan i sådana fall.³⁴

I regleringsbrevet till Migrationsverket har regeringen prioriterat arbetsgivarnas behov och kravet på korta handläggningstider. För år 2012 ställdes kravet att handläggningstiden skulle minska i förhållande till 2011.³⁵ Verket skulle också särskilt redovisa hur man hade beaktat arbetsgivarnas behov och arbetat för att upprätthålla en dialog med dem.

Migrationsverket kan kontrollera vilka villkor som faktiskt har tillämpats vid en ansökan om förlängt tillstånd, men om villkoren inte har motsvarat kraven blir konsekvensen att arbetstillståndet inte förlängs, och det blir därmed arbetstagaren själv som drabbas.

De fackliga organisationerna kan kontrollera att den faktiska lönen och andra villkor stämmer med kollektivavtalet om de som fått tillstånd är medlemmar i en facklig organisation, men inte annars, och oftast är de som fått anställning med arbetstillstånd inte medlemmar i någon organisation.³⁶

I branscher som städning och vård och omsorg, där den fackliga organisationsgraden är mycket låg och det sällan förekommer ombud på arbetsplatserna, har de fackliga organisationerna i praktiken mycket lite insyn i de faktiska anställningsvillkoren eller i andra förhållanden på arbetsplatsen. En arbetsgivare utan kollektivavtal som betalar lägre lön än den i kollektivavtalet för branschen eller erbjuder betydligt färre timmar än de utlovade riskerar därför ingenting. En arbetstagare som klagar på sina villkor eller som vänder sig till facket riskerar däremot att bli uppsagd på grund av arbetsbrist och därefter eventuellt bli av med uppehålls- och arbetstillstånd.

För de arbetstagare som inte får de villkor som erbjudits är ofta den enda möjligheten att förbättra villkoren att byta arbetsgivare. Men om anställ-

ningen avslutas innan tillståndstiden har löpt ut återkallas tillståndet om personen inte inom tre månader får en ny anställning.

Skärpt kontroll

I förarbetena framhölls det att Migrationsverket ”för att upprätthålla legitimiteten för systemet måste vara observant på att anställningsavtalen inte är skenavtal”.³⁷ I 2011 års regleringsbrev fick Migrationsverket i uppgift att visa på vilket sätt myndigheten arbetade systematiskt för att upptäcka missbruk och skenanställningar.³⁸

I januari 2012 införde Migrationsverket en skärpt kontroll av vissa verksamheter för att ”så långt det går och inom ramen för gällande lagstiftning, hindra att människor utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden”.³⁹ Den särskilda kontrollen, som gäller ansökningar som lämnats in efter den 16 januari 2012, gäller dels nystartade företag, dels vissa branscher.⁴⁰ Med nystartad menas verksamheter som pågått kortare tid än ett år. De branscher det är fråga om är städning, hotell och restaurang, bygg, handel, jord- och skogsbruk, bilverkstad, service och bemanning.⁴¹ I sådana verksamheter är arbetsgivarna skyldiga att redovisa hur företaget klarar att garantera lön under minst tre månader för personer som ansöker om arbetstillstånd. Om företaget i fråga är registrerat i ett land utanför EU måste det dessutom ha en filial registrerad i Sverige som är skyldig att uppge anställningsvillkoren. För de särskilda branscherna gäller också att en arbetsgivare som tidigare anställt personer från länder utanför EU ska visa skattekontoutdrag för de senaste tre månaderna.

Området städning hör till de branscher som sedan den 16 januari 2012 omfattas av högre krav och utredning från Migrationsverkets sida,⁴² och antalet beviljade ansökningar för kategorin städare har minskat från 497 första halvåret 2011 till 392 första halvåret 2012,⁴³ vilket förmodligen hänger samman med den skärpta kontrollen. Området vård och omsorg däremot, till exempel personlig assistans, omfattas bara av särskild kontroll om anställningen görs i ett bemanningsföretag eller i ett nystartat företag.⁴⁴

Avslutande reflektioner

Något som omedelbart blir tydligt av materialet är att gränserna är flytande mellan arbetskraftsimport, flyktinginvandring och familjeåterförening, åtminstone i branscherna hushållstjänster och vård och omsorg. Arbetsgivaren i *Cityföretaget* uttryckte det som att de nya reglerna var bra för Sverige, för att de lockade ”folk som är arbetsföra i sina bästa år och vill bygga en framtid” samtidigt som de gav ett alternativ till illegalt arbete och skenäktenskap. De som ansökt om arbetstillstånd hade ibland tidigare sökt asyl eller kom från krigshärjade länder. På så sätt har arbetskraftsinvandringen för arbete i hushållstjänster stora likheter med 1940- och 50-talets invandring för arbete i hushåll. Men att en del av de sökande vill ”legalisera sig till varje pris”, som en av arbetsgivarna – som själv hade erfarenhet av den situationen – uttryckte det, betyder samtidigt att de befinner sig i en mycket utsatt position som arbetstagare, och det är i det ljuset som reglerna om arbetskraftsinvandring ska ses.

Reglerna om arbetstillstånd är starkt präglade av att de individuella arbetsgivarnas behov ska vara utgångspunkten när tillstånd beviljas. En arbetsgivarstyrd arbetskraftsinvandring framhålls som något positivt i förarbetena, men det ägnas mycket lite uppmärksamhet åt arbetsgivarna, trots att deras branschtillhörighet och betalningsförmåga har den största betydelse för villkoren för arbetskraftsinvandringen. Någon kontroll av arbetsgivarensandel i fråga om skattebetalningar eller uppfyllelse av kollektivavtal och andra avtal etc. nämns inte heller i förarbetena. Arbetsgivaren framställs på så sätt som oantastlig, någon som sköter sig och sitt företag utan problem och som inte behöver kontrolleras. Migrationsverket, som har till uppgift att kontrollera *de sökandes* skötsamhet i alla ärenden om uppehållstillstånd, får inte kontrollera *arbetsgivarnas* personligaandel.

En fråga som inte alls har diskuterats är risken för utnyttjande från en tredje parts – en kunds eller en brukares – sida. Den risken kan vara stor i de fall där någon anställs till exempel som personlig assistent *av* ett företag *för* en viss brukare. Arbetet utförs då ofta ”inom hemmets väggar” utan egentlig insyn utifrån i arbetstider och arbetsförhållanden. Assistenten kanske till och med är bosatt i brukarens hushåll. I en bransch där ”fel personkemi” kan vara grund för uppsägning och en uppsägning kan innebära förlust av arbetstillståndet verkar risken för starkt beroende och utnyttjande vara stor.

Det finns en rad exempel på att lagstiftaren har prioriterat en ökning av arbetskraftsinvandringen i Sverige framför andra frågor. I förarbetena framhölls det att det inte fanns någon risk för att invandrad arbetskraft skulle tränga undan befintlig arbetskraft med hänsyn till de krav som ställdes på anställningsvillkor och på att gemenskapsföreträdet upprätthålls.⁴⁵ Men i praktiken ges gemenskapsföreträdet inget som helst reellt innehåll. Arbetsgivarens rätt att välja vem hon eller han ska anställa är i praktiken oinskränkt och man bortser från eventuella effekter på den svenska arbetslösheten.

Syftet med den fackliga organisationens yttranden verkar främst vara att ge legitimitet åt besluten (och eventuellt åt den svenska modellen), eftersom organisationens uppgift – åtminstone i vissa branscher – i praktiken bara är att avgöra om lönen i anställningserbjudandet i fråga är i nivå med kollektivavtalet. Den frågan skulle i branscher med lägstalön lika väl kunna avgöras av Migrationsverket. 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.

Vad gäller ”de krav som ställs på anställningsvillkoren” är reglerna konstruerade så att det ställs stora krav på anställningserbjudandena men inga krav på att de faktiska villkoren ska motsvara de erbjudna. Reglerna om formell likabehandling skapar på så sätt legitimitet samtidigt som skapandet av verklig likabehandling får mycket låg prioritet.

NOTER

1. *Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?* Red. Antonina Bakardieva Engelbrekt, Lars Oxelheim & Thomas Persson. Santerus förlag 2012, s. 11.

2. Se t.ex. Eskil Wadensjö, ”Nationell migrations-, arbetsmarknads- och socialpolitik som utmaning för den europeiska sammanhållningen”, i *Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?* Red. Antonina Bakardieva Engelbrekt, Lars Oxelheim & Thomas Persson. Santerus förlag 2012, s. 25.

3. Karin Ekenger & Fabian Wallén, *Invandring för tillväxt och nya jobb*, Svenskt Näringsliv 2002.

4. Peo Hanssen, ”I dynamiken mellan marknad och murar – EU:s migrationspo-

litik och den sociala sammanhållningen i Europa”, i *Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?* Red. Antonina Bakardieva Engelbrekt, Lars Oxelheim & Thomas Persson. Santerus förlag 2012, s. 51.

5. Prop. 2007/08:147, s. 53 och 73.

6. Recruiting Immigrant Workers, SWEDEN 2011, OECD.

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

8. En serie artiklar på www.svensktnaringsliv.se, t.ex. ”Utländska talanger båd-
dar för svensk spelsuccé”, (publicerad 2010-12-02) och ”Full snurr tack vare utländsk
arbetskraft” (publicerad 2010-11-17).

9. www.lag-avtal.se/nyheter/anstallning/anstallningsvillkor/article2503707.ece
(publicerad 2010-11-08) och <http://www.svt.se>, *Rapport* 2011-11-17.

10. Peter Larsson, Sveriges Ingenjörer, artikel på SvD Brännpunkt 2011-06-01.

11. <http://www.ylvajohansson.se/2011/06/utan-granskning-fortsatter-fusket.html>

12. Med cirkulär migration menas tillfälliga eller mer långvariga och oftast åter-
kommande lagliga förflyttningar mellan två länder.

13. *Arbetskraftsbehov, beroende och likabehandling – tillämpningen av regleringen om
arbetskraftsinvandring* med medel från FAS 2012–2013.

14. Migrationsverkets statistik redovisar tvåmånadersperioder.

15. Susan Lindh, beslutsfattare på arbetstillståndsenheten i Norrköping och Li-
selott Augustsson Salomon, handläggare på samma enhet.

16. Charlotte Andersson, Sektion 27 av Kommunal.

17. Charlotte Andersson, Kommunal.

18. En asylsökande som fått beslut om att hon eller han ska utvisas kan få arbets-
tillstånd om hon eller han inom 2 veckor kan styrka att hon eller han har ett arbete
och att hon eller han har arbetat i Sverige i minst 6 månader i det arbetet under an-
sökningstiden. Det krävs också att villkoren under de 6 arbetade månaderna inte är
sämre än villkoren enligt svenska kollektivavtal eller motsvarande.

19. Detta framgick av Migrationsverkets register.

20. Susan Lindh och Liselott Augustsson Salomon, Migrationsverket.

21. När en ledig tjänst utannonseras i arbetsförmedlingens platsbank blir den
också synlig i den europeiska internetbaserade platsportalen Eures, och tjänsten anses
därmed ha gjorts tillgänglig för medborgare i övriga EU/EES och Schweiz.

22. Charlotte Andersson, Kommunal.

23. SOU 1982:49, s. 45.

24. Migrationsverkets författningssamling 03/2012.
25. Det är huvudreglerna som återges här.
26. SOU 2006:87 *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser* och Prop. 2007/08:147.
27. Prop. 2007/08:147, 8, s. 27.
28. Rapportering enligt regleringsbrev för 2009. Dnr 112-2009-19600.
29. Charlotte Andersson, Kommunal.
30. Susan Lindh och Liselott Augustsson Salomon, Migrationsverket.
31. Charlotte Andersson, Kommunal.
32. Om detta och för förslag till åtgärder för att minska problemen med att reglerna inte följs, se *Bättre kontroll för bibehållen öppenhet – Så kan reglerna för arbetskraftsinvandring förbättras*, TCO 2012.
33. www.migrationsverket.se/info/5124.html (hämtat 2012-08-03).
34. Migrationsverkets rapportering enligt regleringsbrev för 2009. Dnr 112-2009-19600.
35. Regleringsbrev för budgetåret 2012 för Migrationsverket.
36. Charlotte Andersson, Kommunal.
37. Prop. 2007/08:147, s. 37.
38. Migrationsverkets regleringsbrev 2011, s. 4.
39. www.migrationsverket.se/info/5124.html (2012-08-03).
40. En liknande kontroll infördes redan i augusti 2011 för branschen bärplockning.
41. Branscherna anges med SNI-koder: städning (81290, 81210), hotell och restaurang (55101, 56), bygg (41200, 421, 42990, 43), handel (471–478), jord- och skogsbruk (0113, 012, 02102), bilverkstad (452), service (9602, 9604) och bemanning (782).
42. I Migrationsverkets förteckning över särskilt kontrollerade yrken finns SSYK 912 som omfattar både SSYK 9121 hembiträden m.fl., SSYK 9122 hotell- och kontorsstädare m.fl. och SSYK 9123 fönsterputsare. Till hembiträden m.fl. räknas de som utför hushållstjänster.
43. www.migrationsverket.se/info/859.html (2012-07-31).
44. Susan Lindh och Liselott Augustsson Salomon, Migrationsverket.
45. Prop. 2007/08:147, s. 53.

REFERENSER

Bakardieva Engelbrekt, Antonina, Lars Oxelheim & Thomas Persson (red.) (2012).

- Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?* Santerus förlag, Stockholm.
- Chang, Grace (2000). *Disposable domestics. Immigrant women workers in the global economy*, South End Press, Cambridge, Mass.
- Ekenger, Karin (2002). ”Därför anser vi att arbetskraftsinvandring är bra för Sverige”, i Ekenger, Karin & Fabian Wallén, *Invandring för tillväxt och nya jobb*, Svenskt Näringsliv.
- Ekenger, Karin & Fabian Wallén (2002), *Invandring för tillväxt och nya jobb*, Svenskt Näringsliv
- Frank, Denis (2003). *Arbetskraftsmigration och ojämlikhet*, Växjö universitet, Växjö.
- Gabriel, Christina & Helene Pellerin (red.) (2008). *Governing International Labour Migration. Current Issues, Challenges and Dilemmas*, Routledge, Ashgate.
- Hanssen, Peo (2012). ”I dynamiken mellan marknad och murar – EU:s migrationspolitik och den sociala sammanhållningen i Europa”, i *Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?* Red. Antonina Bakardieva Engelbrekt, Lars Oxelheim & Thomas Persson. Santerus, Stockholm.
- Larsson, Peter (2011). *Sveriges Ingenjörer*, artikel på SvD Brännpunkt 2011-06-01.
- Migrationsverkets rapportering enligt regleringsbrev för 2009. Dnr 112-2009-19600.
- OECD (2011). *Recruiting Immigrant Workers, SWEDEN 2011*.
- Prop. 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.
- Regleringsbrev för Migrationsverket 2011.
- SOU 1982:49, *Invandringspolitiken*.
- SOU 2006:87 *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*.
- TCO (2012). *Bättre kontroll för bibehållen öppenhet – Så kan reglerna för arbetskraftsinvandring förbättras*.
- Wadensjö, Eskil (2012). ”Nationell migrations-, arbetsmarknads- och socialpolitik som utmaning för den europeiska sammanhållningen”, i *Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?* Red. Antonina Bakardieva Engelbrekt, Lars Oxelheim & Thomas Persson. Santerus, Stockholm.
- www.lag-avtal.se/nyheter/anstallning/anstallningsvillkor/article2503707.ece (publicerad 2010-11-08).
- www.newsmill.se/node/30728 (publicerad 2010-11-30).
- www.svensktnaringsliv.se : ”Full snurr tack vare utländsk arbetskraft” (publicerad 2010-11-17).
- www.svensktnaringsliv.se : ”Utländska talanger bäddar för svensk spelsuccé”, (publicerad 2010-12-02).
- www.svt.se, *Rapport 2011-11-17*.